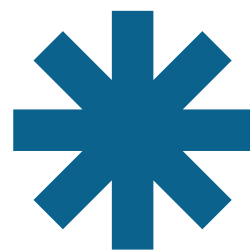


2025.



Otvorenost izvršne vlasti u regionu i Bosni i Hercegovini



Otvorenost izvršne vlasti u regionu i Bosni i Hercegovini

Autori/ce: Almer Kardović, Nina Đuranović, Milena Gvozdenović i Amina Izmirlić Čatović

Juli, 2026.



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

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/ki.

Polazeći od tih vrijednosti, Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Fondacija “Metamorfosis” iz Sjeverne Makedonije, “Partneri za demokratske promene” Srbija i Udruženje građana i građanki “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 istraživanje donosi uporedivu analizu otvorenosti i transparentnosti izvršne vlasti u regionu, s ciljem da podrži donosiocce 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/ki. Uz to, društveno-politički događaji iz prethodne godine dodatno potvrđuju da se principi otvorenosti u praksi sve češće potiskuju pred drugim interesima. Cilj ove publikacije, stoga, jeste da doprinese boljem razumijevanju stanja otvorenosti institucija i posluži kao podsticaj za javnu raspravu i zagovaranje odgovornijeg upravljanja.

U skladu s principima transparentnosti, svi relevantni detalji istraživanja bit će 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 vlada i sve izraženija polarizacija pokazali su da institucionalni mehanizmi za osiguravanje dosljedne primjene principa otvorenosti i javne odgovornosti i dalje nisu 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 sa 70,69%, Vlada Crne Gore sa 66,24% i Vlada Republike Srbije s 55,55%. Dalje, Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine ispunjava 54,07% indikatora otvorenosti, dok su na začelju Vlada Republike Srpske s 39,52% i Vlada FBiH s 39,34%.

Istovremeno, Vlada Sjeverne Makedonije, Vijeće ministara BiH i Vlada Crne Gore u odnosu na prethodno istraživanje bilježe blagi pad rezultata otvorenosti¹. S 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 s 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 utjecali 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 kojima su nastojale ograničiti djelovanje pojedinih državnih i pravosudnih institucija na teritoriji ovog entiteta.² Istovremeno, političke blokade i sukobi između različitih nivoa vlasti dodatno su usporili reformske procese³, uključujući usvajanje zakona ključnih za napredak Bosne i Hercegovine na putu ka Evropskoj uniji.

1 U prethodnom ciklusu istraživanja, Vlada Sjeverne Makedonije ispunjavala je 77,32%, Vijeće ministara BiH 73,72%, a Vlada Crne Gore 67,25% indikatora otvorenosti.

2 Ramusović, Rijalda, "Je li trenutna američka administracija kritikovala poteze Republike Srpske?", *Istinomjer.ba*, 21. 10. 2025.

3 Vučetić, Ivana, "Obećanja o evropskim integracijama u 2025: Ograničeni pomaci, ključne reforme na čekanju", *Istinomjer.ba*, 23. 2. 2026.

Ova je kriza ponovo ukazala na značaj transparentnosti institucija u periodima političke nestabilnosti, ali i na izražene slabosti u njihovoj komunikaciji s javnošću.⁴ U okolnostima pojačanog interesa za informacije o odlukama koje utječu na ustavni poredak, funkcionisanje institucija i evropski put zemlje, građanima/kama često nisu 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/ice, studente/ice i novinare/ke, kao i nastavak tendencija usmjerenih na ograničavanje javnog govora i građanskog aktivizma. Najnoviji primjer ovih trendova predstavlja Nacrt izmena 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 “vrijeđanja i omalovažavanja” na društvenim mrežama⁵.

Primjeri poput izmjena pravosudnih zakona (tzv. Mrđićevi zakoni), koje su kritikovali i Evropska unija i Venecijanska komisija⁶, ukazuju na to 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 komunikacijskih 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 osiguravanju odgovornosti tokom perioda političkih promjena.⁷

Crna Gora je u prethodnom periodu ostvarila napredak u pregovorima s 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 utjecala 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 s Ujedinjenim Arapskim Emiratima. Odluke su donosene uz ograničene javne konsultacije, dok su pojedini koraci preduzimani prije nego što su bila razjašnjena važna planska, proceduralna i pravna pitanja.

4 Vučetić, Ivana, “Netransparentno komuniciranje institucija otvorilo prostor za špekulacije”, *Istinomjer.ba*, 4. 4. 2025.

