

Nacionalni PAR Monitor Srbija

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA

2024/2025



SADRŽAJ

AUTORI	2
O PROJEKTU WeBER 3.0	3
IZRAZI ZAHVALNOSTI	4
SAŽETAK IZVEŠTAJA	5
LISTA SKRAĆENICA	9
I. WEBER PAR MONITOR: ŠTA PRATIMO I KAKO?	10
I.1 WEBER PRISTUP PRAĆENJU	10
I.2 ZAŠTO I KAKO WEBER PRATI OBLAST „UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA“	12
II. TRANSPARENTNOST I OTVORENOST UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA	18
II.1 INKLUZIVNOST I TRANSPARENTNOST PROCESA IZRADE BUDŽETA	19
Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?	23
II.2 DOSTUPNOST I SVEOBUHVAATNOST BUDŽETSKE DOKUMENTACIJE	24
Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?	31
II.3 TRANSPARENTNOST I KONKURENTNOST SISTEMA JAVNIH NABAVKI	32
Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?	39
II.4 OTVORENOST I TRANSPARENTNOST RADA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE	40
Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?	43
Poređenje ukupnog broja bodova za oblast Upravljanje javnim finansijama	44
II.5 PREPORUKE ZA OBLAST UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA	45
II.5.1 PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2021/2022	45
II.5.2 PREPORUKE IZ PAR MONITOR IZVEŠTAJA 2024/2025	48
METODOLOŠKI ANEKS	51
SPISAK IZVORA	59

AUTORI

Milica Divljak – istraživačica, Centar za evropske politike – CEP

Milica Škorić – istraživački asistent, WeBER 3.0

Urednik:

Miloš Đinđić – vodeći istraživač, WeBER 3.0

O PROJEKTU WEBER 3.0

Oslanjajući se na postignuća svojih prethodnika – projekata WeBER (2015-2018) i WeBER 2.0 (2019–2023), projekat **Pokretači civilnog društva na Zapadnom Balkanu za reformisanu javnu upravu – WeBER 3.0** predstavlja treći uzastopni projekat finansiran iz sredstava EU, u okviru najveće inicijative civilnog društva za praćenje reforme javne uprave (RJU) na Zapadnom Balkanu. Period realizacije projekta je februar 2023 – jul 2026. Vođen Principima SIGMA/ OECD, prve dve faze ove inicijative postavile su temelje ambiciji projekta WeBER 3.0 **da dodatno osnaži organizacije civilnog društva (OCD) kako bi dale doprinos transparentnijim, otvorenijim, odgovornijim administracijama u regionu Zapadnog Balkana koje su usmerene ka građanima i usklađene sa standardima EU.**

Projekat WeBER 3.0 nastavlja da promoviše ključnu ulogu OCD-a u reformi javne uprave, istovremeno zagovarajući šire uključivanje građana u ovaj proces, kao i inkluzivne reformske mere koje su prilagođene korisnicima i, samim tim, dovode do konkretnih i vidljivih poboljšanja. Oslanjajući se na podatke i uvide dobijene kroz temeljan i opsežan proces praćenja, WeBER 3.0 osnažuje civilno društvo da efikasnije utiče na oblikovanje i sprovođenje RJU. U cilju podsticanja zajedničkog kreiranja politika i prevazilaženja jaza između ambicija i konkretnih rešenja, projekat će omogućiti održivi dijalog o javnim politikama između organa vlasti i OCD-a putem WeBER Platforme i Nacionalnih radnih grupa za RJU. Konačno, kroz male grantove za lokalne OCD, WeBER 3.0 jača učešće na lokalnom nivou, osnažujući glasove građana – krajnjih korisnika rada uprave.

Proizvodi projekta WeBER 3.0 i dodatne informacije dostupni su na internet stranici projekta: www.par-monitor.org.

Projekat WeBER 3.0 sprovodi mreža Think for Europe (TEN), koju čini šest istraživačkih organizacija iz regiona Zapadnog Balkana koje se bave javnim politikama Evropske unije:



Think for Europe Network



U partnerstvu sa Centrom za istraživanje javne uprave (KDZ) iz Beča, projekat WeBER 3.0 obezbedio je ekspertsku podršku na nivou EU, posebno u razvoju metodologije usmerene ka građanima za rešavanje izazova RJU na lokalnom nivou.



IZRAZI ZAHVALNOSTI

Kao i u slučaju prethodnih izdanja izveštaja Nacionalnog PAR Monitora, objavljenih za period 2017/2018, 2019/2020 i 2021/2022, posebna zahvalnost upućuje se članovima WeBER Platforme i Nacionalne radne grupe u Srbiji, kao i drugim akterima u Srbiji koji su podelili svoja iskustva kroz intervju, čime su u velikoj meri doprineli kvalitetu ovog izveštaja. Oni u ovom izveštaju nisu pojedinačno navedeni kako bi se zaštitila njihova anonimnost.

Tim WeBER 3.0 takođe želi da zahvali svojim glavnim partnerima i saradnicima koji su podržali projekat u istraživanju i drugim aktivnostima. Pre svega, to su SIGMA/OECD (*Support for Improvement in Governance and Management*)¹, ReSPA (Regional School of Public Administration) i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije, kao projektni saradnik.

¹ Zajednička inicijativa Evropske unije i OECD-a.

SAŽETAK IZVEŠTAJA

Procena transparentnosti i otvorenosti upravljanja javnim finansijama usmerena je na četiri ključna aspekta: 1) inkluzivnost i transparentnost procesa izrade budžeta, 2) dostupnost i sveobuhvatnost budžetske dokumentacije, 3) transparentnost i konkurentnost sistema javnih nabavki i 4) otvorenost i transparentnost rada vrhovnih revizorskih institucija. Prvi aspekt ispituje u kojoj meri je proces izrade budžeta inkluzivan i transparentan, odnosno da li obezbeđuje blagovremen pristup informacijama, formalne mogućnosti za učešće, kao i proaktivno uključivanje građana i drugih eksternih aktera. Drugi aspekt fokusira se na transparentnost i kvalitet budžetske dokumentacije u svim fazama budžetskog ciklusa, procenjujući da li su prisutne srednjoročne projekcije, analize uticaja javnih politika i detaljni podaci o rashodima, kao i blagovremenost objavljivanja i dostupnost budžetskih dokumenata. Kada je reč o sistemu javnih nabavki, akcenat je na ispitivanju da li okvir javnih politika, kao i pravni i institucionalni okvir podstiču otvorene i pravične procedure, da li se te procedure primenjuju u praksi i da li su nabavke konkurentne i predmet redovnog izveštavanja. Konačno, poslednji aspekt posvećen je proceni da li vrhovne revizorske institucije ostvaruju aktivnu komunikaciju i saradnju sa eksternim akterima i obezbeđuju redovno i lako dostupno objavljivanje izveštaja o radu i reviziji, kao i to da li se rezultati eksternih revizija objavljuju na način prilagođen korisnicima i u otvorenim formatima. Nalazi ovog izveštaja odnose se na period nakon objavljivanja PAR Monitora 2021/2022, počev od druge polovine 2022. godine, pa do kraja 2024. godine.²

Proces izrade budžeta u Srbiji i dalje pati od dugogodišnjih nedostataka u pogledu transparentnosti i inkluzivnosti. Važeći strateški okvir RJU ne sadrži mere za otklanjanje ovih slabosti, što ukazuje na to da inkluzivnost izrade budžeta ne predstavlja prioritet. Zakonodavni okvir u Srbiji predviđa konsultacije i javne rasprave prilikom izrade zakonskih akata i iako Zakon o budžetu nije izuzet od tih obaveza, budžet za 2025. godinu pripremljen je bez uključivanja eksternih aktera i bez sprovođenja javne rasprave. Javno slušanje u Narodnoj skupštini o nacrtu zakona nije uključilo nedržavne aktere, a ne postoje ni javno dostupni dokazi o učešću zainteresovanih strana u ranijim fazama procesa. Intervjui sa ključnim sagovornicima potvrđuju ovakvu praksu. Oni opisuju proces izrade budžeta kao nedovoljno transparentan i u velikoj meri zatvoren za učešće javnosti. Javna slušanja u Skupštini percipiraju se kao neefikasna zbog njihovog vremenskog okvira i prakse usvajanja zakona o budžetu istovremeno

² Za 2022. godinu uključeni su samo oni razvojni pomaci koji nisu obuhvaćeni PAR Monitorom 2021/2022.

sa velikim brojem drugih zakona, što ograničava mogućnost suštinske kontrole. Podaci iz istraživanja javnog mnjenja dodatno potvrđuju ove nalaze budući da svega 13% građana smatra da ima bilo kakav uticaj na način raspodele sredstava iz državnog budžeta, što ukazuje na dublji strukturni raskorak između institucija i javnosti. U oktobru 2025. godine Ministarstvo finansija pokrenulo je Budžetski portal, sa ciljem unapređenja transparentnosti i omogućavanja aktivnog učešća građana, pozivajući posetioce da dostave predloge za izradu budžeta za 2026. godinu.

Strateški okvir za RJU predviđa korake za unapređenje budžetske transparentnosti, naročito kroz planirano izveštavanje o kapitalnim projektima; međutim, ključni rezultati nisu bili dostupni u trenutku izrade ovog izveštaja. U praksi, javno dostupna budžetska dokumentacija je obimna, ali joj nedostaju suštinski elementi – srednjoročne projekcije nisu uključene u zakone o budžetu, a narativna obrazloženja budžetskih implikacija po prioritetnim oblastima javnih politika uglavnom izostaju. Uvođenje aneksa „Zeleni budžet“ u 2025. godini predstavlja novu praksu, ali je njegov uticaj ograničen činjenicom da se nalazi izvan Zakona o budžetu i da se u samom zakonu na njega uopšte ne upućuje. Izveštaji o izvršenju budžeta – mesečni, polugodišnji i godišnji – izrađuju se redovno, ali se objavljuju sa višemesečnim kašnjenjem, što umanjuje njihovu upotrebljivost. Pored toga, oni ne sadrže narativnu analizu, informacije o napretku kapitalnih investicija niti objašnjenja odstupanja između planirane i ostvarene potrošnje, čime je njihova analitička vrednost ograničena. Izveštavanje o sistemu javne interne finansijske kontrole izdvaja se kao relativno dobra praksa, budući da se konsolidovani godišnji izveštaji objavljuju blagovremeno i lako su dostupni. S druge strane, alati namenjeni građanima, poput Građanskog budžeta i pojedinih funkcionalnosti novouspostavljenog Budžetskog portala, doprinose boljem razumevanju raspodele budžetskih sredstava. Ipak, otvorenost budžetskih podataka ostaje nedovoljno razvijena, jer na Portalu otvorenih podataka nisu objavljeni setovi podataka o državnom budžetu. Ključni sagovornici ističu da su, uprkos formalnoj dostupnosti, dokumenta o planiranju budžeta i izveštaji o njegovom izvršenju teško pregledni i da pružaju nedovoljna objašnjenja ciljeva i rezultata. Ovakve ocene potvrđuju i stavovi javnog mnjenja, budući da samo 28% građana u Srbiji smatra da vlasti objavljuju informacije o tome kako se troše budžetska sredstva.

U oblasti javnih nabavki uspostavljeni su strateški i pravni okviri koji imaju za cilj unapređenje transparentnosti i konkurentnosti. Međutim, paralelno sa opštim regulatornim okvirom za javne nabavke, više *lex specialis* zakona, usvojenih za velike ili strateški važne projekte, uvodi ciljane izuzeća od standardnih pravila javnih nabavki. Ovi posebni režimi umanjuju transparentnost i nadzor, povećavajući rizik od neadekvatnog upravljanja javnim sredstvima. Na institucionalnom planu, Kancelarija za javne nabavke (KJN) ima centralnu ulogu u nadzoru i izveštavanju o sistemu javnih nabavki, pružanju podrške

učesnicima, unapređenju transparentnosti i upravljanju Portalom javnih nabavki. Portal se ocenjuje kao u velikoj meri prilagođen korisnicima, jer istovremeno omogućava pristup proceduralnoj dokumentaciji, poput obaveštenja, tenderske dokumentacije i ugovora, kao i godišnjim planovima javnih nabavki i izveštajima naručilaca. Iako Portal omogućava osnovne izvode podataka u otvorenim formatima, nedostatak ažurnih skupova podataka o konkretnim rezultatima sprovođenja javnih nabavki ograničava punu usklađenost sa standardima otvorenih podataka. Otvoreni postupci dominiraju u praksi i čine gotovo sve javne nabavke koje se godišnje sprovode, što ukazuje na formalnu usklađenost sa principom konkurentnosti. Uprkos tome, stvarni nivo konkurencije ostaje nizak: 51% svih sprovedenih postupaka u 2024. godini imao je samo jednu ponudu, uz određene razlike u zavisnosti od predmeta nabavke (robe, radovi ili usluge). Sagovornici iz reda ključnih sagovornika uglavnom se slažu da je postojeći sistem javnih nabavki, kako je uređen zakonodavstvom, transparentan i konkurentan; međutim, smatraju da su izuzeća od primene propisa o javnim nabavkama nedovoljno regulisana i potvrđuju da se u praksi ne ograničavaju isključivo na ona predviđena zakonom.

Državna revizorska institucija (DRI) Srbije uspostavila je jasan strateški okvir kojim se kao prioriteti definišu transparentnost, uključivanje zainteresovanih strana i komunikacija rezultata revizije. Pravni okvir, usklađen sa INTOSAI standardima, obezbeđuje snažne garancije transparentnosti i propisuje konkretne mehanizme javnosti rada, uključujući izveštavanje Narodnoj skupštini, objavljivanje ključnih dokumenata i komunikaciju putem saopštenja za javnost i ovlašćenih portparola. U praksi, DRI dosledno ispunjava obaveze u pogledu objavljivanja godišnjih izveštaja o radu i revizorskih izveštaja, obezbeđujući njihovu blagovremenost i dostupnost. Revizorski izveštaji su u velikoj meri prilagođeni građanima: mogu se pretraživati po ključnim rečima, sadrže sažetke ključnih nalaza i sadrže vizuelne i tabelarne prikaze podataka. DRI je takođe započela objavljivanje otvorenih podataka, objavivši registre lica sa zvanjem državnog odnosno ovlašćenog državnog revizora, kao i nedavno registar revizorskih preporuka od 2023. godine. Ipak, podaci u vezi sa rezultatima revizije trenutno nisu dostupni putem nacionalnog Portala otvorenih podataka. Iako DRI ispunjava osnovne standarde transparentnosti i obezbeđuje lako dostupne revizorske rezultate, komunikacija ka javnosti ostaje ograničena i uglavnom se oslanja na internet prezentaciju i medijske nastupe, bez prisustva na društvenim mrežama i bez javno organizovanih događaja ili konferencija za štampu u posmatranom periodu, što ukazuje na pasivniji pristup u poređenju sa prethodnim ciklusima PAR Monitora. Ipak, svi intervjuisani ključni sagovornici saglasni su da DRI posluje transparentno i da su njeni izveštaji lako dostupni.

Preporuke iz ovog ciklusa praćenja usmerene su na značajno unapređenje inkluzivnosti i transparentnosti procesa izrade budžeta, kroz uključivanje javnosti od najranijih faza i organizovanje javnih rasprava o nacrtima zakona o budžetu.

Pored toga, one imaju za cilj povećanje dostupnosti i upotrebljivosti budžetske dokumentacije, obezbeđivanjem narativnih objašnjenja budžetskih efekata na javne politike i uspostavljanjem jedinstvene tačke pristupa svim izveštajima o izvršenju budžeta. Dalje, preporuke se odnose na unapređenje otvorenosti podataka i konkurentnosti u oblasti javnih nabavki, kroz bolje prakse objavljivanja, razvoj korisnički prilagođenih alata za javne nabavke i mere za povećanje učešća ponuđača. Preporukama se takođe poziva na ukidanje oslanjanja na posebne režime javnih nabavki. Konačno, Državnoj revizorskoj instituciji preporučuje se da proširi kanale komunikacije izvan zvanične internet stranice i da u potpunosti iskoristi mogućnosti koje pruža objavljivanje otvorenih podataka.

LISTA SKRAĆENICA

DRI	Državna revizorska institucija
MF	Ministarstvo finansija
OCD	Organizacija civilnog društva
ReSPA	Regionalna škola javne uprave
RJU	Reforma javne uprave
UJN	Uprava za javne nabavke

I. WeBER PAR Monitor: Šta pratimo i kako?

I.1 WeBER pristup praćenju

PAR Monitor metodologija razvijena je u periodu 2015/2016. godina, u okviru prvog WeBER projekta „Unapređenje kapaciteta civilnog društva Zapadnog Balkana za monitoring javne uprave”. Od samog početka, WeBER je usvojio pristup zasnovan na činjenicama, u svom nastojanju da poveća relevantnost, učešće i kapacitet OCD na Zapadnom Balkanu da zagovaraju i utiču na oblikovanje i sprovođenje RJU. PAR Monitor metodologija predstavlja jedan od ključnih rezultata projekta, a ima za cilj da omogući praćenje RJU od strane OCD, na osnovu činjenica i analiza.

U skladu sa fokusom WeBER-a na proces pristupanja regiona u EU, nakon što su 2023. godine ažurirani SIGMA Principi javne uprave, PAR Monitor metodologija je revidirana 2024. godine oslanjajući se na Principe,³ kao i SIGMA metodologiju, dopunjujući praćenje od strane SIGMA dodatnim zapažanjima o transparentnosti, inkluzivnosti, otvorenosti ili drugim aspektima rada državnih uprava u zavisnosti od predmetne oblasti RJU. To je učinjeno kako bi preporuke WeBER-a ostale usmerene na reforme usklađene sa EU, čime bi se vlade u regionu vodile ka uspešnom pristupanju EU i budućem članstvu. Glavne izmene revidirane PAR Monitor metodologije su ukratko navedene u nastavku.⁴

³ Dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/en/publications/documents/2024/assessment-methodology-of-the-principles-of-public-administration.html>.

⁴ Za detaljne informacije o obimu i procesu revizije metodologije posetite: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>.

Tabela 1: Glavne izmene u PAR Monitor metodologiji

STRUKTURA

Radi usklađivanja sa novim metodološkim pristupom SIGMA-e, uvode se sledeće strukturne izmene:

- Uvođenje jednog indikatora po oblasti RJU, koji je podeljen na podindikatore, a oni dalje na elemente pod-indikatora (odnosno konkretne kriterijume koji se ocenjuju), kako bi se pojednostavio pristup i naglasio fokus na transparentnost, inkluzivnost i otvorenost u svakoj oblasti RJU
- Uvođenje tipova elemenata, tako da su obuhvaćeni svi navedeni aspekti reforme:
 - 1) Strateški okvir
 - 2) Zakonodavstvo
 - 3) Institucionalni okvir
 - 4) Praksa u sprovođenju, i
 - 5) Ishod i uticaj.
- Uvođenje skale od 100 poena, što omogućava nijansiraniju procenu napretka u svakoj oblasti RJU.

