

Nacionalni PAR Monitor Srbija

ORGANIZACIJA, ODGOVORNOST I NADZOR

2024/2025



SADRŽAJ

AUTORI	2
O PROJEKTU WeBER 3.0	3
IZRAZI ZAHVALNOSTI	4
SAŽETAK	5
SPISAK SKRAĆENICA	8
I. WEBER PAR MONITOR: ŠTA PRATIMO I KAKO?	9
I.1 WEBER PRISTUP PRAĆENJU RJU	9
I.2 ZAŠTO I KAKO WEBER PRATI OBLAST „ORGANIZACIJA, ODGOVORNOST I NADZOR“	11
II. ODGOVORNOST I TRANSPARENTNOST DRŽAVNE UPRAVE	16
II.1 REAKTIVNA TRANSPARENTNOST – SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA	17
Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?	25
II.2 PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST	26
Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?	36
Poređenje ukupnog broja bodova za oblast Organizacija, odgovornost i nadzor	37
II.5 PREPORUKE ZA OBLAST ORGANIZACIJA, ODGOVORNOST I NADZOR	38
II.5.1 Praćenje preporuka iz PAR MONITORA 2021/2022	38
II.5.2 Preporuke iz izveštaja PAR MONITOR 2024/2025	42
METODOLOŠKI DODATAK	44
SPISAK IZVORA	49

AUTORI

Milica Divljak – istraživačica, Centar za evropske politike (CEP) Beograd

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



Institute for Democracy and Mediation
Institut për Demokraci dhe Ndërmjetësim



GROUP FOR LEGAL AND POLITICAL STUDIES



institut alternativa



VANJSKOPOLITIČKA INICIJATIVA BH
FOREIGN POLICY INITIATIVE BH



European Policy Institute
Skopje

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 prethodnim izdanjima Nacionalnog PAR Monitora, objavljenim za cikluse 2017/2018, 2019/2020 i 2021/2022, posebne zahvalnice upućuju se članovima WeBER Platforme i Nacionalne radne grupe u Srbiji, kao i drugim zainteresovanim akterima koji su podelili svoja iskustva putem intervjua i time značajno doprineli sadržaju i kvalitetu ovog izveštaja, a koji neće biti imenovani radi poštovanja principa anonimnosti.

Konačno, tim projekta WeBER 3.0 izražava zahvalnost svojim glavnim partnerima i saradnicima koji su podržali projekat u istraživanju i drugim aktivnostima. Pre svega, to su SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*),¹ ReSPA (*Regional School of Public Administration*) i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, kao projektni saradnik.

¹ Zajednička inicijativa Evropske unije i OECD-a.

SAŽETAK

Ovaj izveštaj procenjuje odgovornost i transparentnost državne uprave posmatrajući dva aspekta: 1) reaktivnu transparentnost – slobodu informisanja i 2) proaktivnu transparentnost. Prvi aspekt procenjuje u kojoj meri je efikasna reaktivna transparentnost obezbeđena kroz sprovođenje prava na slobodan pristup informacijama, institucionalni nadzor, adekvatne odgovore javnih organa, efikasne sankcije i poverenje javnosti u ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja. Drugi aspekt ispituje da li organi uprave redovno objavljuju sveobuhvatne, ažurne, pristupačne i građanima prilagođene informacije o svom radu, organizacionoj strukturi, uslugama, budžetima i procesima donošenja odluka, a istovremeno ispituje dostupnost otvorenih podataka.