5 Mileusnić, Damjan; Tošić, Milica, “Nacrt izmena Zakona o javnom redu i miru u svetlu zaštite slobode izražavanja i budućeg DSA okruženja u Srbiji”, *Partneri Srbija*, 2026.

6 Komarčević, Dušan, “Zadovoljavanje forme: Kako Srbija odgovara na kritike spornih zakona”, *Radio Slobodna Evropa*, 5. 5. 2026.

7 Naumovska, Sanja, “Vlada selektivno transparentna: Bombardovanjem objava maskira prikrivanje ključnih informacija”, *Meta.mk*, 19. 9. 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 nisu u potpunosti funkcionalni, posebno u dijelu prinudnog izvršenja odluka u slučajevima kada institucije odbijaju da dostave informacije. Postojeće novčane kazne u praksi ne ostvaruju odvratajući efekat, naročito u kontekstu visokog nivoa korupcionih rizika.

Jedna od ključnih politika otvorenosti u Bosni i Hercegovini jesu “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, jer slični standardi nisu sistemski uvedeni na nivou Federacije BiH (FBiH) i Republike Srpske (RS). U tom smislu, razlike u stepenu transparentnosti između državnog i entitetskih nivoa vlasti mogu se djelimično dovesti u vezu upravo s 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 s 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 jedina je zemlja u regionu koja transparentnost izvršne vlasti uređuje posebnim dokumentom – Strategijom transparentnosti Vlade 2023–2026. Ipak, primjena ove strategije još nije dala 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.

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 osiguravanje transparentnosti institucija.

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

8 “Međunarodni dan slobode pristupa informacijama: Pravo građana na informacije mora biti u potpunosti zagarantovano”, *TIBiH*, 30. 9. 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. 3. 2025.

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 nisu 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 će se materijali na njoj 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 dokumente 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 na to da se budžetska rezerva, umjesto izuzetnog mehanizma korekcije budžeta, često koristi kao kanal za redovna “vanredna” davanja¹⁰. Poseban problem predstavlja njeno korištenje za finansiranje *ad hoc* ekonomskih politika i projekata van standardnih mehanizama

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.

parlamentarne kontrole, uz nedovoljnu transparentnost koja otežava uvid u stvarnu namjenu sredstava. Takvu praksu ilustruju izdvajanja iz budžetske rezerve za Fudbalski savez Srbije¹¹, za 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 nisu dostupne informacije o kriterijima dodjele, razlozima odobravanja sredstava i efektima finansiranih aktivnosti. Također, 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 korištenju, pa je javnost uskraćena za informacije o korisnicima sredstava, obrazloženjima za njihovu dodjelu i strukturi troškova, što ograničava mogućnost praćenja i vanjskog 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 korištenje 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.

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

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

Zajednički rezultat otvorenosti izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini ove tri institucije za 2023. godinu iznosi oko 50%, što je tek blago povećanje od oko 3% u odnosu na prošlu godinu.

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

11 "Još 2.5 miliona evra za Fudbalski savez Srbije: Vlada nastavlja da deli velike količine novca bez skupštinske kontrole", *N1*, 17. 10. 2025.

12 D.K, "Za kablovske vodovde za Nacionalni stadion - 302 miliona dinara iz budžetske rezerve", *N1*, 19. 7. 2025.

13 "Četiri miliona evra za EXPO: Iz budžetske rezerve za energetske infrastrukturu", *N1*, 4. 11. 2025; "Vlada Srbije daje dodatnih pet miliona evra iz budžetske rezerve za EXPO 2027", *N1*, 16. 12. 2025.

14 "Preko 2.000 NVO dobilo 46 miliona KM sa državnog i entitetskog nivoa. Skoro 200 organizacija povezano sa politikom", *TIBiH*, 18. 3. 2026.

15 CDT je zahtjevom za slobodan pristup informacijama od 25. 3. 2026. od GSV-a tražio informacije o radu Komisije za raspodjelu dijela sredstava budžetske rezerve, ali nismo dobili odgovor.

I ovogodišnje istraživanje pokazalo je da prosjek “kvare” entitetske vlade, čiji je nivo otvorenosti i transparentnosti nizak i nalazi se na oko 40%, dok je Vijeće ministara BiH na dosta višem nivou, s oko 71% ispunjenih indikatora, i po rezultatu, blizu je prvorangiranoj Sjevernoj Makedoniji.