IZVORI PODATAKA

- Uvođenje intervjua sa „ključnim sagovornicima“, tj. relevantnim nedržavnim akterima koji su uključeni u proces RJU i upoznati sa njim. Ovi intervjui služe kao izvor podataka za elemente „Ishod i uticaj“ umesto ranije sprovedenog istraživanja stavova OCD.
- Korišćenje rezultata istraživanja javnog mnjenja kao izvora podataka za elemente „Ishod i uticaj“, kako bi se dopunili nalazi u pet oblasti RJU, osim oblasti „Strategija RJU“.
- Izostavljanje istraživanja stavova državnih službenika kao izvora podataka zbog problema sa obezbeđivanjem adekvatnog odziva u uprava širom regiona u prethodnim ciklusima praćenja.

IZVEŠTAVANJE

- Šest nacionalnih PAR Monitora, po jedan za svaku oblast RJU (ukupno 36 za ceo PAR Monitor paket), kako bi se omogućilo blagovremeno objavljivanje i zagovaranje rezultata praćenja, umesto objavljivanja rezultata 18-mesečnog istraživanja na kraju procesa.
- Šest regionalnih izveštaja za Zapadni Balkan, po jedan za svaku oblast RJU (ukupno 6).

I.2 Zašto i kako WeBER prati oblast „Upravljanje javnim finansijama“

Način na koji se javni resursi planiraju, raspodeljuju, troše i o čijoj potrošnji se izveštava, ima direktan uticaj na efikasnost i integritet javne uprave. Stoga transparentne, odgovorne javne finansije odražavaju posvećenost vlade zadovoljavanju potreba građana i odgovornom korišćenju resursa. Fokus WeBER-a na participativnoj izradi budžeta i transparentnom izvršenju budžeta ima za cilj da proceni koliko je upravljanje javnim finansijama u praksi otvoreno i odgovorno. Praćenjem se takođe analizira dostupnost i korisnička prilagođenost budžetske dokumentacije, budući da se time omogućava građanima i organizacijama civilnog društva smisleno učešće i nadzor nad celokupnim budžetskim ciklusom. Pored toga, WeBER ispituje da li pravni i institucionalni okvir za javne nabavke pruža čvrst osnov za sprovođenje transparentnih i konkurentnih postupaka, kao i da li u praksi postoji transparentan i konkurentan sistem javnih nabavki. Na kraju, podjednako važan aspekt eksterne kontrole javnih finansija sagledava se kroz transparentnost rada vrhovnih revizorskih institucija i njihovu praksu proaktivnog uključivanja javnosti. Slabosti u mehanizmima transparentnosti, inkluzivnosti ili odgovornosti nose rizik od podsticanja neefikasnosti i korupcije, dok snažni i otvoreni sistemi upravljanja javnim finansijama jačaju poverenje javnosti, fiskalnu odgovornost i ukupnu kredibilnost reforme javne uprave.

Praćenje u oblasti **upravljanja javnim finansijama** zasniva se na šest SIGMA principa u ovoj oblasti:

Princip 23: Godišnji budžet je sveobuhvatan i utvrđen u okviru kredibilnog i prenosivog srednjoročnog okvira, u ravnoteži između potreba politika u fiskalnih ograničenja.

Princip 25: Vlada realizuje budžet u skladu sa svojim projekcijama i o njemu izveštava na sveobuhvatan i transparentan način, što omogućava blagovremen nadzor.

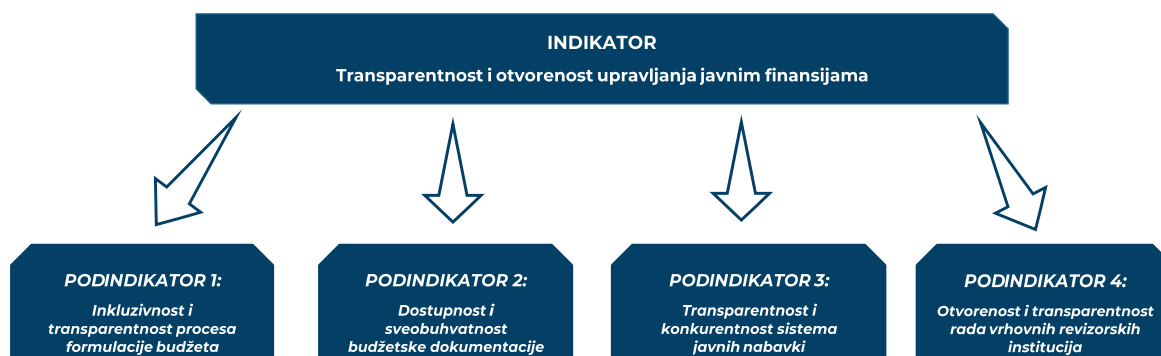
Princip 26: Organi javne uprave upravljaju resursima na delotvoran i zakonit način kako bi ostvarili ciljeve.

Princip 28: Zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki, uključujući i javnoprivatna partnerstva i koncesije, zasniva se na načelima ravnopravnog tretmana, zabrane diskriminacije, transparentnosti, srazmernosti i konkurentnosti, uz podršku zdravog okvira za upravljanje.

Princip 29: Naručioc i sprovode postupke javnih nabavki, uključujući javno-privatna partnerstva, delotvorno i ekonomično.

Princip 31: Sva javna sredstva su pod delotvornom revizijom nezavisnog revizora koji daje garancije o korišćenju javnih sredstava i pomaže bolje funkcionisanje javnog sektora.

Ovi principi se ocenjuju iz perspektive dostupnosti i pristupačnosti svih relevantnih informacija o budžetskom procesu, kao i kroz ispitivanje stepena u kome su u sistemu prisutni otvoreni i konkurentni postupci javnih nabavki. Fokus na transparentnost i otvorenost ima za cilj da utvrdi u kojoj meri nadležni organi objavljuju informacije koje zainteresovanoj javnosti omogućavaju uvid u ključne aspekte sistema – izradu i izvršenje budžeta, kao i reviziju korišćenja javnih sredstava.



Period monitoringa u oblasti upravljanja javnim finansijama obuhvata dešavanja od poslednjeg ciklusa PAR Monitora, koji je trajao od januara do novembra 2022. godine. Shodno tome, ovaj izveštaj se pretežno fokusira na 2023. i 2024. godinu, kao i na dešavanja s kraja 2022. godine koja nisu bila obuhvaćena prethodnim ciklusom. Iako izveštaj pruža poređenje nalaza sa prethodnim izdanjima PAR Monitora, ocene po upravama nisu uporedive sa ranijim ciklusima praćenja zbog metodoloških izmena.

Prvi podindikator usmeren je na postojanje pravnog i okvira javnih politika koji obezbeđuju inkluzivan i transparentan proces izrade budžeta i predviđa uključivanje građana, kao i na ispitivanje da li se eksterni akteri u praksi zaista uključuju. U cilju procene ishoda i uticaja, istraživači sprovode tri intervjua sa ključnim sagovornicima iz nedržavnog sektora koji poseduju značajno stručno znanje u ovoj oblasti i/ili iskustvo učešća u analiziranim procesima, a koriste se i nalazi istraživanja javnog mnjenja.

Tabela 2: Elementi indikatora u okviru podindikatora 1

Elementi indikatora: broj i naziv	Tip
E 1.1 Strateški okvir predviđa unapređenje inkluzivnosti i transparentnosti procesa izrade budžeta	Strateški okvir
E 1.2 Propisi predviđaju učešće građana u procesu izrade budžeta	Zakonodavstvo
E 1.3 Eksternim zainteresovanim stranama se unapred pružaju potpune informacije, čime im se ostavlja dovoljno vremena da se pripreme za konsultacije u procesu izrade budžeta	Praksa u sprovođenju
E 1.4 Nadležni državni organi proaktivno obezbeđuju uključivanje širokog spektra eksternih zainteresovanih strana u proces izrade budžeta	Praksa u sprovođenju
E 1.5 Ključni sagovornici smatraju da je proces izrade budžeta inkluzivan i transparentan	Ishod i uticaj
E 1.6 Percepcija građana o inkluzivnosti procesa izrade budžeta	Ishod i uticaj

Drugi podindikator ocenjuje dostupnost i sveobuhvatnost budžetske dokumentacije, kao i pristupačnost izveštaja. Praćenje strateškog okvira i prakse podrazumeva analizu strateških dokumenata i zvaničnih podataka koji su javno dostupni na internet prezentacijama relevantnih institucija. Procena ishoda i uticaja zasniva se na nalazima dobijenim kroz tri intervjua sa ključnim sagovornicima i na rezultatima istraživanja javnog mnjenja.

Tabela 3: Elementi indikatora u okviru podindikatora 2

Elementi indikatora: broj i naziv	Tip
E 2.1 Na snazi je strateški dokument koji predviđa unapređenje transparentnosti budžetske dokumentacije	Strateški okvir
E 2.2 Usvojeni godišnji budžet uključuje srednjoročnu perspektivu koja ilustruje kako će se prihodi i rashodi razvijati i nakon naredne fiskalne godine	Praksa u sprovođenju
E 2.3 Budžetska dokumentacija prikazuje uticaj budžeta na prioritetne oblasti javnih politika	Praksa u sprovođenju
E 2.4 Građanski budžet se redovno objavljuje <i>online</i>	Praksa u sprovođenju
E 2.5 Izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine se objavljuju pravovremeno i lako su dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju

E 2.6 Polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta se objavljuju pravovremeno i lako su dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju
E 2.7 Izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine i polugodišnji izveštaji sadrže podatke o trošenju budžeta po različitim klasifikacijama rashoda	Praksa u sprovođenju
E 2.8 Godišnji izveštaji o izvršenju budžeta se objavljuju pravovremeno i lako su dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju
E 2.9 Godišnji izveštaji o izvršenju budžeta sadrže podatke o trošenju budžeta po različitim klasifikacijama rashoda	Praksa u sprovođenju
E 2.10 Godišnji izveštaji o izvršenju budžeta ili posebni izveštaji sadrže informacije o značajnim efektima realizacije budžeta na prioritetne oblasti javnih politika	Praksa u sprovođenju
E 2.11 Godišnji izveštaji o izvršenju budžeta ili posebni izveštaji sadrže informacije o kapitalnim ulaganjima	Praksa u sprovođenju
E 2.12 Konsolidovani godišnji izveštaji o internoj finansijskoj kontroli i internoj reviziji se objavljuju pravovremeno i lako su dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju
E 2.13 Budžetski podaci se objavljuju u formatu otvorenih podataka	Praksa u sprovođenju
E 2.14 Ključni nedržavni akteri smatraju da je budžetska dokumentacija sveobuhvatna i da omogućava dalja istraživanja	Ishod i uticaj
E 2.15 Percepcija građana o dostupnosti informacija o izvršenju budžeta	Ishod i uticaj

Treći podindikator ispituje otvorenost i konkurentnost sistema javnih nabavki. Konkretno, procena obuhvata utvrđivanje javne dostupnosti planova i izveštaja o javnim nabavkama, konkurentnost i otvorenost postupaka, kao i korisničku prilagođenost Portala javnih nabavki. Praćenje strateških i planskih dokumenata, zakonodavstva i prakse sprovodi se kombinovanjem različitih izvora podataka kako bi se maksimalno povećala pouzdanost rezultata i obuhvata kvalitativnu analizu strateških dokumenata, pravnih akata i zvaničnih podataka koji su javno dostupni ili pribavljeni od nadležnih institucija putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Analiza pojedinih elemenata prakse u okviru ovog podindikatora sprovodi se na uzorku od pet naručilaca sa najvećim ugovorenim vrednostima javnih nabavki u kalendarskoj godini koja prethodi godini monitoringa. Za procenu ishoda i uticaja istraživači sprovode tri intervjua sa ključnim sagovornicima.

Tabela 4: Elementi indikatora u okviru podindikatora 3

Elementi indikatora: broj i naziv	Tip
E 3.1 Na snazi je strateški dokument koji predviđa unapređenje transparentnosti i konkurentnosti sistema javnih nabavki	Strateški okvir
E 3.2 Propisi predviđaju transparentnost i konkurentnost kao ključna načela procesa javnih nabavki	Zakonodavstvo
E 3.3 Nema posebnog zakonodavstva koje stvara izuzetke od opšteg zakona o javnim nabavkama	Zakonodavstvo
E 3.4 Postoji centralni organ za javne nabavke koji podržava transparentnost i konkurentnost procesa javnih nabavki	Institucionalni okvir
E 3.5 Centralni organ za javne nabavke redovno izveštava javnost o primeni ukupne politike javnih nabavki	Praksa u sprovođenju
E 3.6 Izveštavanje centralnog organa za javne nabavke je prilagođeno građanima	Praksa u sprovođenju
E 3.7 Centralni organ za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki redovno izveštava javnost o procedurama zaštite prava ponuđača	Praksa u sprovođenju
E 3.8 Portal za javne nabavke je jednostavan za korišćenje	Praksa u sprovođenju
E 3.9 Naručioci na centralnom nivou redovno objavljuju ažurirane godišnje planove javnih nabavki koji su lako dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju
E 3.10 Naručioci na centralnom nivou redovno objavljuju godišnje izveštaje o javnim nabavkama koji su lako dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju
E 3.11 Otvorene procedure predstavljaju standardnu metodu javnih nabavki	Praksa u sprovođenju
E 3.12 Procesi javnih nabavki su konkurentni	Praksa u sprovođenju
E 3.13 Podaci o javnim nabavkama su dostupni u otvorenom formatu	Praksa u sprovođenju
E 3.14 Ključni nedržavni akteri smatraju da je sistem javnih nabavki konkurentan i transparentan	Ishod i uticaj
E 3.15 Ključni nedržavni akteri smatraju da su izuzeci od zakona o javnim nabavkama adekvatno regulisani i primenjeni u praksi	Ishod i uticaj

Četvrti podindikator usmeren je na redovnu komunikaciju i građanima prilagođeno predstavljanje aktivnosti i izveštaja vrhovnih revizorskih institucija. Monitoring ovog podindikatora zasniva se na analizi strateškog okvira, propisa i internet prezentacija revizorskih institucija. Za procenu ishoda i uticaja istraživači sprovode intervjue sa ključnim sagovornicima.

Tabela 5: Elementi indikatora u okviru podindikatora 4

Elementi indikatora: broj i naziv	Tip
E 4.1 Na snazi je strateški dokument koji predviđa unapređenu komunikaciju i saradnju vrhovne revizorske institucije sa eksternim zainteresovanim stranama	Strateški okvir
E 4.2 Propisi predviđaju transparentnost rada vrhovne revizorske institucije	Zakonodavstvo
E 4.3 Godišnji izveštaji o radu vrhovne revizorske institucije redovno se objavljuju i lako su dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju
E 4.4 Revizorski izveštaji vrhovne revizorske institucije su prilagođeni građanima i lako su dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju
E 4.5 Podaci sadržani u eksternim revizorskim izveštajima su dostupni u otvorenom formatu	Praksa u sprovođenju
E 4.6 Vrhovna revizorska institucija koristi različite kanale za eksternu komunikaciju i promociju svojih aktivnosti i izveštaja	Praksa u sprovođenju
E 4.7 Ključni nedržavni akteri smatraju da je rad vrhovne revizorske institucije transparentan, a izveštaji lako dostupni	Ishod i uticaj

II. TRANSPARENTNOST I OTVORENOST UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA

Ovo poglavlje predstavlja rezultate procene za Srbiju. Svako potpoglavlje prikazuje rezultate za jedan podindikator (ukupno četiri), počev od kratkog pregleda dešavanja od PAR Monitora 2021/2022. Nakon toga sledi detaljna procena elemenata podindikatora, koja započinje analizom okvira javnih politika, zakonodavstva i institucionalnog okvira, zatim analizom prakse u sprovođenju, a završava se razmatranjem ishoda i uticaja. Svaka procena podindikatora završava se grafičkim prikazom dodeljenih poena.

Grafikon ispod prikazuje ukupne rezultate u oblasti upravljanja javnim finansijama u Srbiji, mereno na skali od 0 do 100 poena.

Transparentnost i otvorenost upravljanja javnim
finansijama (bodovi 0-100)



II.1 Inkluzivnost i transparentnost procesa izrade budžeta

Princip 23: Godišnji budžet je sveobuhvatan i utvrđen u okviru kredibilnog i prenosivog srednjoročnog okvira, u ravnoteži između potreba politika u fiskalnih ograničenja.

Dodeljeni poeni po elementu za podindikator 1: Inkluzivnost i transparentnost procesa izrade budžeta⁵

Elementi indikator	Element	Ocena
E 1.1 Strateški dokument okvir predviđa unapređenje inkluzivnosti i transparentnosti procesa izrade budžeta	Strateški okvir	0/1
E 1.2 Propisi predviđaju učešće građana u procesu izrade budžeta	Zakonodavstvo	1/1
E 1.3 Eksternim zainteresovanim stranama se unapred pružaju potpune informacije, čime im se ostavlja dovoljno vremena da se pripreme za konsultacije u procesu izrade budžeta	Praksa u sprovođenju	0/2
E 1.4 Nadležni državni organi proaktivno obezbeđuju uključivanje širokog spektra eksternih zainteresovanih strana u proces izrade budžeta	Praksa u sprovođenju	0/3,5
E 1.5 Ključni sagovornici smatraju da je proces izrade budžeta inkluzivan i transparentan	Ishod i uticaj	0/3
E 1.6 Percepcija građana o inkluzivnosti procesa izrade budžeta	Ishod i uticaj	0/2
Ukupan rezultat za podindikator 1		1/12,5

⁵ Prvi podindikator fokusira se na sledeći SIGMA potprincip: Vlada podstiče angažovanje građana u proces izrade budžeta stavljanjem kompletne budžetske dokumentacije na uvid javnosti, pripremom građanskog budžeta i otvorenim budžetskim alatima.

Analiza izrade budžeta za 2024. i 2025. godinu pokazala je značajne nedostatke u pogledu inkluzivnosti i uključivanja zainteresovanih strana tokom celokupnog procesa donošenja odluka. Zakoni o budžetu za 2024. i 2025. godinu usvojeni su bez sprovođenja javne rasprave. Iako se u Narodnoj skupštini redovno organizuju javna slušanja o nacrtima zakona o budžetu, SIGMA je ukazala da parlamentarni nadzor ostaje slab zbog ograničenog vremena koje je odborima na raspolaganju za razmatranje predloga.⁶ Slično tome, Evropska komisija je ocenila da je potrebno unaprediti kako učešće javnosti u budžetskom procesu, tako i budžetski nadzor od strane zakonodavne vlasti, budući da su budžeti za 2024. i 2025. godinu usvojeni uz veoma ograničenu kvalitativnu procenu i minimalnu raspravu među zainteresovanim akterima.⁷ Ministarstvo finansija razvilo je Budžetski portal koji omogućava građanima da dostavljaju svoje predloge tokom tekućeg budžetskog ciklusa.⁸ Međutim, ostaje da se vidi da li će ovaj novi alat zaista doprineti povećanju inkluzivnosti i transparentnosti procesa izrade budžeta.