Srbija ima sveobuhvatni pravni okvir za slobodan pristup informacijama, koji garantuje pravo pojedinaca i pravnih lica na pristup informacijama od javnog značaja bez navođenja razloga, obezbeđuje jednak tretman svih podnosilaca zahteva i definiše informacije od javnog značaja u skladu sa međunarodnim standardima. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZSPI) uspostavlja sistem proceduralnih garancija, uključujući definisane rokove, propisane formate odgovora na zahteve, besplatan pristup sa ograničenim izuzecima koji se odnose na razumne troškove (npr. za fotokopiranje dokumenata), obavezno pisano obrazloženje za odbijanje da se odgovori na zahtev i detaljan katalog izuzetaka, kao i odredbe koje zahtevaju da delovi informacija koji nisu izuzeti budu dostavljeni. Takođe, Zakon uređuje kaznene odredbe za nepoštovanje propisa i postojanje nezavisnog nadzornog organa, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka (u daljem tekstu: Poverenik), koji je zadužen da nadgleda sprovođenje zakona i godišnje izveštava Narodnu skupštinu. Unapređenje reaktivne transparentnosti, kroz ostvarivanje prava na pristup informacijama putem zahteva, delimično je predviđeno i kroz Akcioni plan Strategije reforme javne uprave koji je važio do kraja 2025. godine, a koji je uključivao mere za jačanje usklađenosti i kapaciteta institucija, iako odsustvo novog Akcionog plana do marta 2026. godine ukazuje na diskontinuitet u sprovođenju strateških mera. Primena okvira kojim se reguliše slobodan pristup informacijama sugerije proceduralnu usklađenost, ali i nedoslednosti u praksi. Tokom ovog ciklusa PAR Monitora, organi vlasti odgovorili su na 94,8% svih podnetih zahteva za pristup informacijama, pri čemu su skoro svi odgovori dati u zakonskim rokovima, u traženom formatu i besplatno. Međutim, skoro četvrtina odgovora nije sadržala tražene informacije, najčešće zato što su organi tvrdili da se traženi podaci ne prikupljaju ili su date samo delimične

informacije, što ukazuje na nedostatke u vođenju evidencije i efikasnoj primeni ZSPI. Istovremeno, praksa Poverenika je usklađena sa zakonskim obavezama što se prvenstveno ogleda u blagovremenom godišnjem izveštavanju, što uključuje redovno izveštavanje o sprovođenju ZSPI i sankcijama, ali i u obezbeđivanju pristupačnih alata za građane, kao što su vodiči, obrasci za ostvarivanje prava i drugi materijali. Nasuprot tome, nedržavni akteri i zainteresovane strane ističu nedostatke u praksi, uključujući ograničenu efikasnost sankcija, kašnjenja u rešavanju žalbi, nedoslednu primenu izuzeća po ZSPI i neujednačeno izvršenje rešenja Poverenika. Javno mnjenje otkriva značajan jaz između visoke svesti o pravima o slobodnom pristupu informacijama među građanima (70%) i niske percepcije o postojanju institucionalne podrške za ostvarivanje prava (42%), što ukazuje da, uprkos snažnom pravnom i institucionalnom okviru, i dalje postoje izazovi u obezbeđivanju dosledne i efikasne primene ovog prava u praksi.