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

VIJEĆE MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE

Vijeće ministara BiH je najotvorenija institucija u BiH prema rezultatima Regionalnog indeksa otvorenosti, s rezultatom od 71%.

Iako je ovo drugo uzastopno istraživanje u kojem je rezultat blago pao u odnosu na prethodno istraživanje, Vijeće ministara BiH rezultatom je i dalje jako blizu prvorangiranoj Sjevernoj Makedoniji te je treća najotvorenija institucija u Bosni i Hercegovini.

Preporuke za unapređenje, uprkos visokom ostvarenom rezultatu, odnose se na indikatore iz oblasti transparentnosti rada, dostupnosti informacija, komunikacije s građanima/kama, integriteta i strateškog planiranja, a to su:

- Fobjava kvartalnih i/ili polugodišnjih izvještaja o radu,
- informacije o imenima i pozicijama državnih službenika/ca,
- video/audio prenos sjednica,
- objava godišnjih izvještaja o javnim nabavkama,
- direktni online komunikacijski kanal za građane/ke,
- detaljne upute za podnošenje pritužbi i žalbi na web stranici,
- uspostava nacionalnog portala otvorenih podataka,
- objava dokumenta Etičkog kodeksa na web stranici,
- objava posljednjeg godišnjeg izvještaja o planu integriteta na web stranici,
- objava dugoročnog plana rada na web stranici.

Rezultat otvorenosti i transparentnosti Vlade FBiH tokom 2025. godine konačno je u blagom porastu nakon nekoliko godina uzastopno zabilježenog stagniranja ili pada rezultata. Ipak, rezultat je i dalje skroman i iznosi svega 39%.

Vrijedi podsjetiti da je i u istraživanju za 2021. godinu rezultat otvorenosti Vlade FBiH pao za oko 20% u odnosu na 2020. godinu. Razlog zbog kojeg je došlo do spomenutog pada ogleda se u činjenici da je izrađena nova zvanična web stranica, a u periodu provođenja istraživanja na novoj web stranici nije bilo moguće pronaći velik broj dokumenata i informacija koje su bile dostupne na staroj web stranici. Istraživanja koja su uslijedila (2022, 2023, 2024. i 2025) pokazala su da nije došlo do unapređenja te da na novoj web stranici i dalje nisu bili dostupni dokumenti koji su se mogli pronaći na staroj web stranici federalne Vlade.

S obzirom na ostvareni rezultat, preporuke za unapređenje odnose se na veći broj indikatora iz oblasti transparentnosti rada Vlade, dostupnosti informacija, otvorenosti procesa donošenja odluka, budžetske transparentnosti i proaktivne objave podataka, i to:

- dostupnost organograma na web stranici,
- dostupnost teksta Poslovnika/Zakona o Vladi na web stranici,
- dostupnost posljednjeg tromjesečnog/polugodišnjeg izvještaja o radu na web stranici,
- informacije o platama javnih funkcionera/ki na web stranici,
- informacije o imenima i pozicijama državnih službenika/ca na web stranici,
- ažurnije objave dnevnog reda nekoliko dana pred sjednicu,
- dostupnost dokumenata o kojima se raspravlja na sjednicama Vlade na web stranici,
- dostupnost zapisnika i stenograma (transkripta) sa sjednica Vlade na web stranici,
- video/audio prenos sjednica Vlade FBiH,
- usvajanje i objava strategije ili pravilnika koji osigurava otvorenost i transparentnost te institucije,
- objava godišnjeg plana javnih nabavki na web stranici,
- objava ugovora o javnim nabavkama na web stranici,
- objava budžeta za građane/ke na web stranici,
- objava periodičnih izvještaja o izvršenju budžeta na web stranici,
- objava finalnog godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta na web stranici,
- strategija ili plan za razvoj kapaciteta državnih službenika/ca za korištenje društvenih medija kao dijela njihovih službenih zadataka,
- uspostavljanje baze svih pristiglih zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

Ova institucija nije odgovorila ni na Zahtjev za slobodan pristup informacijama ni na upitnik, koji su poslani na početku istraživanja, zbog čega je dio indikatora ocijenjen negativno. Za razliku od prethodnih godina, kada je institucija dostavljala odgovore na upitnik, ovogodišnje neodgovaranje utjecalo je na niži rezultat otvorenosti i ograničilo mogućnost sticanja potpunijeg uvida u njen rad.