Važeći strateški okvir RJU ne sadrži aktivnosti koje bi se bavile nedostatkom transparentnosti i inkluzivnosti procesa izrade budžeta. Uvođenje takvih mera doprinelo bi rešavanju dugogodišnje prakse isključivanja zainteresovane javnosti iz ovog procesa. U Srbiji više zakona i podzakonskih akata uređuje konsultacije sa zainteresovanim stranama i javne rasprave, pri čemu nijedan od njih ne izuzima Zakon o budžetu.⁹ Međutim, uprkos nepostojanju formalnog izuzeća, Zakon o budžetu za 2025. godinu pripremljen je bez konsultacija sa eksternim zainteresovanim stranama i bez sprovođenja javne rasprave.¹⁰ Javno slušanje održano je u Narodnoj skupštini, ali bez uključivanja eksternih zainteresovanih strana. Pored toga, javno dostupne informacije ne ukazuju na to da li su eksterni akteri učestvovali u ranijim fazama procesa, pre održavanja javnog slušanja.

⁶ SIGMA/OECD, *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, 2025, pp. 113. Dostupno na: <https://tinyurl.com/3f9ua2pt>

⁷ Evropska komisija, *Serbia report 2024*, str. 27. Dostupno na: <https://tinyurl.com/bd3mncwy>. Evropska komisija, *Serbia report*, str. 27. Dostupno na: <https://tinyurl.com/5n84a6d4>.

⁸ Portal je dostupan na: <https://budzet.mfin.gov.rs/sr-cir/home>

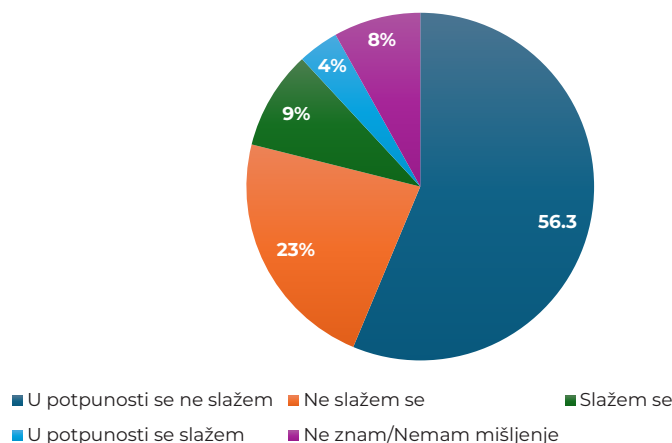
⁹ Konkretno, član 77. Zakona o državnoj upravi obavezuje institucije javne uprave da uključe javnost prilikom izrade pravnih akata u okviru svoje nadležnosti, a posebno da sprovedu javne rasprave kada ti akti značajno menjaju pravna rešenja u određenoj oblasti ili kada je akt od značajnog interesa za javnost. Iako se Zakon o budžetu ne pominje ni kao izuzetak ni kao pravilo, formulacija značajnog interesa za javnost svakako se odnosi na državni budžet. Poslovnik Vlade u članu 41. propisuje iste dve situacije u kojima je javna rasprava obavezna (aktima značajno menjaju pravna rešenja u određenoj oblasti ili kada je akt od značajnog interesa za javnost). Zakon o budžetu je izuzet samo od obaveze podvrgavanja obaveznoj prethodnoj proceni uticaja, prema članu 3. Uredbe o proceni uticaja propisa. Konačno, Zakon o sistemu planiranja predviđa izuzetak samo za planska dokumenta koja se odnose na budžetski sistem u članu 50.

¹⁰ Nacrt zakona, koji je pripremila Ministarstvo finansija, prvobitno je dostavljen Vladi, a zatim Skupštini, kako je predviđeno Poslovnikom Vlade i Ustavom. Nadležni vladini odbori su usvojili nacrt zakona, nakon čega je dostavljen Skupštini i formalno usvojen. Javnost nije bila uključena u ovaj proces. Informacije o vremenskom okviru dostupne su na: <https://otvoreniparlament.rs/akt/5457>. Nema informacija o konsultacijama ili javnoj raspravi za nacrt zakona na Portalu e-Konsultacije, veb stranici Ministarstva finansija, niti u pratećim materijalima dostavljenim uz nacrt zakona.

Stavovi koje su izneli ključni sagovornici odražavaju ovu praksu, budući da proces izrade budžeta ne smatraju ni transparentnim ni inkluzivnim.¹¹ Oni su naglasili da je učešće javnosti i zainteresovanih strana u ovom procesu veoma ograničeno ili u potpunosti izostaje, dok javna slušanja u Narodnoj skupštini imaju mali uticaj na sadržaj nacrtu zakona. Ograničena efikasnost javnih slušanja proizlazi kako iz njihovog termina, budući da se održavaju gotovo na samom kraju procesa usvajanja, tako i iz činjenice da se Zakon o budžetu često usvaja zajedno sa velikim brojem drugih zakona. Kao pozitivnu okolnost, sagovornici su prepoznali izvestan napredak u transparentnosti čitavog procesa, usled boljeg poštovanja propisanog budžetskog kalendara.¹² Međutim, inkluzivnost ostaje na istom nivou, zbog čega proces u velikoj meri ostaje zatvoren za javnost.

Percepcija građana odražava ove nalaze, budući da samo 13% smatra da ima mogućnost da utiče na način na koji se troše sredstva iz državnog budžeta (videti Grafikon 1 u nastavku).¹³ Ovako izrazito negativan nalaz ukazuje na značajan jaz između Vlade i javnosti, kao i na to da participativni mehanizmi ili ne postoje, ili su loše osmišljeni, ili nisu adekvatno komunicirani. Stoga se rezultati istraživanja mogu tumačiti ne samo kao pokazatelj trenutnog nezadovoljstva, već i kao širi problem koji se odnosi na kredibilitet i efikasnost procesa donošenja odluka o budžetu.

Grafikon 1: Udeo odgovora građana po stepenu slaganja sa tvrdnjom: „Imam mogućnost da utičem na to kako se troši novac iz državnog budžeta“



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Zbog zaokruživanja, procenti se možda neće uvek činiti da se sabiraju do 100%. Osnovni uzorak za ova pitanja bio je N = 1006.

¹¹ Istraživači su identifikovali i intervjuisali relevantne nedržavne aktere sa iskustvom i znanjem u ovoj oblasti (ključne sagovornike). Nedržavni akteri su odabrani među predstavnicima organizacija civilnog društva, akademske zajednice, strukovnih organizacija, medijskih udruženja, istraživačkih novinarskih kuća ili tematskih stručnjaka. Po pravilu, za sve izjave su intervjuisana tri nedržavna aktera. Intervjui sa ključnim sagovornicima održani su 23., 24. jula i 30. jula 2025. godine. Dva ključna sagovornika su odgovorila sa „uglavnom se slažem“, a jedan sa „uglavnom se ne slažem“ sa izjavom „Proces formulacije budžeta je transparentan“. Dva ključna sagovornika su odgovorila sa „uopšte se ne slažem“, a jedan sa „uglavnom se ne slažem“ sa izjavom „Proces formulacije budžeta je inkluzivan“.

¹² Uvedeno članom 31 Zakona o budžetskom sistemu.

¹³ Istraživanje javnog mnjenja u Srbiji sprovedeno je od 15. do 19. februara 2025. godine. Za više informacija o uzorku i listi tvrdnji, pogledajte odeljak Metodološki dodatak.

Međutim, u aktuelnom ciklusu izrade budžeta zabeleženi su određeni pomaci. Ministarstvo finansija uvelo je Budžetski portal, koji je operativan od 1. oktobra 2025. godine, uz isticanje da mu je cilj da građanima omogući dublji uvid u pripremu budžeta i pruži mogućnosti za aktivno uključivanje.¹⁴ Portal omogućava registrovanim korisnicima da podnose predloge, ali tek nakon što uspešno završe kratak kviz znanja o javnim finansijama. Iako ovaj alat ima potencijal da unapredi inkluzivnost, njegovo rešenje otvara određene dileme. Pre svega, kviz deluje kao vid autentifikacije, budući da je njegovo polaganje uslov za podnošenje predloga, verovatno sa namerom da se korisnici podstaknu da se upoznaju sa temom. Ipak, ovakav zahtev može ograničiti učešće i doprineti daljem jazu u pogledu inkluzivnosti procesa.

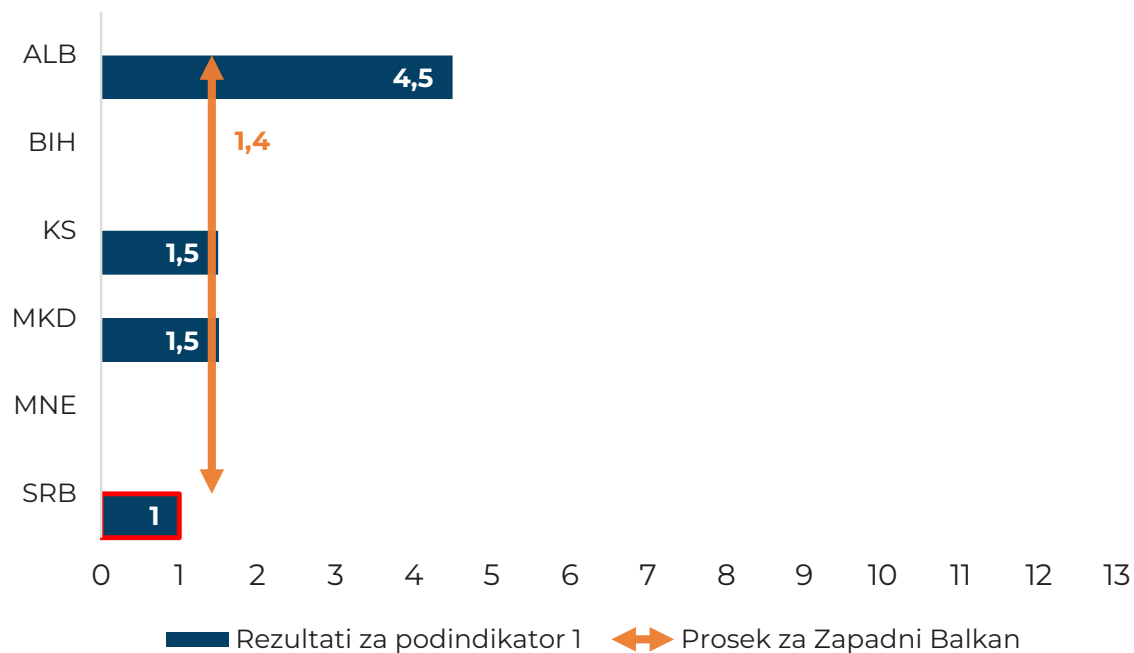
Konačno, Ministarstvo finansija nije razjasnilo na koji način će predlozi građana biti razmatrani niti kako će biti uključeni u dalji proces. Ostaje nejasno da li će poseban izveštaj o predlozima podnetim putem Budžetskog portala, zajedno sa obrazloženjima da li su prihvaćeni ili odbijeni, postati deo prateće dokumentacije prilikom upućivanja Predloga zakona o budžetu za 2026. godinu Narodnoj skupštini na usvajanje. U slučaju izostanka takvog izveštaja, postoji rizik da Portal obezbedi samo privid učešća, bez suštinskog unapređenja inkluzivnosti. Objavljivanje institucionalnih povratnih informacija doprinelo bi i većoj transparentnosti čitavog procesa, jer bi pokazalo kako su pristigli predlozi razmatrani, čime bi se istovremeno adresiralo i pitanje odgovornosti. Trenutno su na Portalu dostupni samo odabrani predlozi građana. Ministarstvo finansija je navelo da je tokom procesa izrade budžeta za 2026. godinu primljeno ukupno 37 predloga, ali da su na Portalu navedeni samo oni koji su ocenjeni kao od posebnog interesa za širu javnost.¹⁵ Iako se ovo može smatrati blagim unapređenjem u odnosu na raniju praksu, bez potpunog objavljivanja podataka o učešću i bez javnog prikazivanja povratnih informacija, transparentnost i inkluzivnost budućih procesa ostaće upitne.

¹⁴ Dostupno na: <https://tinyurl.com/3dkxyj7y>.

¹⁵ Poslednja provera 25. novembra 2025. Dostupno na: <https://budzet.mfin.gov.rs/sr-cir/selected-proposals/116>

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Podindikator 1: Inkluzivnost i transparentnost procesa izrade budžeta
(maksimalan broj poena: 12,5)



II.2 Dostupnost i sveobuhvatnost budžetske dokumentacije

Princip 23: Godišnji budžet je sveobuhvatan i utvrđen u okviru kredibilnog i prenosivog srednjoročnog okvira, u ravnoteži između potreba politika u fiskalnih ograničenja.

Princip 25: Vlada realizuje budžet u skladu sa svojim projekcijama i o njemu izveštava na sveobuhvatan i transparentan način, što omogućava blagovremen nadzor.

Princip 26: Organi javne uprave upravljaju resursima na delotvoran i zakonit način kako bi ostvarili ciljeve.

Dodeljeni poeni po elementima u okviru podindikatora 2: Dostupnost i sveobuhvatnost budžetske dokumentacije¹⁶

Elementi indikatora	Tip elementa	Ocena
E 2.1 Na snazi je strateški dokument koji predviđa unapređenje transparentnosti budžetske dokumentacije	Strateški okvir	1/1
E 2.2 Doneti godišnji budžet uključuje srednjoročnu perspektivu koja ilustruje kako će se prihodi i rashodi razvijati i nakon naredne fiskalne godine	Praksa u sprovođenju	0/3
E 2.3 Budžetska dokumentacija prikazuje uticaj budžeta na prioritetne oblasti javnih politika	Praksa u sprovođenju	0,25/2
E 2.4 Građanski budžet se redovno objavljuje <i>online</i>	Praksa u sprovođenju	2/2

¹⁶ Drugi podindikator se fokusira na sledeće SIGMA potprincipe: Vlada podstiče angažovanje građana u proces izrade budžeta stavljanjem kompletne budžetske dokumentacije na uvid javnosti, pripremom građanskog budžeta i otvorenim budžetskim alatima; Dokumentacija o godišnjem budžetu je sveobuhvatna i uključuje sve javne rashode i prihode, fiskalne rizike, poresku potrošnju i višegodišnje obaveze; Budžet se predstavlja u administrativnom, ekonomskom, funkcionalnom i programskom smislu, koristeći informacije o nefinansijskom učinku. Rashodi povezani sa politikama kao što je „zelena“ tranzicija i rodna ravnopravnost prate se kako bi se ocenili efekti inicijativa tamo gde postoje relevantni ciljevi ili potciljevi; Ministarstvo finansija prati izvršenje budžeta tokom finansijske godine i redovno objavljuje informacije o izvršenju budžeta kako bi omogućilo delotvorno donošenje odluka i transparentnost; Vlada objavljuje svoj godišnji finansijski izveštaj najkasnije šest meseci po završetku finansijske godine. Vrhovna revizorska institucija obavlja reviziju izveštaja i parlament o njemu raspravlja pre naredne rasprave o budžetu; Godišnji finansijski izveštaj vlade je sveobuhvatan i zasnovan na odgovarajućem okviru za finansijsko izveštavanje, 25 u formatu je koji odražava format budžeta, objašnjava odstupanja od budžetskih stavki, obuhvata analizu državne aktive i pasive i sadrži informacije o nefinansijskom učinku gde se porede rezultati sa ciljevima vlade; Vlada, u svom godišnjem finansijskom izveštaju, ili u zasebnom izveštaju, daje informacije o značajnim ekonomskim, socijalnim i ekološkim efektima svojih politika, nabavki i aktivnosti; Vlada daje informacije o kapitalnim investicijama u svojim godišnjim finansijskim izveštajima ili u zasebnom izveštajima; Jedno ministarstvo koordinira sprovođenjem unutrašnje kontrole, analizira napredak i jednom godišnje podnosi izveštaje vladi o situaciji u unutrašnjoj kontroli javnog sektora.

E 2.5 Izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine se objavljuju pravovremeno i lako su dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju	1,5/3
E 2.6 Polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta se objavljuju pravovremeno i lako su dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju	1,5/3
E 2.7 Izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine i polugodišnji izveštaji sadrže podatke o trošenju budžeta po različitim klasifikacijama rashoda	Praksa u sprovođenju	2/3
E 2.8 Godišnji izveštaji o izvršenju budžeta se objavljuju pravovremeno i lako su dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju	2,25/3
E 2.9 Godišnji izveštaji o izvršenju budžeta sadrže podatke o trošenju budžeta po različitim klasifikacijama rashoda	Praksa u sprovođenju	4/4
E 2.10 Godišnji izveštaji o izvršenju budžeta ili posebni izveštaji sadrže informacije o značajnim efektima realizacije budžeta na prioritetne oblasti politika	Praksa u sprovođenju	0/2
E 2.11 Godišnji izveštaji o izvršenju budžeta ili posebni izveštaji sadrže informacije o kapitalnim ulaganjima	Praksa u sprovođenju	0/3
E 2.12 Konsolidovani godišnji izveštaji o internoj finansijskoj kontroli i internom reviziji se objavljuju pravovremeno i lako su dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju	2/2
E 2.13 Budžetski podaci se objavljuju u formatu otvorenih podataka	Praksa u sprovođenju	0/2
E 2.14 Ključni nedržavni akteri smatraju da je budžetska dokumentacija sveobuhvatna i omogućava dalja istraživanja	Ishod i uticaj	0/3
E 2.15 Percepcija građana o dostupnosti informacija o izvršenju budžeta	Ishod i uticaj	0,5/2
Ukupan rezultat za podindikator 2		17/38

Od prethodnog ciklusa praćenja nisu zabeležena značajna unapređenja u pogledu dostupnosti i sveobuhvatnosti budžetske dokumentacije. Tokom godine, polugodišnji i godišnji izveštaji o izvršenju budžeta uglavnom se objavljuju redovno, ali ne uvek blagovremeno. Evropska komisija ističe da izveštaji o izvršenju budžeta sadrže samo osnovne elemente. Pored toga, uočeno je da Ministarstvo finansija ne objavljuje profil izvršenja budžeta na početku godine, čime se onemogućava analiza eventualnih odstupanja u odnosu na planirana sredstva. S druge strane, najnoviji izveštaj Komisije naglašava da je metodologija „zelenog označavanja“ po prvi put integrisana u proceduru budžetskog planiranja 2024. godine.¹⁷

Strateški okvir RJU predviđa određene korake ka unapređenju transparentnosti budžetske dokumentacije. Konkretno, Akcioni plan Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021–2025. godina predviđa izradu izveštaja „za javnost“ o statusu kapitalnih projekata koje prati Ministarstvo finansija.¹⁸ Iako druge aktivnosti nisu bile definisane, izveštavanje o realizaciji kapitalnih projekata predstavlja važan korak ka većoj transparentnosti, imajući u vidu visoku finansijsku vrednost i javni značaj takvih projekata. Ova aktivnost, dodeljena Ministarstvu finansija, bila je planirana za poslednji kvartal 2025. godine, ali takav izveštaj još uvek nije dostupan na zvaničnoj internet stranici Ministarstva.¹⁹

Kada je reč o sveobuhvatnosti zakona o budžetu, nisu zabeležena značajna unapređenja u prikazu raspodele sredstava. Dostupnost srednjoročnih projekcija i prikaz budžetskih implikacija po prioritetnim oblastima javnih politika i dalje nisu u potpunosti obezbeđeni. Zakoni o budžetu za 2024. i 2025. godinu sadrže limite rashoda na nivou države, za dve godine koje slede nakon fiskalne godine ali ne sadrže informacije o prihodima, a isto važi i za projekcije razvrstane po budžetskim korisnicima ili programima. Pregled planiranih kapitalnih rashoda po budžetskim korisnicima dostupan je u oba zakona, ali ni u tom delu ne postoje podaci o prihodima.