Načela proaktivne transparentnosti u Srbiji počivaju na relativno čvrstoj zakonodavnoj osnovi. Zakon o državnoj upravi, ZSPI i Zakon o elektronskoj upravi utvrđuju obaveze organa javne uprave da objavljuju informacije o svom radu, izrađuju informatore o radu u mašinski čitljivom formatu, i da otvorene podatke učine dostupnim na Portalu otvorenih podataka. Međutim, kao i u prethodnim ciklusima praćenja, analiza prakse na uzorku organa državne uprave otkriva značajan jaz između pravnog okvira i njegove implementacije. Praksa proaktivnog objavljivanja je veoma nestandardizovana: informacije kao što su organigami i izveštaji o radu su dostupne, pristupačne i blagovremeno se objavljuju, ali druge, kao što su kontakt informacije, informacije o uslugama ili analize efekata, neredovno se objavljuju i često su zastarele. Prilagođenost građanima je najređe prisutna kod skoro svih posmatranih vrsta informacija, pri čemu nijedan od organa iz uzorka nije predstavio budžetske informacije ili izveštaje o radu u formatu prilagođenom nestručnoj publici. Politika otvorenih podataka se primenjuje nedosledno: samo jedan od pet organa sadrži link do Portala otvorenih podataka na svojoj veb stranici, a uprkos tome što su četiri organa objavila skupove podataka na Portalu, obim podataka je ograničen i ne odražava pun opseg njihovog rada. Analiza dostupnosti skupova podataka visoke vrednosti, definisanih prema EU standardima, ukazuje da su takvi skupovi objavljeni za četiri od šest tematskih kategorija, osim u oblastima meteorologije i mobilnosti. Ključni sagovornici potvrdili su nalaze istraživanja, ističući nedoslednosti u strukturi veb stranica organa, zastareli sadržaj i formate datoteka koji ne podržavaju pretraživanje sadržaja. Njihovi stavovi ukazuju na jaz između formalne obaveze objavljivanja informacija i institucionalnog kapaciteta ili spremnosti da se te informacije održavaju u upotrebljivom obliku. Percepcija građana pojačava ovakve nalaze jer se samo 38% građana slaže, ili se slaže u potpunosti, da mogu lako pronaći informacije na veb stranicama organa vlasti, dok se 41% ne slaže, ili se uopšte ne slaže. Dodatnih 21% nije izrazilo mišljenje, što sugerise da značajan deo stanovništva uopšte ne koristi veb stranice organa.

Preporuke iz ovog ciklusa praćenja fokusiraju se na poboljšanje godišnjeg izveštavanja Poverenika kroz dalje razdvajanje podataka o broju izrečenih i izvršenih sankcija kao i o slučajevima nepoštovanja zakonskih odredbi kroz ćutanje uprave. Pored toga, preporučuje se standardizacija veb stranica organa vlasti i informacija koje se na njima objavljuju, prvenstveno kroz izmene važećeg pravnog okvira. Konačno, cilj preporuka je poboljšanje politike otvorenih podataka i prakse objavljivanja otvorenih skupova podataka od strane organa.

SPISAK SKRAĆENICA

OCD	Organizacija civilnog društva
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
MP	Ministarstvo prosvete
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
MS	Ministarstvo sporta
ReSPA	Regional School of Public Administration
RGZ	Republički geodetski zavod
RJU	Reforma javne uprave
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management/ Podrška unapređenju vladavine i upravljanja
ZSPI	Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
WeBER 3.0	Pokretači civilnog društva na Zapadnom Balkanu za reformisanu javnu upravu

I. WeBER PAR Monitor: Šta pratimo i kako?

I.1 WeBER pristup praćenju RJU

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,² kao i SIGMA metodologiju,³ 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

² OECD (2023), *Principi javne uprave*, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en>.

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

⁴ Za detaljnije 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 promene:

- Uvođenje jedinstvenog indikatora po RJU oblasti, podeljenog na podindikatore, koji se dalje sastoje od nekoliko elemenata podindikatora (tj. specifičnih kriterijuma koji se ocenjuju), kako bi se pojednostavio pristup i naglasio fokus na transparentnosti, inkluzivnosti i otvorenosti u svakoj RJU oblasti.
- Uvođenje tipova elemenata podindikatora, osiguravajući da su obuhvaćeni svi sledeći aspekti reforme:
 - 1) Strateški okvir,
 - 2) Zakonodavstvo,
 - 3) Institucionalni okvir,
 - 4) Praksa u sprovođenju i
 - 5) Ishod i uticaj.
- Uvođenje skale od 100 poena, za nijansiraniju procenu napretka u svakoj oblasti RJU.

IZVORI PODATAKA

- Uvođenje intervjua sa „ključnim sagovornicima“, tj. ključnim nedržavnim akterima koji su angažovani i upoznati sa procesima. Ovi intervjui služe kao izvor podataka za elemente „Ishod i uticaj“ umesto ranije sprovedenog istraživanja stavova OCD.
- Sistematičnija upotreba 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).