Time se Vlada Federacije Bosne i Hercegovine izdvojila kao jedna od tri analizirane izvršne institucije vlasti, uz Vijeće ministara Bosne i Hercegovine i Vladu Republike Srpske, koja nije odgovorila ni na upitnik ni na Zahtjev za slobodan pristup informacijama.

VLADA REPUBLIKE SRPSKE

Iako je Vlada Republike Srpske tokom prethodne dvije godine bilježila pad nivoa otvorenosti i transparentnosti, ovogodišnji rezultat pokazuje određeni napredak, s povećanjem od približno pet procenata. Međutim, ukupni rezultat i dalje je nizak i iznosi svega 39,5%, što ukazuje na značajan prostor za unapređenje otvorenosti i transparentnosti.

Kao i u slučaju Vlade FBiH, evidentna je potreba za dodatnim mjerama koje bi doprinijele boljoj dostupnosti informacija i većoj otvorenosti rada institucije, poput:

- funkcionalnog pretraživača na zvaničnoj web stranici,
- godišnjeg i polugodišnjeg/kvartalnog izvještaja o radu,
- informacija o platama javnih službenika/ca,
- informacija o imenima i pozicijama državnih službenika/ca,
- zapisnika sa sjednica,
- transkripta sa sjednica,
- blagovremenog objavljivanja dnevnog reda s materijalima,
- video/audio prenosa sjednica,
- strategija koje bi tretirale pitanje otvorenosti i transparentnosti, kao i komunikacione strategije,
- ugovora o javnim nabavkama,
- godišnjeg izvještaja o javnim nabavkama,
- dostupnosti smjernica za izražavanje zabrinutosti, pritužbi i žalbi na web stranici,
- direktnog kanala komunikacije putem kojeg građani/ke mogu izraziti zabrinutost, pritužbe i žalbe,
- strategije ili plana za razvoj kapaciteta državnih službenika/ca za korištenje društvenih medija kao dijela njihovih službenih zadataka,
- posebne sekcije na web stranici koja bi građanima/kama pružila informacije o slobodnom pristupu informacijama,
- baze pristiglih ZOSPI zahtjeva.

OTVORENOST MINISTARSTAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

U okviru istraživanja prati se i 41 ministarstvo, od čega je devet na državnom, a po 16 na entitetskom nivou – u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj. Prosječan rezultat otvorenosti ministarstava za 2025. godinu iznosi oko 38% i predstavlja blagi rast od 3% u odnosu na prošlogodišnje istraživanje, ali i ovaj rezultat Bosnu i Hercegovinu i ovog puta svrstava na posljednje mjesto, iza Sjeverne Makedonije, Srbije i Crne Gore.

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

Tako državna ministarstva zadovoljavaju tek nešto više od polovine postavljenih indikatora, dok je prosječan rezultat entitetskih ministarstava oko 33% postavljenih indikatora, te su entitetska ministarstva iz FBiH nešto otvorenija od ministarstava u RS, a tek jedno od 32 entitetska ministarstva iz RS i FBiH ispunjava više od polovine indikatora.

Od devet analiziranih državnih ministarstava, tri ne ispunjavaju ni polovinu indikatora otvorenosti, dok je preostalih šest ostvarilo relativno dobre rezultate. Ipak, i kod njih postoji značajan prostor za dodatno unapređenje transparentnosti i otvorenosti rada. Najbolje rangirano državno ministarstvo i ove je godine Ministarstvo komunikacija i prometa BiH sa 73,86%, čime je zadržalo prošlogodišnju poziciju i rezultat.

Kada je riječ o saradnji institucija tokom istraživanja, većina državnih ministarstava odgovorila je na zahtjev za slobodan pristup informacijama, dok jedno ministarstvo nije dostavilo odgovor. Na upitnike poslane na početku istraživanja odgovorilo je šest državnih ministarstava, što predstavlja napredak u odnosu na prethodnu godinu, kada su odgovore dostavila svega tri ministarstva.

Entitetska ministarstva pokazala su nešto veći stepen ažurnosti u odnosu na prethodnu godinu. Ukupno je zabilježeno sedam odgovora na zahtjeve za slobodan pristup informacijama i sedam odgovora na upitnike, što je omogućilo potpuniji uvid u njihov rad i praksu otvorenosti.