Pored toga, budžetska dokumentacija ne sadrži narativni prikaz budžetskih implikacija po prioritetnim oblastima javnih politika: razvoj privatnog sektora i poslovno okruženje, zelena i digitalna tranzicija, ljudski kapital, i vladavina prava.²⁰

¹⁷ Evropska komisija, *Serbia report*, str. 27. Dostupno na: <https://tinyurl.com/5n84a6d4>.

¹⁸ Akcioni plan za Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021-2025 (specifični cilj 1 - Unapređeni kapaciteti za planiranje budžeta i upravljanje javnim investicijama; mera 1.4 - Unapređenje okruženja za efikasno upravljanje kapitalnim investicijama; aktivnost 1.4.3 - Izrada izveštaja za javnost o statusu kapitalnih projekata koji se prate u skladu sa metodologijom), str. 105. Dostupno na: <https://tinyurl.com/yc6emtcv>

¹⁹ Izveštaj nije bio dostupan tokom perioda praćenja i tokom procesa izrade ovog izveštaja, tj. do decembra 2025. godine.

²⁰ Navedeni politički prioriteti su utvrđeni Reformskim agendama za uprave Zapadnog Balkana, razvijenim kao odgovor na Instrument EU za reforme i rast, u okviru Novog plana rasta za Zapadni Balkan. Više informacija na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5421.

Međutim, određeni pomaci zabeleženi su usvajanjem Zakona o budžetu za 2025. godinu, budući da je Ministarstvo finansija objavilo poseban dokument – Aneks uz zakon o budžetu pod nazivom Zeleni budžet. Ovaj dokument sadrži narativno obrazloženje pojedinih aktivnosti koje imaju uticaj na zelenu tranziciju, kao i listu svih zelenih projekata planiranih za fiskalnu godinu.²¹ Ovaj Aneks predstavlja vodič za zainteresovane strane koje žele da razumeju na koji način će dodeljena sredstva uticati na ovu oblast. Trenutno se izrađuje na osnovu informacija koje dostavljaju pojedina ministarstva, odnosno njihove procene uticaja projekata koje će sprovesti tokom fiskalne godine na životnu sredinu. Međutim, Zeleni budžet ne predstavlja sveobuhvatan pregled uticaja na životnu sredinu za sve projekte planirane u ovoj oblasti u okviru budžeta za 2025. godinu, budući da su samo četiri ministarstva označila svoje relevantne projekte kao „zelene“, i to bez dovoljno razrađenog objašnjenja budžetskih implikacija po životnu sredinu. Kako bi se efikasno unapredila transparentnost informacija o planiranoj javnoj potrošnji, neophodno je jasno istaknuti ključne tačke i pružiti objašnjenja o širim, planiranim rezultatima izvršenja budžeta u svim prioritetnim oblastima javnih politika, uključujući i zelenu tranziciju.

Kao i u prethodnim ciklusima monitoringa, Građanski budžet, koji se izrađuje za svaki budžetski ciklus, sadrži građanima prilagođene prikaze i objašnjenja o dodeljenim sredstvima, uz primere finansiranih aktivnosti u različitim oblastima javnih politika.²² Navedeni Budžetski portal takođe nudi određene alate prilagođene građanima, poput grafičkih prikaza različitih budžetskih stavki i komponenti, kao i Vodič za budžetsku pismenost, koji ima za cilj da pomogne građanima u boljem razumevanju javnih finansija. Pored toga, jedna od novina uvedenih putem Portala jeste i Građanski vodič kroz predlog budžeta za 2026. godinu.²³ Na kraju, Portal sadrži i virtuelnog asistenta, koji je osmišljen da odgovara na pitanja u vezi sa sistemom upravljanja javnim finansijama.

Kada je reč o izveštajima o izvršenju budžeta, izrađuju se tri vrste – tekući (mesečni), polugodišnji i godišnji. Međutim, oni ili nisu lako dostupni, ili se ne objavljuju blagovremeno, što ograničava njihovu upotrebljivost za praćenje načina na koji se troše budžetska sredstva. Ministarstvo finansija priprema Biltene javnih finansija, pri čemu svako izdanje obuhvata jedan mesec izvršenja budžeta. Ovi bilteni se često objavljuju sa zakašnjenjem od oko tri meseca u odnosu na mesec na koji se odnose,²⁴ što predstavlja značajno kašnjenje. Ipak, oni su dostupni i lako pristupačni u posebnoj rubrici na veb-sajtu Ministarstva finansija.²⁵ Situacija je suprotna kada je reč o polugodišnjim izveštajima. Njihovo

21 Dostupno na: <https://tinyurl.com/337za53c>

22 Dostupno na: <https://tinyurl.com/288bxvw8>.

23 Dostupno na: <https://budzet.mfin.gov.rs/sr-cir/documents>.

24 Za potrebe procene, izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine smatraju se blagovremenim ako su objavljeni mesec dana nakon meseca koji pokrivaju.

25 Dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija>.

objavljivanje je blagovremeno – postaju dostupni na veb-sajtu Narodne skupštine čim ih Ministarstvo finansija uputi na usvajanje. Međutim, pristupačnost i dalje predstavlja problem, budući da su ovi izveštaji samo navedeni među velikim brojem drugih akata koje Skupština usvaja i nisu razvrstani po tematskim oblastima.²⁶ Objavljivanje polugodišnjih izveštaja na internet stranici Ministarstva finansija, kao dela zvanične dokumentacije o izvršenju budžeta, omogućilo bi lakši i blagovremen pristup i nadzor od strane eksternih zainteresovanih strana.

Slični problemi postoje i kada je reč o godišnjim izveštajima o izvršenju budžeta. Zakon o budžetskom sistemu ne propisuje rok za usvajanje zakona o završnom računu budžeta, već samo navodi da je Vlada dužna da Narodnoj skupštini dostavi predlog zakona najkasnije do 15. jula svake godine.²⁷ Stoga se, usled budžetskog kalendara i proceduralnih zahteva, odnosno činjenice da se godišnji izveštaji o izvršenju budžeta usvajaju u Narodnoj skupštini kao deo Zakona o završnom računu, ovi izveštaji često objavljuju tek u poslednjem kvartalu kalendarske godine, kao što je bio slučaj za posmatrane 2022. i 2023. godinu. Dodatno, na veb-sajtu Ministarstva finansija oni se objavljuju zajedno sa svim ostalim propisima za koje je Ministarstvo finansija ovlašćeni predlagač.²⁸ Iako veb-sajt nudi funkciju pretrage, godišnji izveštaji o izvršenju budžeta, odnosno zakoni o završnom računu, ne mogu se smatrati u potpunosti pristupačnim, jer su navedeni među brojnim drugim zakonima i nisu smešteni u posebnu sekciju posvećenu izvršenju budžeta.²⁹ U tom smislu, unapređenje vidljivosti godišnjih izveštaja predstavljalo bi važan korak ka većoj transparentnosti i odgovornosti u izvršenju budžeta.

Strukturno posmatrano, izveštaji o izvršenju budžeta u velikoj meri prate formalnu budžetsku klasifikaciju. Polugodišnji i godišnji izveštaji prate strukturu budžeta i prikazuju podatke o izvršenju po administrativnoj, ekonomskoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji. Mesečni podaci o izvršenju, međutim, ograničeni su na ekonomsku klasifikaciju, što ih čini manje sveobuhvatnim u poređenju sa polugodišnjim i godišnjim izveštajima. U celini, ovakva usklađenost sa budžetskom strukturom obezbeđuje konzistentnost, ali istovremeno ograničava dubinu analize: izveštaji o izvršenju ne sadrže kvalitativne informacije o učinku i pružaju malo uvida u to kako sprovođenje budžeta utiče na prioritetne oblasti javnih politika.

26 Za potrebe ove procene, analizirani su izveštaji za 2024. i 2025. godinu, budući da izveštaj za 2025. godinu nije bio dostupan tokom perioda praćenja. Konkretno, posmatrani su polugodišnji izveštaji za period januar-jun 2023. i za period januar-septembar 2024. godine. Dostupni su na: <https://tinyurl.com/4u3f3287> i <https://tinyurl.com/4w2e9e5b>.

27 Član 78, Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik br. 94/2024. Dostupno na: <https://tinyurl.com/bdfaj4h5>. Takođe treba napomenuti da su oba zakona o završnom računu koja su posmatrana u okviru procene – zakoni za 2022. i za 2023. godinu – podneta Narodnoj skupštini nakon propisanog roka. Zakon za 2022. godinu podnet je u septembru 2023. godine, dok je Zakon za 2024. godinu podnet u novembru 2024. godine. Informacije o vremenskom okviru za oba zakona dostupne su na: <https://otvoreniparlament.rs/akt/5165> i <https://otvoreniparlament.rs/akt/5441>.

28 Dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/propisi/zakoni>

29 Tokom perioda praćenja, godišnji izveštaj za 2023. godinu je ocenjen kao pristupačan, jer je bio dostupan na samo tri klika od početne stranice.

Pored toga, izveštaji o izvršenju budžeta ne sadrže delove prilagođene građanima, niti pružaju informacije o napretku realizacije velikih investicionih projekata. Iako prikazuju podatke o planiranim i izvršenim iznosima za sve budžetske stavke, oni ne objašnjavaju odstupanja u potrošnji za kapitalne investicije. Odsustvo narativnog obrazloženja značajno umanjuje njihovu analitičku vrednost i ograničava mogućnost procene u kojoj meri je izvršenje budžeta usklađeno sa ciljevima javnih politika. Imajući u vidu visok finansijski udeo investicionih projekata, nedostatak informacija o njihovoj realizaciji i o odstupanjima predstavlja značajan jaz u transparentnosti izvršenja budžeta.

Stanje sistema javne interna finansijske kontrole redovno se prati i o njemu se izveštava kroz konsolidovane godišnje izveštaje, koji obuhvataju finansijsko upravljanje i kontrolu, kao i internu reviziju. Centralna jedinica za harmonizaciju Ministarstva finansija priprema konsolidovani izveštaj objedinjavanjem pojedinačnih godišnjih izveštaja koje dostavljaju nadležni organi. Iako ne postoje propisani rokovi za njihovu izradu i objavljivanje, izveštaji se uglavnom objavljuju blagovremeno – konsolidovani izveštaji za 2024. i 2025. godinu objavljeni su u julu 2023, odnosno 2024. godine. Pored toga, oni su lako dostupni u posebnoj sekciji na internet stranici Ministarstva finansija.³⁰

Nasuprot tome, nisu zabeležena značajnija unapređenja u pogledu dostupnosti otvorenih budžetskih podataka. Iako Portal otvorenih podataka sadrži više skupova podataka za jedinice lokalne samouprave, podaci o državnom budžetu ili o izvršenju državnog budžeta tamo nisu objavljeni. Određeni skupovi podataka dostupni su na veb-sajtu Ministarstva finansija u Excel formatu, uključujući podatke o raspodeli budžetskih sredstava po članu 8 Zakona o budžetu za 2024. i 2025. godinu (raspodela po administrativnim jedinicama/institucijama)³¹ kao i makrofiskalne vremenske serije koje obuhvataju prihode, rashode, konsolidovane budžete i javni dug.³² Međutim, ovi skupovi podataka rasuti su po veb-sajtu Ministarstva i nisu objedinjeni u okviru posebne sekcije za otvorene podatke. Ovakav fragmentisan pristup ukazuje na nepostojanje koherentne politike objavljivanja budžetskih podataka u otvorenim formatima.

Ključni sagovornici ne smatraju da su budžet i godišnji izveštaji o izvršenju budžeta sveobuhvatni niti da su izrađeni na način koji pruža adekvatne informacije za istraživanje i analizu. Sagovornici su istakli da se i budžet i izveštaji lako mogu pronaći i da su dostupni na internetu. Međutim, problem leži u formatu dokumentacije, koji ne omogućava lako razumevanje i ne pruža informacije potrebne za dalju analizu. Jedan od ključnih sagovornika naveo je da su informacije o programskom budžetu nedovoljne za razumevanje onoga što bi u širem smislu trebalo da bude postignuto, a posebno za sagledavanje

30 Dostupno na: <https://mfin.gov.rs/o-ministarstvu/konsolidovani-godinji-izvetaj>

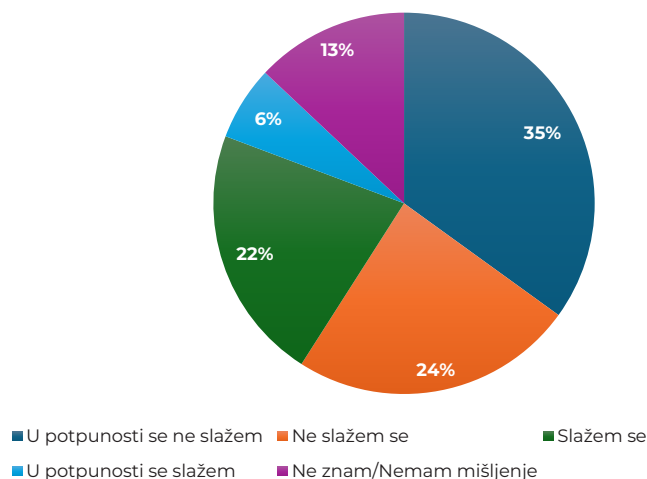
31 Dostupno na: <https://tinyurl.com/yc6hbtct> i <https://tinyurl.com/34kpvzhv>

32 Dostupno na: <https://mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci>

šta je zaista ostvareno i zašto je došlo do odstupanja u odnosu na plan. Drugi sagovornik ukazao je na sličan problem – detaljna obrazloženja pojedinačnih stavki nisu dostupna, što otežava razumevanje i analizu sadržaja čak i onima sa prethodnim iskustvom, što ponovo ukazuje na potrebu za uvođenjem korisnički prilagođenijih alata sa objašnjenjima.

Na kraju, percepcija građana o dostupnosti informacija o izvršenju budžeta veoma je niska, budući da svega 28% smatra da državni organi objavljuju informacije o tome kako se troše sredstva iz državnog budžeta (videti Grafikon 2 u nastavku).³³ Ovakva percepcija nije nužno povezana sa samim postojanjem izveštaja i formalnom dostupnošću informacija. Kako su istakli ključni sagovornici, format i struktura dokumentacije nisu prilagođeni onima koji ne poseduju makar osnovno predznanje. Stoga rezultati istraživanja ukazuju na to da se građani ne mogu lako informisati o tome kako se državni budžet izvršava, uprkos postojanju dostupnih izveštaja. Ovo upućuje na potrebu da državni organi objavljuju detaljne, ali građanima prilagođene prikaze izvršenja budžeta. Novi Budžetski portal mogao bi se dodatno iskoristiti za unapređenje dostupnosti i korisničke prilagođenosti podataka o izvršenju.

Grafikon 2: Udeo odgovora građana po stepenu slaganja sa tvrdnjom: „Nadležni državni organi objavljuju informacije o trošenju novca iz državnog budžeta“

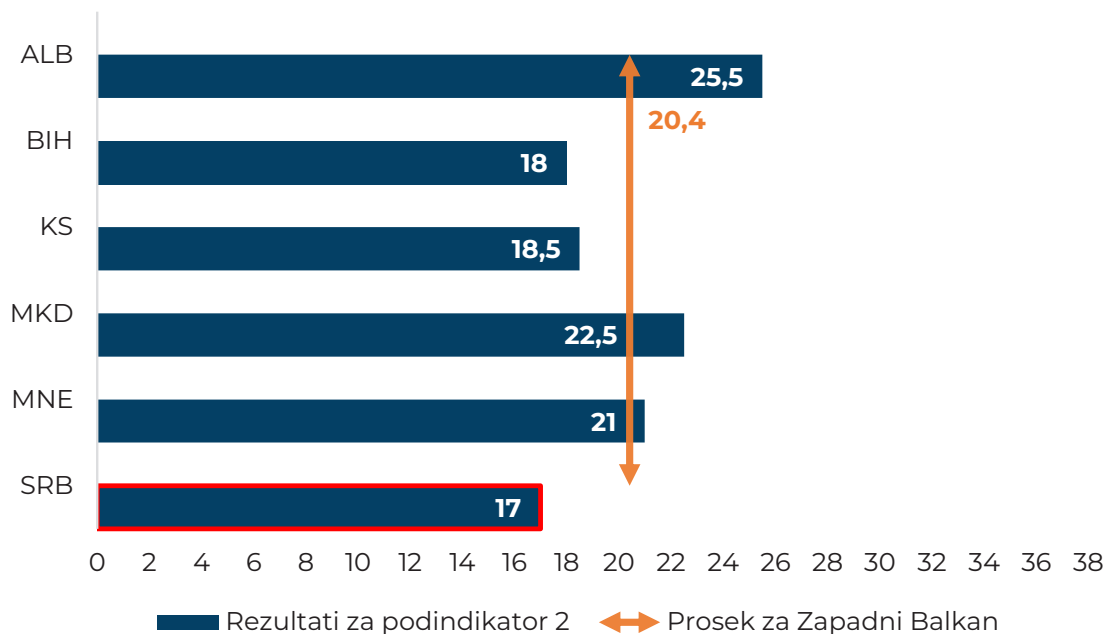


Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Zbog zaokruživanja, procenti se možda neće uvek činiti da se sabiraju do 100%. Osnovni uzorak za ova pitanja bio je N = 1006

³³ Istraživanje javnog mnjenja u Srbiji sprovedeno je od 15. do 19. februara 2025. godine. Za više informacija o uzorku i listi tvrdnji, pogledajte odeljak Metodološki dodatak.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Podindikator 2: Dostupnost i sveobuhvatnost budžetske dokumentacije
(maksimalan broj poena: 38)



II.3 Transparentnost i konkurentnost sistema javnih nabavki

Princip 28: Zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki, uključujući i javno-privatna partnerstva i koncesije, zasniva se na načelima ravnopravnog tretmana, zabrane diskriminacije, transparentnosti, srazmernosti i konkurentnosti, uz podršku zdravog okvira za upravljanje.