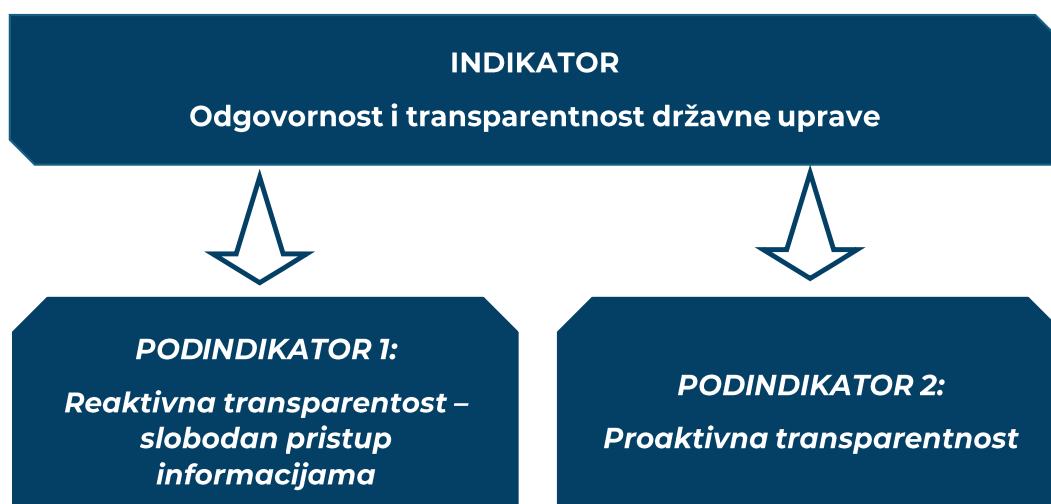
I.2 Zašto i kako WeBER prati oblast „Organizacija, odgovornost i nadzor“

Pristup informacijama koje poseduju organi vlasti i proaktivno objavljivanje informacija o radu tih organa i načinu donošenja odluka određuje koliko su postupci vlade otvoreni za spoljnu kontrolu i kako odgovornost u javnoj upravi funkcioniše u praksi. Kada institucije rutinski objavljuju informacije i odgovaraju na zahteve u skladu sa zakonom, one u praksi pokazuju otvorenost i uslužnu orijentisanost i smanjuju jaz u informisanosti između države i građana. Ukoliko su kašnjenja, nepotpuni odgovori i ograničen pristup uobičajeni, to ukazuje na sistemske slabosti u odgovornosti na nivou uprave i smanjen prostor za spoljni nadzor. Praćenje ove oblasti ima za cilj da utvrdi da li uprava funkcioniše na način koji građanima i civilnom društvu omogućava pristup i kontrolu odluka i aktivnosti organa vlasti, i da li ta kontrola stvara pritisak na institucije da se poboljšaju.

Praćenje u **oblasti organizacije, odgovornosti i nadzora** zasniva se na jednom SIGMA principu:

Princip 15: Javna uprava je transparentna i otvorena.

Ovaj princip se procenjuje sa stanovišta institucionalne transparentnosti i odgovaranja na zahteve za informacijama, uključujući blagovremene, pravilno formatirane odgovore, opravdana odbijanja i efikasan nadzor i primenu. Fokus na transparentnost takođe ispituje da li organi javne uprave objavljuju sveobuhvatne, ažurirane, pristupačne i građanima prilagođene informacije o svom radu.



Period praćenja za Organizaciju, odgovornost i nadzor obuhvata dešavanja od poslednjeg ciklusa PAR Monitora, koji je trajao od januara do novembra 2022. godine. Stoga, ovaj izveštaj odražava sva dešavanja od 2022. godine i prvenstveno se fokusira na prakse proaktivne transparentnosti organa tokom perioda praćenja za ovu oblast (april-maj 2026. godine), kao i na njihove prakse

u odgovaranju na zahteve za slobodan pristup informacijama koje je istraživački tim podneo tokom celog ciklusa PAR Monitora 2024/2025, a koji je trajao od oktobra 2024. do maja 2026. godine. Iako ovaj izveštaj pruža poređenje nalaza sa prethodnim izdanjima PAR Monitora, rezultati nisu direktno uporedivi sa prethodnim nalazima zbog promena u metodologiji.