S obzirom na ostvarene rezultate, generalne preporuke za unapređenje odnose se prvenstveno na transparentnost rada, dostupnost informacija, pristupačnost i integritet institucija, i to:

- dostupnost organograma na *web* stranici,
- informacije o imenima i pozicijama zaposlenih na *web* stranici,
- informacije o platama,
- objava godišnjeg plana rada na *web* stranici,
- objava godišnjih, polugodišnjih i kvartalnih izvještaja o radu na *web* stranici,
- objava godišnjeg plana javnih nabavki na *web* stranici,
- objava poziva za javne nabavke na *web* stranici,
- objava ugovora o javnim nabavkama na *web* stranici,
- objava budžeta na *web* stranici,
- objava periodičnih izvještaja o izvršenju budžeta na *web* stranici,
- objava godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta na *web* stranici,
- uspostavljanje posebne sekcije o slobodnom pristupu informacijama na *web* stranici,
- uspostavljanje javno dostupne baze zahtjeva za slobodan pristup informacijama,
- objava detaljnih uputa za podnošenje pritužbi, žalbi i prijava na *web* stranici,
- uspostavljanje direktnog komunikacijskog kanala putem kojeg građani i građanke mogu postavljati pitanja, izražavati zabrinutosti te podnositi pritužbe i žalbe,
- usvajanje i objava plana integriteta ili drugog internog antikoruptivnog akta,
- objava izvještaja o provođenju plana integriteta na *web* stranici.

OTVORENOST ORGANA UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Uzorak za istraživanje za 2025. godinu kada je riječ o organima uprave na državnom i entitetskom nivou obuhvatio je 46 nasumično odabranih organa uprave, čiji rezultat iznosi 29%, što BiH i ovog puta stavlja na posljednje mjesto, iza Sjeverne Makedonije, Crne Gore i Srbije.

Kao i prethodnih godina, rezultati pokazuju da u oblasti otvorenosti organa uprave nije došlo do značajnijih pomaka. Većina uočenih nedostataka ostala je prisutna i u ovom ciklusu istraživanja, što ukazuje na izostanak sistemskih unapređenja u oblastima transparentnosti, pristupačnosti i proaktivne objave informacija.

I ove godine zabilježeni su slučajevi institucija koje nemaju funkcionalnu *web* stranicu ili čije *web* stranice nisu u potpunosti operativne. Kod određenog broja institucija ni pretraživač na *web* stranici nije bio u funkciji, što dodatno otežava pristup informacijama i njihovo pronalaženje.

Osnovne organizacione informacije i dalje nisu dostupne u značajnom broju slučajeva. Među najčešće nedostajućim sadržajima jesu organogrami, biografije rukovodilaca, podaci o zaposlenima i njihovim pozicijama, informacije o platama, kao i detaljnije kontakt-informacije organizacionih jedinica i zaposlenih.

Finansijska transparentnost ostaje jedna od najslabijih oblasti. Samo manji broj institucija redovno objavljuje budžete i finansijske planove, dok su izvještaji o izvršenju budžeta, kao i periodični izvještaji o trošenju javnih sredstava, i dalje rijetko dostupni javnosti. Slična situacija prisutna je i u oblasti javnih nabavki, gdje mnoge institucije ne objavljuju planske dokumente, ugovore, izvještaje i druge informacije koje bi građanima i građankama omogućile potpuniji uvid u raspolaganje javnim sredstvima.

Ni u oblasti pristupa informacijama nisu zabilježena značajnija poboljšanja. To potvrđuje i nivo saradnje institucija tokom istraživanja. Na upitnik dostavljen na početku istraživanja odgovorilo je svega deset institucija, dok je na zahtjev za slobodan pristup informacijama odgovorilo 30 institucija, od čega tri izvan zakonskog roka. Iako je odziv na zahtjeve za pristup informacijama nešto bolji, ovakvi rezultati i dalje ukazuju na nizak nivo proaktivnosti i nedovoljnu opredijeljenost dijela institucija ka otvorenijem i transparentnijem radu.

METODOLOGIJA

Regionalni indeks otvorenosti je analitički instrument koji nam daje vjerodostojnu sliku o tome koliko su institucije u regionu Zapadnog Balkana otvorene prema građanima/kama 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 institucija javno dostupne i objavljene. Pristupačnost se odnosi na poštovanje procedura za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama te upotrebu kanala za komunikaciju s 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 uspostavljanjem sistema za monitoring i evaluaciju rada.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja.¹⁶ Navedeni principi Indeksa dalje su 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 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.



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