Princip 29: Naručioci sprovode postupke javnih nabavki, uključujući javno-privatna partnerstva, delotvorno i ekonomično.

Dodeljeni poeni po elementu za podindikator 3: Transparentnost i konkurentnost sistema javnih nabavki³⁴

Elementi indikatora	Tip elementa	Ocena
E 3.1 Na snazi je strateški dokument koji predviđa unapređenje transparentnosti i konkurentnosti sistema javnih nabavki	Strateški okvir	1/1
E 3.2 Propisi predviđaju transparentnost i konkurentnost kao ključna načela procesa javnih nabavki	Zakonodavstvo	1/1
E 3.3 Nema posebnog zakonodavstva koje stvara izuzetke od opšteg zakona o javnim nabavkama	Zakonodavstvo	0/1,5
E 3.4 Postoji centralni organ za javne nabavke koji podržava transparentnost i konkurentnost procesa javnih nabavki	Institucionalni okvir	2/2
E 3.5 Centralni organ za javne nabavke redovno izveštava javnost o primeni ukupne politike javnih nabavki	Praksa u sprovođenju	2/2

³⁴ Treći podindikator se fokusira na sledeće SIGMA potprincipe: Javna uprava ima jasne i sveobuhvatne politike za dugoročan razvoj sistema javne nabavke, uključujući JPP i koncesije; Propisi o javnim nabavkama, uključujući javno-privatno partnerstvo i koncesije, odražava međunarodno priznata načela, kao što su vrednost za novac, slobodna konkurencija, transparentnost, zabrana diskriminacije, ravnopravan tretman, uzajamno priznanje i srazmernost; Telu sa jasnim političkim i zakonskim mandatom na centralnom nivou poverena je funkcija kreiranja politika kako bi usmeravalo i upravljalo reformom javnih nabavki. Ključne funkcije i nadležnosti u sprovođenju sistema javnih nabavki jasno su podeljene između centralnih institucija javnih nabavki, koje imaju potrebna ovlašćenja i resurse; Centralno telo za javne nabavke prati, nadzire i ocenjuje sistem javnih nabavki i utvrđuje moguća poboljšanja. Omogućava javni pristup objedinjenim podacima o postupcima javnih nabavki (uključujući i dodelu i izvršenje ugovora); Kod naručilaca poslova u širokoj primeni su e-nabavke, koje obuhvataju sve faze postupka nabavki; Tržište javnih nabavki je konkurentno i privlači interesovanje domaćih i međunarodnih privrednih subjekata, naročito malih i srednjih preduzeća; Naručioci izrađuju godišnje ili višegodišnje planove javnih nabavki, usklađene sa planiranjem budžeta, i blagovremeno ih objavljuju. Temeljna analiza potreba i istraživanje tržišta vode pripreme pojedinačnih nabavki, uključujući i definisanje željenih ishoda; Sveobuhvatni postupci su standardne metode nabavke, a naručioci primenjuju druge postupke samo u izuzetnim okolnostima sa odgovarajućim obrazloženjem.

E 3.6 Izveštavanje centralnog organa za javne nabavke je prilagođeno građanima	Praksa u sprovođenju	1/1.5
E 3.7 Centralni organ za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki redovno izveštava javnost o procedurama zaštite prava ponuđača	Praksa u sprovođenju	1,25/2.5
E 3.8 Portal za javne nabavke je jednostavan za korišćenje	Praksa u sprovođenju	2,5/3
E 3.9 Naručioci na centralnom nivou redovno objavljuju ažurirane godišnje planove javnih nabavki koji su lako dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju	3/3
E 3.10 Naručioci na centralnom nivou redovno objavljuju godišnje izveštaje o javnim nabavkama koji su lako dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju	3/3
E 3.11 Otvorene procedure predstavljaju standardnu metodu javnih nabavki	Praksa u sprovođenju	2/2
E 3.12 Procesi javnih nabavki su konkurentni	Praksa u sprovođenju	0/2
E 3.13 Podaci o javnim nabavkama su dostupni u otvorenom formatu	Praksa u sprovođenju	1/2
E 3.14 Ključni nedržavni akteri smatraju da je sistem javnih nabavki konkurentan i transparentan	Ishod i uticaj	1,5/3
E 3.15 Ključni nedržavni akteri smatraju da su izuzeci od zakona o javnim nabavkama adekvatno regulisani i primenjeni u praksi	Ishod i uticaj	0/3
Ukupan rezultat za podindikator 3		21,25/32,5

U poređenju sa prethodnim WeBER ciklusom monitoringa, stanje sistema javnih nabavki ostalo je uglavnom nepromenjeno; napredak je ostvaren jedino u pogledu objavljivanja godišnjih izveštaja o javnim nabavkama od strane naručilaca. Ovi izveštaji su sada dosledno dostupni na Portalu javnih nabavki i lako su pristupačni javnosti. Međutim, uprkos formalnoj usklađenosti pravnog okvira sa pravnim tekovinama Evropske unije, praksa zaobilaženja postojećeg zakonodavstva putem međudržavnih sporazuma i posebnih zakona i dalje je prisutna.³⁵ Kao rezultat toga, određeni projekti izuzimaju se od primene Zakona o javnim nabavkama, što i dalje izaziva zabrinutost u pogledu njihove usklađenosti sa standardima Evropske unije. Transparentnost projekata ugovorenih na osnovu međudržavnih sporazuma ostaje ograničena. Neophodni su dodatni

³⁵ Evropska komisija, *Serbia Report 2025*, str. 65-66. Dostupno na: <https://tinyurl.com/5n84a6d4>.

napori kako bi se obezbedila dosledna primena Zakona o javnim nabavkama u praksi, unapredila konkurentnost i transparentnost, te sprečili sukobi interesa u postupcima javnih nabavki, koji i dalje ostaju podložni rizicima od korupcije.

Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2024–2028. godina izričito predviđa mere za unapređenje transparentnosti i konkurentnosti u sistemu javnih nabavki.³⁶ Program predviđa jačanje regulatornog okvira za javno-privatna partnerstva, unapređenje kapaciteta naručilaca i privrednih subjekata, kao i dalji razvoj elektronskog sistema javnih nabavki putem konkretnih aktivnosti, poput obuka, uporednih analiza sa državama članicama EU i unapređenja Portala radi povećanja efikasnosti i pristupačnosti. Sagledane u celini, ove inicijative imaju za cilj uspostavljanje transparentnijeg i konkurentnijeg okruženja za javne nabavke, čime se potvrđuje opredeljenost ka otvorenijem i efikasnijem tržištu javnih nabavki.

Zakon o javnim nabavkama izričito utvrđuje transparentnost i konkurentnost kao osnovna načela koja uređuju postupke javnih nabavki.³⁷ Zakon obavezuje naručioce da postupaju transparentno, obezbede konkurenciju i garantuju jednak tretman svih privrednih subjekata bez diskriminacije.³⁸ Dalje se naglašavaju principi ekonomičnosti, jednakosti ponuđača i transparentnosti pri dodeli ugovora za socijalne i druge posebne usluge.³⁹ Istovremeno, poseban deo Zakona obavezuje naručioce da podstiču pravičnu konkurenciju izbegavanjem diskriminatornih kriterijuma i preduzimanjem mera za sprečavanje sukoba interesa.⁴⁰ U celini, regulatorni okvir pruža jasan pravni osnov za transparentnost i konkurentnost kao vodećih principa sistema javnih nabavki u Srbiji.

Uprkos tome, više posebnih zakona uvodi privremena ili projektno specifična izuzeća od opšteg okvira javnih nabavki. Na primer, u prethodnom periodu, Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju (ukinut 2023. godine),⁴¹ izuzimao je primenu pojedinih pravila javnih nabavki koja se odnose na planiranje, prethodno obaveštenje, uslove za kvalifikaciju, rokove, kao i odlučivanje Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.⁴² Ovim zakonom Vladi je takođe bilo omogućeno da usvaja

36 Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2024–2028. godina, *Službeni glasnik RS*, br. 68/24, dostupno na: <https://tinyurl.com/25anxk7c>

37 Zakon o javnim nabavkama, *Službeni glasnik RS*, br. 91/19, 92/23, dostupno na: <https://tinyurl.com/2wj7r69p>

38 Zakon o javnim nabavkama, član 5,7-8

39 Zakon o javnim nabavkama, član 75.

40 Zakon o javnim nabavkama, član 7 i 50.

41 Zakon o posebnim postupcima za realizaciju projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju, *Službeni glasnik RS*, br. 9/20, dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2020/9/7/reg>.

42 Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju, član 32, 37 i 39

posebne procedure za izbor strateških partnera za hitne projekte, uz obavezu obezbeđivanja transparentnosti i konkurencije putem podzakonskih akata. Drugi propisi koji se odnose na konkretne projekte, poput pravila za EXPO BELGRADE 2027⁴³, deonicu Moravskog koridora na autoputu E-761⁴⁴, i projekat Beograd na vodi,⁴⁵ na sličan način uvode odstupanja od opšteg zakona radi olakšavanja realizacije velikih ili strateški značajnih projekata. Ovi primeri pokazuju da, i pored Zakona o javnim nabavkama kao osnovnog regulatornog okvira, više posebnih propisa omogućavaju ciljana izuzeća koja narušavaju celovitost sistema javnih nabavki, negativno utiču na njegov integritet i funkcionisanje, te stvaraju rizike od korupcije i neefikasnog upravljanja javnim sredstvima.

Srbija ima uspostavljeno centralno telo za javne nabavke – Kancelariju za javne nabavke (KJN), koja ima ključnu ulogu u podršci transparentnosti i konkurentnosti postupaka. KJN je nadležna za praćenje i izveštavanje o primeni propisa o javnim nabavkama na nacionalnom nivou, te priprema godišnje izveštaje za Vladu i Narodnu skupštinu. Takođe, pruža stručnu podršku naručiocima i ponuđačima putem smernica, priručnika, obrazaca i drugih publikacija, koje su slobodno dostupne na internetu. Kombinovanjem nadzora, izveštavanja, davanja stručnih uputstava i obezbeđivanja sveobuhvatnih onlajn resursa, KJN doprinosi transparentnosti sistema javnih nabavki u Srbiji.

U tom smislu, KJN redovno obaveštava javnost o sprovođenju politike javnih nabavki. Godišnji izveštaji dostupni su na Portalu javnih nabavki za period od 2020. godine,⁴⁶ uključujući izveštaje za 2023. i 2024. godinu, i na srpskom i na engleskom jeziku, dok su raniji izveštaji, za period 2003–2019. godina, dostupni na internet stranici KJN.⁴⁷ Kontinuirana dostupnost ovih izveštaja omogućava zainteresovanim stranama da prate razvoj sistema javnih nabavki i sagledavaju rezultate tokom vremena.

Istovremeno, izveštavanje KJN je u velikoj meri prilagođeno građanima. Tabela i vizuelni prikazi podataka omogućavaju lak uvid u ključne statističke pokazatelje, a godišnji izveštaji od 2020. godine nadalje objavljeni su u sekciji „Izveštaji“ na Portalu javnih nabavki, dostupnoj u okviru dva klika sa početne stranice, čime se obezbeđuje jednostavan pristup. Međutim, izveštaji ne sadrže objedinjeni, sažeti prikaz glavnih rezultata na jednom mestu, dok sekcija „Izveštaji“ na

43 Zakon o posebnim postupcima za realizaciju Međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, *Službeni glasnik RS*, br. 92/2023, dostupno na: <https://tinyurl.com/2jv6mxpu> i Uredba o pravilima za nabavku robe, usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, dostupna na: <https://tinyurl.com/mwx39cvm>

44 Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima za realizaciju projekta izgradnje infrastrukturnog koridora autoputa E-761, deonice Pojate-Preljina (Moravski koridor), *Službeni glasnik RS*, br. 49/19, dostupno na: <https://tinyurl.com/bdhfta5>

45 Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole za realizaciju projekta izgradnje „Beograd na vodi“, *Službeni glasnik RS*, br. 34/15, 103/15 i 153/20, dostupno na: <https://tinyurl.com/bdeb6fj4>

46 Videti: <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

47 Videti: https://www.ujn.gov.rs/?page_id=1156

internet stranici Kancelarije (koja obuhvata izveštaje za period 2003–2019. godina) ne ukazuje jasno na to da su noviji izveštaji objavljeni na Portalu, što može otežati pretragu i navigaciju pojedinim korisnicima. Samim tim, iako je praksa izveštavanja generalno dobro predstavljena i pristupačna, postoji prostor za dalje unapređenje u pravcu veće pristupačnosti i prilagođenosti građanima.

Treba napomenuti da Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki takođe obaveštava javnost o postupanju po žalbama u postupcima javnih nabavki, ali to ne čini u potpunosti redovno.⁴⁸ U trenutku procene u julu 2025. godine, na internet stranici Komisije bili su javno dostupni izveštaji za 2022. i 2023. godinu, dok izveštaj za 2024. godinu nije bio objavljen, uprkos zakonskom roku za njegovo dostavljanje Vladi i Narodnoj skupštini (31. mart).⁴⁹

Portal javnih nabavki ocenjen je kao generalno prilagođen korisnicima, jer omogućava sveobuhvatan pristup ključnim informacijama i funkcionalnostima u vezi sa javnim nabavkama. Sva tenderska dokumentacija slobodno je dostupna bez registracije ili drugih ograničenja, a Portal sadrži i više praktičnih alata za podršku korisnicima, poput detaljnih uputstava,⁵⁰ video uputstva,⁵¹ kao i posebnu sekciju sa često postavljanim pitanjima (FAQ).⁵² Portal takođe nudi naprednu funkciju pretrage, koja korisnicima omogućava filtriranje tendera po naručiocu, vrsti postupka, CPV kodu ili drugim relevantnim kriterijumima, kao i preuzimanje trenutnog prikaza podataka u otvorenom formatu. Iako Portal ne sadrži pojmovnik ključnih termina iz oblasti javnih nabavki, on je dostupan na internet stranici KJN. Sveukupno posmatrano, struktura i funkcionalnosti Portala, kao i dostupnost informacija i podataka, čine ga korisnim i pristupačnim alatom za javni uvid.

Pored toga, naručioci poštuju zahteve transparentnosti u vezi sa planiranjem i izveštavanjem o javnim nabavkama.⁵³ Njihovi godišnji planovi javnih nabavki za 2025. i 2024. godinu, kao i godišnji izveštaji o javnim nabavkama za 2024. i 2023. godinu, javno su dostupni na Portalu javnih nabavki. Na početnoj stranici Portala, posebna sekcija „Izveštaji o javnim nabavkama“ sadrži pretraživač po institucijama, dok su godišnji planovi javnih nabavki takođe lako dostupni kroz jasno označene sekcije. Istovremeno, svi planovi javnih nabavki redovno se ažuriraju kako bi odražavali izmene i dopune.⁵⁴ Uspostavljeni pristup, prema

48 Videti: <https://kjn.rs/>.

49 Videti: <https://kjn.rs/o-nama/izvestaji-o-radu-republicke-komisije/>.

50 Videti: <https://tinyurl.com/ycxh3b77>.

51 Videti: <https://tinyurl.com/37b4x3mb>.

52 Videti: <https://tinyurl.com/mrx4p6r4>.

53 Procena je zasnovana na praksi pet naručilaca: Grad Beograd, Sekretarijat za javni prevoz; Republički fond za zdravstveno osiguranje; Javno preduzeće „Elektroenergija Srbije“; Elektrodistribucija Srbije; Grad Beograd, Služba za centralizovane javne nabavke i kontrolu javnih nabavki.

54 Uzorkovani organi su potvrdili putem svojih odgovora na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja da se njihovi planovi redovno ažuriraju *online* kako bi odražavali izmene ili revizije..

kojem su svi planovi i izveštaji objedinjeni na jednom mestu na Portalu, olakšava pristup svim korisnicima i obezbeđuje ažurnost informacija o javnim nabavkama.

Prema godišnjem izveštaju Kancelarije,⁵⁵ u 2024. godini otvoreni postupci dominirali su praksom javnih nabavki. Od svih sprovedenih postupaka, 98% činili su standardni otvoreni postupci, dok su konkurentni postupci sa pregovaranjem učestvovali sa manje od 2%, restriktivni postupci sa manje od 1%, a pregovarački postupci sa prethodnim objavljivanjem sa 0,01%. Posmatrano prema vrednosti ugovora, ugovori dodeljeni kroz otvorene postupke činili su gotovo 97% ukupne javne potrošnje u oblasti javnih nabavki. Dosledna primena otvorenih postupaka, kako u pogledu njihove učestalosti tako i u pogledu vrednosti ugovora, mogla bi ukazivati na visok stepen transparentnosti i konkurentnosti u praksi. Međutim, kontinuirano oslanjanje na *lex specialis* propise i međunarodne sporazume kojima se uspostavlja posebni režimi javnih nabavki, kao što je prethodno navedeno, baca senku na ove nalaze i podstiče sumnju da su stvarni nivoi transparentnosti i otvorenosti javnih nabavki u Srbiji znatno niži nego što to sugeriše izveštaj Kancelarije.

Pored toga, postupci javnih nabavki u Srbiji pokazuju nizak nivo konkurentnosti. Prema istom izveštaju, većina postupaka javnih nabavki u 2024. godini privukla je samo jednu ponudu – njih 51%. Konkurentnost varira u zavisnosti od vrste nabavke: nabavke dobara beleže najniži udeo postupaka sa jednom ponudom (44%), zatim radovi (46%), dok su nabavke usluga imale najveći udeo postupaka sa jednom ponudom (61%). Ukupan procenat postupaka sa jednom ponudom, kao i prosečan broj ponuda (2,5), čini se da su pod uticajem relativno čestog učešća grupa privrednih subjekata, koje su podnele ponude u gotovo 15% svih postupaka.⁵⁶ Posmatrano u celini, nalazi ukazuju na to da su dalji reformski koraci, usmereni ka povećanju učešća ponuđača i jačanju konkurentnosti sistema, od ključnog značaja.

Podaci o javnim nabavkama u Srbiji dostupni su u više otvorenih, mašinski čitljivih formata; međutim, kriterijumi otvorenosti su delimično ispunjeni. Nacionalni Portal otvorenih podataka sadrži ograničen broj skupova podataka koje je objavila KJN, ali svi oni datiraju iz perioda pre 2020. godine i stoga ne ulaze u vremenski okvir obuhvaćen ovom procenom.⁵⁷ Pored toga, Portal javnih nabavki omogućava korisnicima preuzimanje određenih podataka o javnim nabavkama u više otvorenih formata, uključujući XLSX, XML i JSON.⁵⁸ Ipak, odsustvo ažurnih skupova podataka o rezultatima javnih nabavki na

55 Godišnji izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period od 1.1.2024. do 31.12.2024. godine, dostupan na: <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>.

56 Godišnji izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period od 1.1.2024. do 31.12.2024. godine, str. 5.

57 Videti: <https://data.gov.rs/sr/>.

58 Podaci dostupni za preuzimanje ne pružaju informacije o rezultatima nabavki, na primer, o sprovedenim pojedinačnim nabavkama ili o godišnjem učinku celog sistema nabavki ili nešto drugo. Umesto toga, korisnici mogu da preuzmu strukturirane preglede odeljaka portala, uključujući planove, procedure, odluke i ugovore, registar ugovora, zaštitu prava, izveštaje.

nacionalnom Portalu otvorenih podataka ukazuje na još uvek nedovoljnu usklađenost sa standardima otvorenosti i ponovne upotrebe.

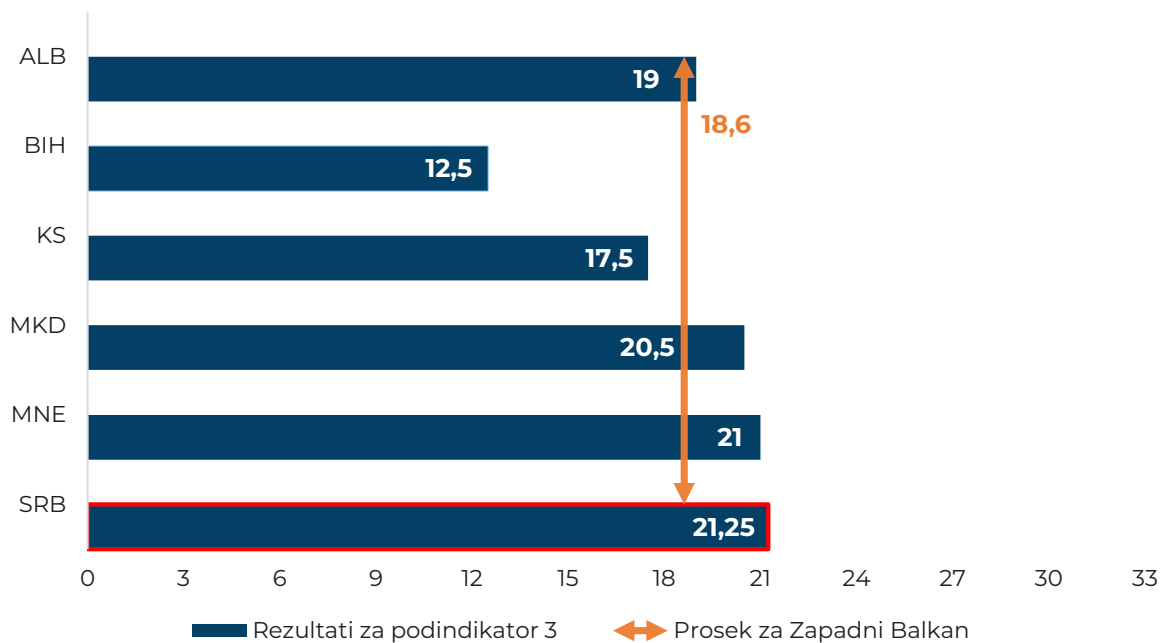
Ključni sagovornici iz nedržavnog sektora sistem javnih nabavki na centralnom nivou uglavnom doživljavaju kao formalno transparentan, ali smatraju da je njegova konkurentnost samo delimično obezbeđena. Sagovornici ističu da je pravni okvir kvalitetan i da je veliki deo informacija javno dostupan, ali da je transparentnost u praksi nedovoljna. Ključni podaci, poput broja podnetih ponuda ili detalja o pregovaračkim postupcima, nisu uvek lako dostupni niti se dosledno objavljuju. Zabrinutost u vezi sa konkurentnošću još je izraženija. Sagovornici ukazuju na nizak nivo učešća ponuđača i učestalost postupaka sa veoma malim brojem učesnika. Takođe su istakli prakse koje ograničavaju konkurenciju, poput nesrazmernih uslova za učešće, čestih izmena planova javnih nabavki i preterano detaljnih tehničkih specifikacija. Iako mehanizmi nadzora postoje, svi sagovornici ocenjuju da se oni slabo primenjuju, uz ograničen monitoring, retke sankcije i sve ređe objavljivanje savetodavnih mišljenja Republičke komisije za zaštitu prava što zajedno slabi odgovornost sistema. Sveukupno, iako nedržavni akteri prepoznaju da je pravni i institucionalni okvir u načelu transparentan, naglašavaju da nedostaci u dostupnosti podataka, nedovoljna prilagođenost korisnicima i slaba primena propisa potkopavaju punu transparentnost i stvarnu konkurentnost u praksi.

Na kraju, nalazi intervjua dodatno pokazuju snažan konsenzus među ključnim sagovornicima da izuzeća od Zakona o javnim nabavkama nisu ni adekvatno regulisana ni strogo primenjivana u skladu sa svojom svrhom.⁵⁹ Sva tri ključna sagovornika iznela su pretežno negativne ocene. Iako Zakon formalno definiše izuzeća u skladu sa praksom EU, sagovornici su naglasili da se to potkopava *lex specialis* zakonima i posebnim režimima, naročito za velike infrastrukturne projekte, kao što su aktivnosti u vezi sa EXPO-om i ugovori zasnovani na međunarodnim sporazumima koji se često opravdavaju poverljivošću ili hitnošću projekta. Ovi okviri faktički zaobilaze Zakon o javnim nabavkama, smanjuju transparentnost i ograničavaju mogućnosti za žalbu. Istaknuto je da rastuća zloupotreba izuzeća i sve veće oslanjanje na posebne zakone i međunarodne sporazume dovode do toga da se ugovori visoke vrednosti realizuju izvan standardnih pravila javnih nabavki i zvaničnih evidencija. Ova praksa opisana je kao politički motivisana, sa ciljem izbegavanja nadzora i odgovornosti. Sagovornici su izrazili zabrinutost da kontinuirano širenje izuzeća nosi ozbiljne rizike od korupcije. Po njihovom mišljenju, reforme bi trebalo da budu usmerene na ukidanje posebnih zakona, kao i na povećanje transparentnosti u pogledu projekata koji su izuzeti od primene zakona.

⁵⁹ Na tvrdnju „Zakon o javnim nabavkama adekvatno reguliše izuzetke od njegove primene“, dva ključna sagovornika su odgovorila sa „uglavnom se ne slažem“, dok je treći odgovorio sa „uopšte se ne slažem“. Na tvrdnju „Izuzeci od primene zakona o javnim nabavkama su u praksi ograničeni na one koji su regulisani zakonom“, dva ključna sagovornika su odgovorila sa „uopšte se ne slažem“, dok je treći odgovorio sa „uglavnom se ne slažem“.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Podindikator 3: Transparentnost i konkurentnost sistema javnih nabavki
(maksimalan broj poena: 32,5)



II.4 Otvorenost i transparentnost rada vrhovnih revizorskih institucija

Princip 31: Sva javna sredstva su pod delotvornom revizijom nezavisnog revizora koji daje garancije o korišćenju javnih sredstava i pomaže bolje funkcionisanje javnog sektora.

Dodeljeni poeni po elementu za podindikator 4: Otvorenost i transparentnost rada vrhovnih revizorskih institucija⁶⁰

Elementi indikatora	Tip elementa	Ocena
E 4.1 Na snazi je strateški dokument koji predviđa unapređenu komunikaciju i saradnju vrhovne revizorske institucije sa eksternim zainteresovanim stranama	Strateški okvir	1/1
E 4.2 Propisi predviđaju transparentnost rada vrhovne revizorske institucije	Zakonodavstvo	1/1
E 4.3 Godišnji izveštaji o radu vrhovne revizorske institucije redovno se objavljuju i lako su dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju	4/4
E 4.4 Revizorski izveštaji vrhovne revizorske institucije su prilagođeni građanima i lako su dostupni <i>online</i>	Praksa u sprovođenju	4/4
E 4.5 Podaci sadržani u eksternim revizorskim izveštajima su dostupni u otvorenom formatu	Praksa u sprovođenju	1/2
E 4.6 Vrhovna revizorska institucija koristi različite kanale za eksternu komunikaciju i promociju svojih aktivnosti i izveštaja	Praksa u sprovođenju	1/2
E 4.7 Ključni nedržavni akteri smatraju da je rad vrhovne revizorske institucije transparentan, a izveštaji lako dostupni	Ishod i uticaj	3/3
Ukupan rezultat za podindikator 4		15/17

⁶⁰ Četvrti podindikator se fokusira na sledeće potprincipe SIGMA: Revizorski izveštaji su koncizni i sadrže relevantne i korisne preporuke, a postoje procedure odazivnog izveštaja; VRI ima široku komunikaciju o svojim aktivnostima putem medija, sajtova i drugih sredstava i blagovremeno stavlja svoje izveštaje na uvid.

Regulatorni okvir obezbeđuje punu nezavisnost Državne revizorske institucije Srbije, štiteći njenu funkcionalnu, finansijsku i operativnu autonomiju. Prema oceni SIGMA-e, mandat revizije je sveobuhvatan i daje Instituciji ovlašćenja da sprovodi revizije u skladu sa međunarodnim standardima.⁶¹ Istovremeno, Evropska komisija u svom najnovijem izveštaju,⁶² navodi da kontinuirani fokus na otkrivanje grešaka i pokretanje postupaka protiv pojedinaca negativno utiče na kapacitet Institucije da obavlja ključne revizorske zadatke. Ipak, Komisija takođe konstatuje da se kvalitet revizorskog rada postepeno unapređuje i da je Državna revizorska institucija 2024. godine započela sprovođenje revizija učinka u realnom vremenu.

Strateški plan Državne revizorske institucije (DRI) jasno definiše strateški cilj posvećen jačanju komunikacije i saradnje sa eksternim zainteresovanim stranama.⁶³ Plan predviđa mere za unapređenje javne komunikacije, povećanje transparentnosti rezultata revizije, saradnju sa medijima, kao i saradnju sa ključnim akterima kroz događaje, obuke i pristupačno izveštavanje. Sprovođenje Strateškog plana DRI realizuju interne organizacionih jedinica, koje su odgovorne za izvršavanje planiranih aktivnosti, uključujući komunikaciju, saradnju i upravljanje strateškim rizicima, čime se obezbeđuje odgovornost za sprovođenje strateških mera uprkos nepostojanju javno dostupnog Akcionog plana.⁶⁴

Pravni okvir kojim se uređuje eksterna revizija izričito uspostavlja transparentnost kao vodeće načelo, u skladu sa standardima INTOSAI.⁶⁵ Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji propisuje da je rad Institucije javan, utvrđujući osnovne zahteve u pogledu transparentnosti i izveštavanja,⁶⁶ dok Poslovnik o radu DRI dodatno razrađuje mehanizme objavljivanja i transparentnosti, uključujući podnošenje godišnjeg izveštaja o radu i drugih izveštaja Narodnoj skupštini, dostavljanje izveštaja o reviziji budžeta Republike i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, organizovanje konferencija za medije, izdavanje saopštenja za javnost, kao i objavljivanje značajnih mišljenja i akata na internet stranici DRI.⁶⁷ Poslovnik dalje precizira da samo predsednik ili ovlašćeno lice može davati informacije tokom ili nakon sprovođenja revizije, pri čemu javna saopštenja sadrže podatke o subjektu revizije, odgovornim licima, prirodi utvrđenih nepravilnosti, preduzetim radnjama i merama koje su preduzele Institucija ili drugi nadležni

61 SIGMA/OECD, *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, 2025. Dostupno na: <https://tinyurl.com/3f9ua2pt>

62 Evropska komisija, *Serbia Report 2025*. Dostupno na: <https://tinyurl.com/5n84a6d4>.

63 Strateški plan Državne revizorske institucije 2024-2028, dostupan na: <https://www.dri.rs/strateski-plan>

64 Akcioni plan, čija je namena bila da precizira konkretne aktivnosti, dodeli odgovornosti, postavi rokove i obezbedi izvore finansiranja i indikatore, nije bio javno dostupan tokom ciklusa praćenja.

65 Videti: <https://www.intosai.org/focus-areas/audit-standards.html>

66 Zakon o DRI, *Službeni glasnik RS*, br. 101/05, 54/07, 36/10 i 44/18, čl. 49, dostupno na: <https://tinyurl.com/3f7s32p9>

67 Poslovnik o radu DRI, *Službeni glasnik RS*, br. 9/09, čl. 47-48, dostupan na: <https://tinyurl.com/y53cyr2>

organi. Ove odredbe obezbeđuju da se princip transparentnosti aktivno sprovodi kroz jasno definisane metode i postupke, čime se u potpunosti ispunjavaju zahtevi INTOSAI u pogledu javnog izveštavanja i dostupnosti informacija.

U praksi, DRI poštuje obavezne odredbe o izveštavanju. Posmatrani godišnji izveštaji o radu za 2023. i 2024. godinu objavljeni su u skladu sa zakonskim rokom od 31. marta svake godine i dostupni su na internet stranici DRI.⁶⁸ Korisnici mogu pristupiti ovim izveštajima u tri klika putem padajućeg menija „Dokumenta“ na početnoj stranici. Kada je reč o izveštajima o reviziji, oni se takođe redovno objavljuju, a svi posmatrani izveštaji, objavljeni između 1. januara i 1. jula 2025. godine (ukupno 41), lako su dostupni onlajn, pri čemu njihov format omogućava jednostavnu pretragu teksta, što korisnicima olakšava pronalaženje konkretnih informacija. Analizirani revizorski izveštaji takođe sadrže sažete prikaze nalaza, kao i tabelarne i vizuelne elemente za predstavljanje ključnih rezultata na način prilagođen građanima. Pristup im je moguć u tri klika sa početne stranice putem padajućeg menija „Dokumenta“, izborom opcije „Revizorski izveštaji“, a zatim filtriranjem po godini, vrsti izveštaja, subjektu revizije, vrsti revizorskog proizvoda ili sektoru. Sveukupno, pristupačnost, mogućnost pretrage i jasan prikaz revizorskih izveštaja ukazuju na institucionalnu posvećenost unapređenju dostupnosti revizorskih nalaza javnosti.

Pored toga, DRI objavljuje određene skupove podataka u otvorenim, mašinski čitljivim formatima. Konkretno, registri lica koja su stekla zvanja državnog revizora i ovlašćenog državnog revizora dostupni su u XLSX i CSV formatima, kao i novije objavljeni registar preporuka za 2023. godinu.⁶⁹ Podaci iz registra preporuka za 2023. godinu takođe su vizualizovani radi lakšeg uvida.⁷⁰ Ipak, iako dostupni otvoreni skupovi podataka pružaju određene strukturisane informacije, trenutno se ne objavljuju konkretni podaci u vezi sa revizorskim nalazima u otvorenom formatu, što predstavlja jasnu priliku za buduće unapređenje. Takođe, na nacionalnom Portalu otvorenih podataka nisu dostupni skupovi podataka koji se odnose na nalaze revizije ili na ukupne performanse DRI.

U javnoj komunikaciji, DRI se prvenstveno oslanja na svoju zvaničnu internet stranicu, uključujući posebnu video-galeriju u kojoj se objavljuju sva medijska gostovanja predstavnika DRI. Međutim, u 12 meseci pre sprovođenja monitoringa nije bilo dokaza o korišćenju društvenih mreža, niti o organizovanju konferencija za medije ili drugih javnih događaja usmerenih na promociju aktivnosti DRI. Stoga, za razliku od prethodnih ciklusa monitoringa, DRI je u posmatranom periodu održavala osnovni nivo komunikacije sa javnošću, bez proaktivnijeg, pristupa kroz više kanala.⁷¹

68 Videti: <https://www.dri.rs/godisnji-izvestaji-o-radu?godina=2024>

69 Dostupno na: <https://www.dri.rs/otvoreni-podaci>.

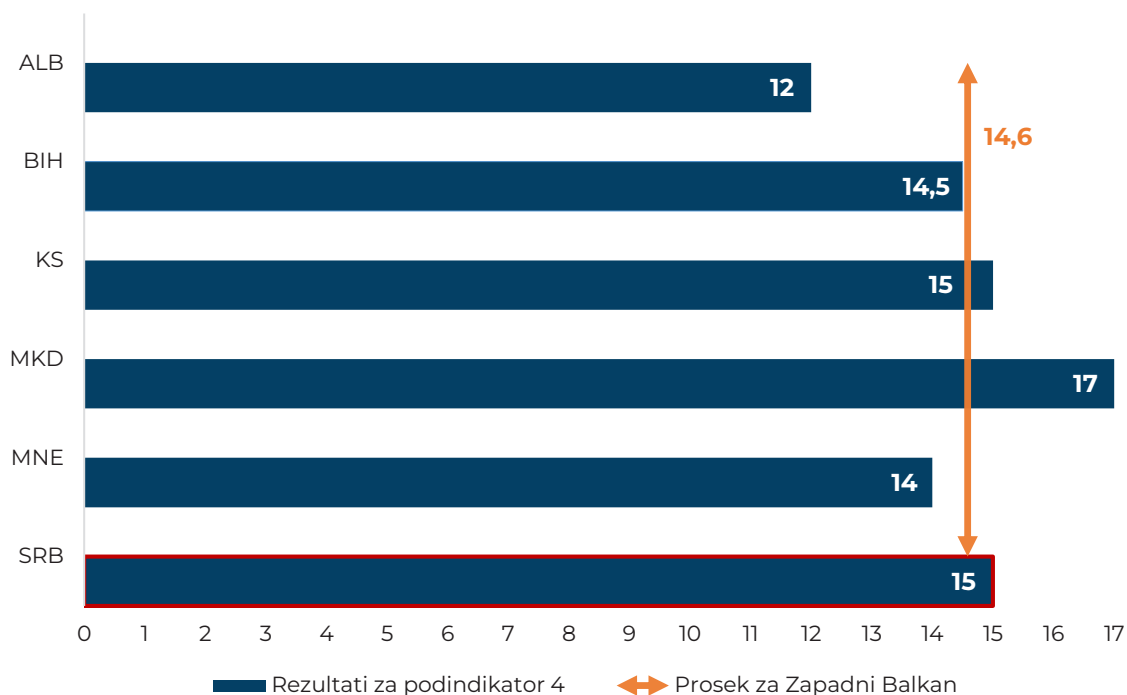
70 Dostupno na: <https://www.dri.rs/registar-preporuka-2023>.

71 Praćenje komunikacijskih praksi DRI-a je obavljeno u julu 2025. godine i obuhvatilo je period od proteklih 12 meseci. U vreme pisanja ovog izveštaja, DRI je aktivno koristila LinkedIn za komunikaciju aktivnosti.

Ključni sagovornici uglavnom smatraju da je rad DRI transparentan i da su njeni izveštaji lako dostupni.⁷² Sva tri sagovornika saglasna su da DRI blagovremeno objavljuje izveštaje i čini ih dostupnim na internetu, uključujući revizorske izveštaje i godišnje izveštaje o radu. Istakli su da su sažeci i vizuelni prikazi podataka često uključeni, ali da je za potpuno razumevanje pojedinih izveštaja potrebno prethodno znanje o budžetskim pitanjima. Saradnja sa civilnim društvom i medijima postoji, pre svega kroz zakonom propisane kanale i konferencije za medije, dok su mogućnosti za uticaj na planiranje revizija ograničene. Sveukupno, ključni sagovornici ocenjuju da DRI ispunjava svoje obaveze u pogledu transparentnosti i obezbeđuje dostupnost svojih izveštaja, ali da praktični izazovi, poput ograničenog interesovanja javnosti, nedovoljno jasnih kriterijuma za izbor subjekata revizije i minimalnog proaktivnog pristupa, ograničavaju šire uključivanje javnosti.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

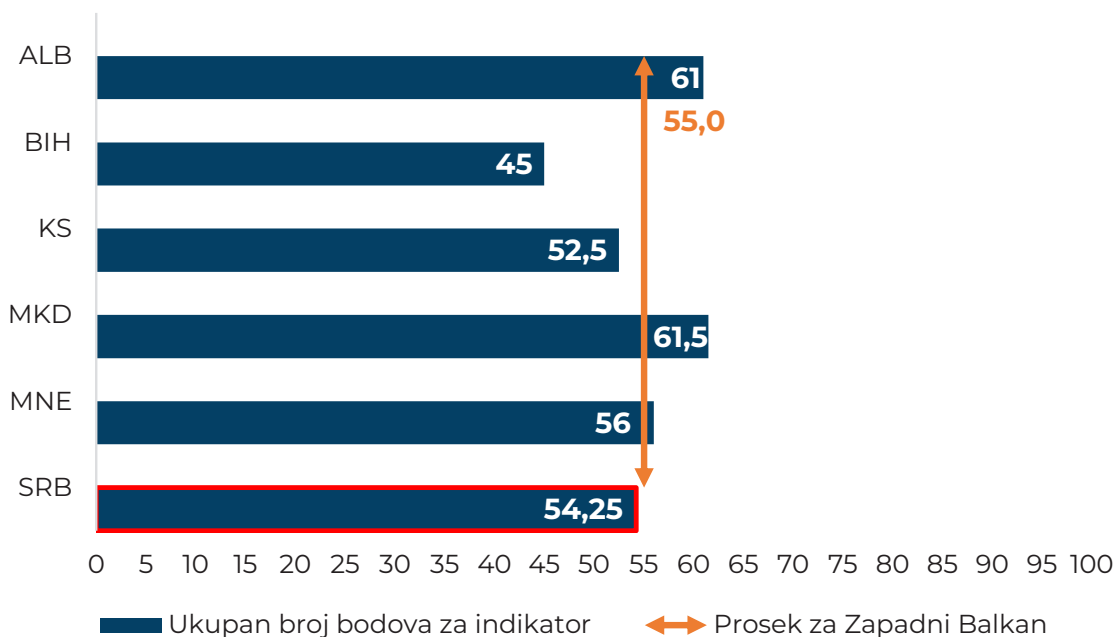
Podindikator 4: Otvorenost i transparentnost rada vrhovnih revizorskih institucija (maksimalan broj poena: 17)



⁷² Intervjui sa ključnim sagovornicima održani su 23., 24. i 31. jula 2025. godine. Na izjavu „Rad DRI je transparentan“, svi ključni sagovornici su odgovorili sa „uglavnom se slažem“. Na izjavu „Izveštaji DRI su lako dostupni onlajn“, dva ključna sagovornika su odgovorila sa „potpuno se slažem“, dok je treći odgovorio sa „uglavnom se slažem“.

POREĐENJE UKUPNOG BROJA BODOVA ZA OBLAST UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA

Indikator: Transparentnost i otvorenost upravljanja javnim finansijama



Regionalni izveštaj za oblast upravljanja javnim finansijama, sa rezultatima za sve administracije Zapadnog Balkana, dostupan je na: www.par-monitor.org

II.5 Preporuke za oblast upravljanja javnim finansijama

II.5.1 PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2021/2022

<i>Preporuke</i>	<i>Tip (kratkoročna/ srednjoročna/ dugoročna)⁷³</i>	<i>Status</i>	<i>Objašnjenje</i>
MF treba da opredeli jedno mesto na svom internet sajtu za SVE informacije o realizaciji budžeta (izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine, polugodišnji i godišnji izveštaji), predstavljajući odvojeno svaki od izveštaja	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Ministarstvo finansija nije uspostavilo jedinstvenu tačku pristupa za svu dokumentaciju o izvršenju budžeta na svom internet sajtu.
MF treba da objavi podatke o izvršenju budžeta na što sveobuhvatniji način radi boljeg razumevanja zainteresovanih strana i veće transparentnosti. To znači da pored objavljivanja uobičajenih informacija po ekonomskim kategorijama, svaki izveštaj treba da, kao minimum, omogući uvid u podatke o izvršenju po funkcijama Vlade i po pojedinačnim budžetskim korisnicima.	Kratkoročna	Delimično sprovedeno	Različite vrste izveštaja o izvršenju budžeta prate različitu strukturu izveštavanja. Izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine (mesečni bilteni javnih finansija) najviše odstupaju od strukture ostalih izveštaja i samog budžeta, jer sadrže samo podatke o ekonomskim rashodima, bez drugih klasifikacija. S druge strane, polugodišnji i godišnji izveštaji o izvršenju budžeta sadrže ekonomsku, administrativnu, funkcionalnu i programsku klasifikaciju, u skladu sa strukturom budžeta.
MF treba javno da objavljuje nefinansijske informacije o učinku na sažet i građanima prilagođen način, uz objašnjenje rezultata koje je Vlada ostvarila kao posledicu izvršenja budžeta. Detaljnije informacije mogu se obezbediti objavljivanjem podataka o pokazateljima programskog budžeta na nivou programa svih budžetskih korisnika.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Nijedan od izveštaja o izvršenju budžeta posmatranih tokom ovog ciklusa monitoringa ne sadrži nefinansijske informacije o učinku, odnosno narativne delove koji bi objašnjavali implikacije izvršenja budžeta na različite oblasti javnih politika. Pored toga, ne postoje ni delovi ili prikazi prilagođeni građanima koji bi objašnjavali postignuća ostvarena kroz izvršenje budžeta.
MF treba da arhivira ranija izdanja Budžeta za građane na jednom mestu, zajedno sa aktuelnim izdanjem.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	U trenutku sprovođenja monitoringa, samo izdanja Budžeta za građane za 2024. i 2025. godinu bila su zajedno dostupna u predviđenoj sekciji internet sajta Ministarstva. ⁷⁴ Verzije iz prethodnih godina dostupne su u sekciji Arhiva, ali samo za 2019, 2021. i 2023. godinu. ⁷⁵

⁷³ Preporuke za koje je procenjeno vreme za sprovođenje do godinu dana označene su kao kratkoročne. Srednjoročne preporuke trebalo bi da budu sprovedene u periodu od jedne do tri godine. Dugoročne preporuke zahtevaju više od tri godine za sprovođenje..

⁷⁴ Dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/gradjanski-budzet>

⁷⁵ Dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/sr/arhiva-1/arhiva-gradjanski-budzet-1>

MF treba u potpunosti da sprovodi politiku otvorenih podataka objavljivanjem SVIH budžetskih podataka na Portalu otvorenih podataka.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Na Portalu otvorenih podataka nisu dostupni skupovi podataka koji se odnose na izvršenje budžeta na centralnom nivou.
Ministarstva u Srbiji, kao i drugi direktni korisnici budžeta, treba da uspostave lako dostupnu jedinstvenu sekciju na svojim internet sajtovima za objave o sistemu javne interne finansijske kontrole (IFKJ) u okviru organizacije, koja bi najmanje trebalo da sadrži: misiju i ciljeve organizacije, odgovorna lica za sprovođenje IFJK-a, poslovne procedure, informacije o upravljanju rizicima i prijavljenim nepravilnostima.	Srednjoročna	Delimično sprovedeno	Svako ministarstvo izrađuje Povelju interne revizije koja ima standardizovanu strukturu i sadrži informacije o svrsi, ulozi i misiji interne revizije u svakoj instituciji, obimu rada, nadležnostima i odgovornostima, kao i opis načina sprovođenja postupka, mehanizama izveštavanja i naziva funkcije odgovornog lica za sprovođenje interne revizije. Nadležnosti imenovanog lica za sprovođenje interne revizije takođe su uglavnom navedene i obuhvataju planiranje interne revizije, obezbeđivanje sprovođenja planova, osiguranje kvaliteta rezultata i poštovanje propisanih standarda u njenoj realizaciji i slično. Povelje su dostupne u posebnoj sekciji posvećenoj internoj reviziji na internet stranici svakog posmatranog ministarstva. Međutim, izveštaji o uočenim nepravilnostima nisu pronađeni u tim sekcijama.
CJH treba da unapredi eksternu komunikaciju objavljivanjem materijala koji objašnjavaju sistem javne interne finansijske kontrole (IFKJ) i ističu važna dešavanja u javnom sektoru za građane, koristeći jednostavan jezik i primere iz prakse (kao što su infografici, video-materijali, brošure, sažeti pregledi ili rezimee izveštaja koje CJH već izrađuje).	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Na internet stranici Ministarstva finansija, u odeljku namenjenom Centralnoj jedinici za harmonizaciju, nema materijala prilagođenih građanima. Štaviše, konsolidovani godišnji izveštaji koje je izradila CJH ne sadrže rezimee nalaza prilagođene građanima, niti se takvi rezimee objavljuju posebno. Pododeljak o upravljačkoj odgovornosti sadrži video koji objašnjava šta ovaj termin obuhvata, ali to je jedini takav materijal dostupan u ovom odeljku.
DRI treba jasno da promoviše informacije i postupak za prijem i postupanje po prijavama, sugestijama i pritužbama građana na posebno namenjenom mestu na svojoj internet stranici.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Takva sekcija ne postoji na internet stranici Državne revizorske institucije.

KJN treba da razmotri dopunjavanje godišnjih izveštaja o sprovođenju javnih nabavki u Srbiji sažecima rezultata ostvarenih tokom godine, kako bi čitaoci imali jasan, jednostavan i vizuelno prilagođen uvid u stvarne ishode javnih nabavki u izveštajnom periodu.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Godišnji izveštaj o javnim nabavkama u Srbiji za 2024. godinu ne sadrži građanima prilagođen sažetak ukupnih rezultata sistema javnih nabavki tokom posmatrane godine.
DRI treba da razmotri mogućnost redovnog sprovođenja konsultacija sa organizacijama civilnog društva, najmanje jednom godišnje. U cilju planiranja i sprovođenja ovih konsultacija, DRI treba da razmotri potpisivanje memoranduma o saradnji ili drugih, neobavezujućih oblika saradnje sa organizacijama civilnog društva.	Srednjoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Nema dostupnih informacija o takvom obliku saradnje između DRI i organizacija civilnog društva u Srbiji.
KJN treba da učini Pojmovnik javnih nabavki dostupnim i na Portalu javnih nabavki, kako bi korisnici mogli da pronađu sve korisne informacije na jednom mestu.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Pojmovnik javnih nabavki nije dostupan na Portalu javnih nabavki, već samo na internet stranici KJN, kao što je bio slučaj i u prethodnim ciklusima monitoringa.

II.5.2 PREPORUKE IZ PAR MONITOR IZVEŠTAJA 2024/2025

Preporuke iz ciklusa monitoringa 2024/2025 za oblast upravljanja javnim finansijama navedene su u nastavku. Preporuke su grupisane u tri kategorije, u skladu sa procenjenim vremenom potrebnim za njihovu realizaciju. Preporuke za koje je procenjeno da mogu biti sprovedene u roku do jedne godine označene su kao kratkoročne. Srednjoročne preporuke trebalo bi da budu sprovodive u periodu od jedne do tri godine. Dugoročne preporuke bi, po pravilu, zahtevale više od tri godine za sprovođenje.

Kratkoročne preporuke

- Ne postoji jedinstvena pristupna tačka na internet stranici Ministarstva finansija koja sadrži sve potrebne informacije o izvršenju budžeta. Trenutno polugodišnji izveštaji uopšte nisu dostupni na internet stranici Ministarstva, već samo na internet stranici Narodne skupštine, dok su godišnji izveštaji (zakoni o završnom računu) samo navedeni među drugim zakonima koje Ministarstvo priprema u okviru svoje nadležnosti i dostavlja Vladi, što ograničava njihovu vidljivost i dostupnost. Ministarstvo finansija treba da uspostavi jedinstveno mesto na svojoj internet stranici za sve informacije o izvršenju budžeta (mesečne, polugodišnje i godišnje), uz odvojeno navođenje različitih vrsta izveštaja. Novi Budžetski portal može se takođe iskoristiti za prikaz informacija kroz jedinstvenu pristupnu tačku.
- Vlada se često oslanja na posebne režime javnih nabavki radi sprovođenja velikih infrastrukturnih i prioriternih projekata – praksu koja umanjuje pravnu sigurnost, transparentnost i povećava rizike od korupcije. Stoga bi Vlada trebalo da Narodnoj skupštini predloži ukidanje svih posebnih zakona i drugih propisa koji predviđaju izuzeća od primene Zakona o javnim nabavkama. Ova mera je takođe predviđena Reformskom agendom Srbije, sa rokom do juna 2027. godine.⁷⁶
- U oblasti eksterne revizije, DRI se u skorijem periodu oslanjala na ograničen spektar formata i alata komunikacije u cilju informisanja javnosti. Kako bi povećala svest javnosti i interesovanje za rezultate revizije, Državna revizorska institucija treba da razmotri usvajanje raznovrsnijeg pristupa proširenjem komunikacionih kanala izvan zvanične internet stranice, uključujući – ali ne ograničavajući se na – zvanične naloge na društvenim mrežama, kampanje u tradicionalnim medijima i slično.

Srednjoročne preporuke

- Ministarstvo finansija je u oktobru 2025. godine uvelo Budžetski portal i koristilo ga kao kanal za prikupljanje predloga i sugestija građana za budžet za 2026. godinu. Međutim, detaljan izveštaj o svim pristiglim

⁷⁶ Instrument za reforme i rast za Zapadni Balkan, Reformska agenda Srbije, dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/sr/vesti/3115/detaljnije/w/0/usvojena-reformska-agenda-srbije/>.

predlozima nije objavljen na Portalu, što ograničava transparentnost procesa i onemogućava procenu njegove inkluzivnosti. Ministarstvo u svim budućim procesima izrade budžeta treba da koristi Budžetski portal ili druge mehanizme javnog učešća kako bi uključilo građane u najranijim fazama budžetskog procesa i objavilo detaljne izveštaje o celokupnom konsultativnom procesu.

- Inkluzivnost procesa izrade budžeta i dalje je slaba, što odražava dugogodišnju praksu neodržavanja javnih rasprava o nacrtima zakona o budžetu i izostanak uključivanja eksternih zainteresovanih strana u ranijim fazama. Uz uključivanje javnosti u ranim fazama, kako je navedeno u prethodnoj preporuci, Ministarstvo finansija treba da organizuje javne rasprave o svakom nacrtu zakona o budžetu i da izveštava o rezultatima rasprave, u skladu sa zakonskim zahtevima.
- Ministarstvo finansija je uvelo Zeleni budžet kao aneks Zakona o budžetu za 2025. godinu, u kojem je prikazan uticaj projekata na životnu sredinu koje sprovode četiri ministarstva, uz ograničena narativna objašnjenja njihove svrhe i planiranih efekata. U narednim budžetskim ciklusima Ministarstvo finansija treba da obezbedi narativna objašnjenja o tome kako će budžet uticati i na druge oblasti javnih politika, kao što su, ali ne ograničavajući se na, razvoj privatnog sektora i poslovno okruženje, digitalna tranzicija, ljudski kapital, osnovna prava i vladavina prava, kao i da proširi obuhvat Zelenog budžeta radi šireg prikaza uticaja raspodeljenih sredstava na životnu sredinu.
- Dostupni izveštaji o izvršenju budžeta prikazuju samo finansijske podatke bez narativnih objašnjenja o stvarnim rezultatima izvršenja budžeta u različitim oblastima javnih politika. Ministarstvo finansija treba da razvije mehanizam za narativno izveštavanje o rezultatima i ishodima izvršenja budžeta. To se može realizovati u formi vodiča za građane o izvršenju budžeta ili kao aneks godišnjem izveštaju.
- Konkurentnost tržišta javnih nabavki je niska, uz visok udeo tendera sa samo jednom ponudom. KJN treba da podrži naručioce i privredne subjekte kroz ciljane mere za povećanje učešća ponuđača, uključujući, ali ne ograničavajući se na:
 - Jasnija uputstva: izraditi i redovno ažurirati praktična uputstva napisana jednostavnim jezikom o tome kako učestvovati u postupcima javnih nabavki, uključujući korak-po-korak instrukcije i objašnjenja uobičajenih administrativnih i kvalifikacionih uslova. Uputstva treba da budu lako dostupna putem Portala javnih nabavki i dopunjena podrškom putem korisničkog servisa;
 - Ciljane obuke i aktivnosti jačanja kapaciteta: organizovati prilagođene programe obuke za konkretne sektore sa niskim

učešćem ponuđača ili visokim udelom postupaka sa jednom ponudom. Takve obuke treba da budu usmerene na praktične veštine, uključujući pripremu ponuda, razumevanje tehničkih specifikacija i odgovaranje na kriterijume za dodelu ugovora.

- Portal javnih nabavki uglavnom pruža korisnički prilagođeno iskustvo, kao i određene izvode podataka u otvorenom formatu. Radi unapređenja otvorenosti, upotrebljivosti i pristupačnosti informacija o javnim nabavkama dostupnih na Portalu, KJN treba da razmotri uvođenje sažetih prikaza ili kontrolnih tabli prilagođenih korisnicima na početnoj stranici Portala, kao i da obezbedi da ključni podaci u vezi sa javnim nabavkama, poput onih iz obaveštenja o ugovorima, odluka o dodeli, izmena ugovora, okvirnih sporazuma i praćenja izvršenja ugovora, budu redovno objavljivani u otvorenim, mašinski čitljivim formatima, u meri u kojoj je to moguće.
- DRI je objavila određene podatke u otvorenim formatima, ali nije uspostavila redovnu praksu objavljivanja skupova podataka koji se odnose na nalaze revizije. Kako bi se omogućio širi uticaj rezultata revizije, DRI treba da proširi ponudu otvorenih, mašinski čitljivih skupova podataka na svojoj internet stranici objavljivanjem ključnih nalaza sprovedenih revizija. Svi takvi skupovi podataka trebalo bi da budu dostupni i na nacionalnom Portalu otvorenih podataka.

METODOLOŠKI ANEKS

Za izradu ovog izveštaja korišćene su sledeće istraživačke metode i alati za prikupljanje podataka i izračunavanje vrednosti elemenata:

- Analiza zvanične dokumentacije, podataka i internet stranica
- Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja
- Intervjui sa zainteresovanim stranama i ključnim sagovornicima
- Istraživanje javnog mnjenja.

Monitoring se u velikoj meri zasnivao na analizi zvaničnih dokumenata dostupnih javno na internet stranicama organa uprave i na podacima i informacijama koje su u njima sadržane. Međutim, u slučajevima kada podaci nisu bili dostupni, istraživači su upućivali zahteve za slobodan pristup informacijama nadležnim organima kako bi pribavili informacije neophodne za bodovanje pojedinih elemenata

Tabela 6. Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja poslati u Srbiji

Institucija	Datum zahteva	Datum odgovora na zahtev
Grad Beograd – Sekretarijat za javni prevoz	21.08.2025.	28.08.2025.
Republički fond za zdravstveno osiguranje	20.08.2025.	26.08.2025.
Javno preduzeće Elektroprivreda Srbije	20.08.2025.	04.09.2025.
Elektro distribucija Srbije	20.08.2025.	04.09.2025.
Služba za centralizovane javne nabavke i kontrolu javnih nabavki, Grad Beograd	20.08.2025.	25.08.2025.

Intervjui sa ključnim sagovornicima sprovedeni su i korišćeni kao osnova za dodelu poena za elemente 1.5, 2.14, 3.14, 3.15 i 4.7. Pored toga, intervjui su korišćeni za prikupljanje kvalitativnih, dubinskih informacija o praćenim fenomenima. Intervjui sa drugim zainteresovanim stranama (kao što su predstavnici organa državne uprave) dodatno su korišćeni u istraživanju radi dopune i verifikacije podataka i nalaza prikupljenih na druge načine. Selekcija ispitanika vršena je ciljanim uzorkovanjem, pri čemu su sagovornici birani na osnovu svog stručnog znanja o temi.

Intervjui sa ključnim sagovornicima sastojali su se od skupa od najviše četiri pitanja, pri čemu su učesnici iskazivali svoje slaganje na četvorostepenoj skali: u potpunosti se ne slažem, uglavnom se ne slažem, uglavnom se slažem i u potpunosti se slažem. Bodovi za elemente 1.5, 2.14, 3.14, 3.15 i 4.7 dodeljivani su ako su svi ključni sagovornici izjavili da se uglavnom slažu ili u potpunosti slažu sa izjavom. Pored toga, korišćen je skup otvorenih pitanja, koji je omogućavao dodatnu diskusiju sa sagovornicima i postavljanje dodatnih pitanja tokom intervjua, umesto strogo definisanog unapred pripremljenog formata. Ispitanicima je garantovana potpuna anonimnost u pogledu ličnih podataka i institucionalne/organizacione pripadnosti.

Tabela 7. Intervjui sprovedeni u Srbiji

Datum	Sagovornici
23.07.2025.	Ključni sagovornik 1, nedržavni akter, elementi 1.5, 2.14, 3.14, 3.15 i 4.7
24.07.2025.	Ključni sagovornik 2, nedržavni akter, elementi 1.5, 2.14, 3.14, 3.15 i 4.7
30.07.2025.	Ključni sagovornik 3, nedržavni akter, elementi 1.5, 2.14 i 4.7
18.8.2025.	Ključni sagovornik 4, nedržavni akter, elementi 3.14 and 3.15

Lista pitanja za intervju

➤ Element 1.5

Sledeća pitanja se koriste za dodelu poena za element 1.5. Dodela poena se određuje na osnovu odgovora „u potpunosti se slažem“ / „uglavnom se slažem“.

1. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Proces formulacije/ razvijanja predloga budžeta je transparentan.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
2. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Proces formulacije/ razvijanja predloga budžeta je inkluzivan.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem

Dodatna pitanja (ne koriste se za dodelu poena, ali su relevantna za pružanje kvalitativnog uvida neophodnog za ocenjivanje):

1. Možete li opisati svoje iskustvo, ako ga posedujete, u učestvovanju u procesu formulisanja budžeta?
2. Prema vašem mišljenju, koliko je proces formulisanja budžeta otvoren i dostupan za aktere koji nisu državne institucije?
3. Da li ste primetili poboljšanja ili nazadovanja u transparentnosti ili inkluzivnosti tokom poslednjih nekoliko godina? Ako jeste, šta ih je pokrenulo?
4. Da li mislite da se povratne informacije od aktera koji nisu državne institucije uzimaju u obzir tokom procesa planiranja budžeta? Molimo da obrazložite.

➤ **Element 2.14.**

Sledeća pitanja koriste se za dodelu poena za element 2.14. Dodela poena određuje se na osnovu odnosa odgovora „u potpunosti se slažem / uglavnom se slažem“. Za svako pitanje kod kojeg svi ključni sagovornici u potpunosti ili uglavnom saglasno podržavaju tvrdnju dodeljuje se 0,75 poena.

1. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Dostupni godišnji budžeti su dovoljno sveobuhvatni.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
2. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Dostupni godišnji budžeti pružaju adekvatne informacije za potrebe istraživanja, analize i praćenja politika.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
3. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Dostupni izveštaji o izvršenju budžeta su dovoljno sveobuhvatni.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
4. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Dostupni izveštaji o izvršenju budžeta pružaju adekvatne informacije za potrebe istraživanja, analize i praćenja politika.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem

Dodatna pitanja (ne koriste se za dodelu poena, ali su relevantna za pružanje kvalitativnog uvida neophodnog za ocenjivanje):

1. Kako biste ocenili dostupnost godišnjih budžeta i izveštaja o izvršenju budžeta na internetu? Da li se mogu lako pronaći i iskoristiti?
2. Prema vašem mišljenju, da li format i struktura objavljenih budžetskih dokumenata podržavaju razumevanje i analizu i za pojedince koji nisu eksperti u ovoj oblasti?
3. Za koje informacije smatrate da nedostaju ili da ih nema dovoljno u dostupnim godišnjim budžetima ili izveštajima o izvršenju?
4. Da li ste vi ili vaša organizacija koristili javno dostupne budžetske dokumente za istraživanje, zagovaranje ili praćenje? Ako jeste, koliko su bili korisni?
5. Da li ste se susreli s izazovima prilikom pristupa ili razumevanja budžetske dokumentacije? Ako jeste, možete li ih opisati?

➤ **Element 3.14.**

Sledeća pitanja koriste se za dodelu poena za element 3.14. Dodela poena određuje se na osnovu odnosa odgovora „u potpunosti se slažem / uglavnom se slažem“. Za svako pitanje kod kojeg svi ključni sagovornici u potpunosti ili uglavnom saglasno podržavaju tvrdnju dodeljuje se 1,5 poena.

1. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Sistem javnih nabavki (uspostavljen zakonodavnim okvirom) je transparentan.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
2. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Sistem javnih nabavki (uspostavljen zakonodavnim okvirom) je konkurentan/kompetitivan.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem

Dodatna pitanja (ne koriste se za dodelu poena, ali su relevantna za pružanje kvalitativnog uvida neophodnog za ocenjivanje):

1. Na osnovu vašeg iskustva, kako biste opisali ukupnu transparentnost sistema javnih nabavki na centralnom nivou?
2. Da li smatrate da postojeći pravni i institucionalni okvir obezbeđuje fer konkurenciju u javnim nabavkama?
3. Da li ste uočili neke uobičajene prakse ili obrasce koji smanjuju transparentnost i konkurentnost u postupcima javnih nabavki?
4. Postoje li mehanizmi koji omogućavaju adekvatan nadzor ili javnu kontrolu nad postupcima javnih nabavki? Ako da, koliko su efikasni?

➤ **Element 3.15**

Sledeća pitanja koriste se za dodelu poena za element 3.15. Dodela poena određuje se na osnovu odnosa odgovora „u potpunosti se slažem / uglavnom se slažem“. Za svako pitanje kod kojeg svi ključni sagovornici u potpunosti ili uglavnom saglasno podržavaju tvrdnju dodeljuje se 1,5 poena.

1. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Zakon o javnim nabavkama adekvatno reguliše izuzetke od njegove primene.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
2. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Izuzeci od primene zakona o javnim nabavkama u praksi su ograničeni na one koje su regulisane zakonom.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem

Dodatna pitanja (ne koriste se za dodelu poena, ali su relevantna za pružanje kvalitativnog uvida neophodnog za ocenjivanje):

1. Kako biste ocenili jasnoću i adekvatnost pravnih odredbi koje regulišu izuzetke od primene zakona o javnim nabavkama?
2. Prema vašem iskustvu, da li se izuzeci primenjuju strogo u okvirima zakona, ili postoje slučajevi šire primene?

3. Da li mislite da se upotreba izuzetaka vremenom povećala ili smanjila? Koji faktori su mogli uticati na taj trend?
4. Postoje li dovoljni mehanizmi nadzora ili kontrole za praćenje upotrebe izuzetaka u javnim nabavkama?
5. Koje reforme ili mere predostrožnosti biste preporučili da se osigura da izuzeci budu adekvatno korišćeni i da ne narušavaju integritet, transparentnost ili konkurentnost javnih nabavki?

➤ **Element 4.7.**

Sledeća pitanja koriste se za dodelu poena za element 4.7. Dodela poena određuje se na osnovu odnosa odgovora „u potpunosti se slažem / uglavnom se slažem“. Za svako pitanje kod kojeg svi ključni sagovornici u potpunosti ili uglavnom saglasno podržavaju tvrdnju dodeljuje se 1,5 poena.

1. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Rad Državne revizorske institucije (DRI) je transparentan.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
2. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Izveštajima DRI se može lako pristupiti putem interneta.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem

Dodatna pitanja (ne koriste se za dodelu poena, ali su relevantna za pružanje kvalitativnog uvida neophodnog za ocenjivanje):

1. Kako biste ocenili ukupni nivo transparentnosti rada DRI, uključujući prakse revizije i izveštavanja?
2. Prema vašem iskustvu, koliko je lako pristupiti izveštajima DRI putem interneta? Da li se oni objavljuju blagovremeno i na način koji omogućava lak pristup korisnicima/zainteresovanim stranama?
3. Da li smatrate da sadržaj i struktura izveštaja DRI omogućavaju razumevanje ključnih nalaza i preporuka?

4. Da li mislite da DRI dovoljno sarađuje sa civilnim društvom, medijima ili javnošću u komunikaciji svog rada i nalaza?

Istraživanje javnog mnjenja zasnovano je na upitniku koji je bio namenjen opštoj populaciji Srbije (stalni stanovnici stariji od 18 godina). Istraživanje je sprovedeno kombinacijom telefonskog intervjuisanja uz pomoć računara (CATI) i veb-intervjuisanja uz pomoć računara (CAWI). Anketiranje je sprovedeno u periodu od 15. do 19. februara 2025. godine. Margina greške za uzorak od 1006 građana iznosi $\pm 3,52\%$, pri nivou pouzdanosti od 95%

Tabela 8: Pitanja u okviru istraživanja javnog mnjenja u oblasti Upravljanja javnim finansijama

Izjava 20	Uopšte se ne slažem	Ne slažem se	Slažem se	Potpuno se slažem	Ne znam/ Nemam mišljenje
Imam mogućnost da utičem na to kako se troši novac iz državnog budžeta	1	2	3	4	99
Izjava 21	Uopšte se ne slažem	Ne slažem se	Slažem se	Potpuno se slažem	Ne znam/ Nemam mišljenje
Nadležni državni organi objavljuju informacije o trošenju novca iz državnog budžeta	1	2	3	4	99

SPISAK IZVORA

Zakoni, podzakonska akta i dokumenti javnih politika

Akcionni plan za sprovođenje Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021-2025. Dostupno na: <https://tinyurl.com/yc6emtcv>

Bilteni javnih finansija. Dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija>

Centralna jedinica za harmonizaciju. *Konsolidovani godišnji izveštaj za 2025. godinu o stanju javne interne finansijske kontrole u Republici Srbiji*. Dostupno na: <https://tinyurl.com/3w894cp4>

Građanski budžet za 2025. godinu. Dostupno na: <https://tinyurl.com/288bxvw8>

Poslovnik o radu DRI, *Službeni glasnik RS*, br. 9/09, dostupan na: <https://tinyurl.com/y53cyry2>

Poslovnik Vlade, *Službeni glasnik RS*, br. 8/2019. Dostupno na: <https://tinyurl.com/4a4ftfdx>

Program razvoja javnih nabavki Republike Srbije za period 2024–2028, *Službeni glasnik RS*, br. 68/24, dostupno na: <https://tinyurl.com/25anxk7c>

Strateški plan Državne revizorske institucije 2024-2028, dostupan na: <https://www.dri.rs/strateski-plan>

Uredba o pravilima za nabavku robe, usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRAD 2027, dostupna na: <https://tinyurl.com/mwx39cvm>

Uredba o proceni uticaja propisa, *Službeni glasnik RS*, br. 20/2025. Dostupno na: <https://tinyurl.com/2p8xrnve>

Zakon o budžetskom sistemu, *Službeni glasnik RS*, br. 94/2024. Dostupno na: <https://tinyurl.com/bdfaj4h5>

Zakon o budžetu za 2024. godinu, *Službeni glasnik RS*, br. 92/2023, 79/2024. Dostupno na: <https://tinyurl.com/4xaashvs>

Zakon o budžetu za 2025. godinu, *Službeni glasnik RS*, br. 94/2024. Dostupno na: <https://tinyurl.com/2ueh8he5>

Zakon o DRI, *Službeni glasnik RS*, br. 101/05, 54/07, 36/10 i 44/18, dostupno na: <https://tinyurl.com/3f7s32p9>

Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik RS*, br. 47/2018. Dostupno na: <https://tinyurl.com/4tbc98ay>

Zakon o javnim nabavkama, *Službeni glasnik RS*, br. 91/19, 92/23, dostupno na: <https://tinyurl.com/2wj7r69p>

Zakon o planskom sistemu, *Službeni glasnik RS*, br. 30/2018. Dostupno na: <https://tinyurl.com/589zm88x>

Zakon o posebnim postupcima za realizaciju Međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRAD 2027, *Službeni glasnik RS*, br. 92/2023, dostupno na: <https://tinyurl.com/2jv6mxpu>

Zakon o posebnim postupcima za sprovođenje projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju, *Službeni glasnik RS*, br. 9/20, dostupno na: <https://tinyurl.com/yeeh7k2h>

Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole za realizaciju projekta izgradnje „Beograd na vodi“, *Službeni glasnik RS*, br. 34/15, 103/15 i 153/20, dostupno na: <https://tinyurl.com/bdeb6fj4>

Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima za realizaciju projekta izgradnje infrastrukturnog koridora autoputa E-761, deonica Pojate-Preljina (Moravski koridor), *Službeni glasnik RS*, br. 49/19, dostupno na: <https://tinyurl.com/bdhftha5>

Zakon o završnom računu za 2022. godinu, *Službeni glasnik RS*, br. 92/2023. Dostupno na: <https://tinyurl.com/mv3k2dzy>

Zakon o završnom računu za 2023. godinu, *Službeni glasnik RS*, br. 94/2024. Dostupno na: <https://tinyurl.com/34tr4f5w>

Zeleni budžet. Dostupno na: <https://tinyurl.com/337za53c>

Izveštaji

Evropska komisija. *Serbia Report 2024*. Dostupno na: <https://tinyurl.com/bd3mncwy>

Evropska komisija. *Serbia Report 2025*. Dostupno na: <https://tinyurl.com/5n84a6d4>

Izveštaj o izvršenju budžeta za period od januara do juna 2023. godine. Dostupno na: <https://tinyurl.com/4u3f3287>

Izveštaj o izvršenju budžeta za period od januara do septembra 2024. Dostupan na: <https://tinyurl.com/4w2e9e5b>

SIGMA/OECD. *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, 2025. Dostupno na: <https://tinyurl.com/3f9ua2pt>

Uprava za javne nabavke. *Godišnji izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period od 1.1.2024. do 31.12.2024.* Dostupno na: <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

Internet stranice

Budžetski portal: <https://budzet.mfin.gov.rs/sr-cir/home>

Elektrodistribucija Srbije: <https://elektrodistribucija.rs/>

INTOSAI Framework of Professional Pronouncements: <https://www.intosai.org/focus-areas/audit-standards.html>

Javno preduzeće „Elektroprivreda Srbije“: <https://www.eps.rs/>

Kancelarija za javne nabavke: <https://www.ujn.gov.rs/>

Ministarstvo finansija (zvanična internet stranica): <https://www.mfin.gov.rs/>

Otvoreni parlament: <https://otvoreniparlament.rs/>

Portal otvorenih podataka: <https://data.gov.rs/sr/>

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

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki: <https://kjin.rs/en/>

Republički fond za zdravstveno osiguranje: <https://www.eng.rfzo.rs/>



Funded by
the European Union

With funding from
 Austrian
Development
Agency

Ovaj izveštaj je izrađen u okviru projekta “Pokretači civilnog društva na Zapadnom Balkanu za reformisanu javnu upravu – WeBER 3.0”. Projekat WeBER 3.0 sprovode mreža Think for Europe Network (TEN) i Centar za istraživanje javne uprave (KDZ).

WWeBER 3.0 je finansiran od strane Evropske unije i Austrijske razvojne agencije (ADA). Stavovi i mišljenja izneti u ovom dokumentu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Evropske unije niti ADA. Evropska unija, ADA, TEN niti KDZ ne mogu se smatrati odgovornim za navedene stavove.

Za više informacija posetite: www.par-monitor.org