Prvi **podindikator** ispituje u kojoj meri pravni i institucionalni okvir, praksa sprovođenja i mehanizmi nadzora obezbeđuju efikasno ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja. Analiza strateškog i zakonskog okvira vrši se pregledom strateških dokumenata, zakonskih akata i zvaničnih podataka javno dostupnih na veb stranicama relevantnih institucija, dok se analiza prakse zasniva na uzorku zahteva za slobodan pristup informacijama podnetih tokom celog ciklusa praćenja 2024/2025 (oktobar 2024 - maj 2026) i pregledu veb stranica relevantne nadzorne institucije. Za procenu ishoda i uticaja, istraživači sprovode tri intervjua sa ključnim sagovornicima, nedržavnim akterima koji su stručnjaci u ovoj oblasti, i koriste podatke iz istraživanja javnog mnjenja.

Tabela 2: Elementi indikatora u okviru podindikatora 1

Element indikatora: broj i naziv	Tip
E 1.1 Na snazi je strateški dokument koji predviđa poboljšanja reaktivne transparentnosti državne uprave	Strateški okvir
E 1.2 Propisi predviđaju zakonsko pravo pojedinaca i pravnih lica na pristup javnim informacijama bez obrazlaganja njihovog zahteva	Zakonodavstvo
E 1.3 Propisi uređuju dostavljanje odgovora na zahteve za slobodan pristup informacijama u traženom formatu, u propisanim rokovima i besplatno	Zakonodavstvo
E 1.4 Propisi uređuju obavezno davanje obrazloženja za odbijanje pristupa informacijama	Zakonodavstvo
E 1.5 Propisi predviđaju sankcije, kao preventivne mere protiv nepoštovanja načela slobodnog pristupa informacijama	Zakonodavstvo
E 1.6 Pravnim okvirom je uspostavljen nadzorni organ koji je ovlašćen da vrši nadzor nad primenom prava na slobodnom pristupu informacijama i da izveštava o njegovoj primeni	Institucionalni okvir
E 1.7 Odgovori na zahtev za slobodan pristup informacijama se dostavljaju u traženom formatu	Praksa u sprovođenju
E 1.8 Odgovori na zahtev za slobodan pristup informacijama se dostavljaju u zakonski propisanim rokovima	Praksa u sprovođenju
E 1.9 Odgovori na zahtev za slobodan pristup informacijama se dostavljaju besplatno	Praksa u sprovođenju
E 1.10 Organi vlasti dostavljaju informacije koje su tražene	Praksa u sprovođenju
E 1.11 Organi vlasti saopštavaju razloge za odbijanje pristupa informacijama	Praksa u sprovođenju
E 1.12 Nadzorni organ redovno objavljuje godišnje izveštaje o primeni prava na slobodan pristup informacijama	Praksa u sprovođenju
E 1.13 Godišnji izveštaji nadzornog organa sadrže informacije o izrečenim i izvršenim sankcijama	Praksa u sprovođenju
E 1.14 Nadzorni organ proaktivno objavljuje ažurirane resurse i obrasce za slobodan pristup informacijama prilagođene građanima	Praksa u sprovođenju
E 1.15 Ključni nedržavni akteri smatraju sankcije nadzornog organa transparentnim i delotvornim	Ishod i uticaj
E 1.16 Ključni nedržavni akteri smatraju da organi javne vlasti adekvatno odgovaraju na zahteve za pristup osetljivim informacijama i pravilno postupaju kada odbijaju pristup informacijama	Ishod i uticaj
E 1.17 Samoprocenjena informisanost građana o njihovom pravu na pristup informacijama od javnog značaja	Ishod i uticaj
E 1.18 Percepcija građana o institucionalnoj podršci u ostvarivanju prava na pristup informacijama od javnog značaja	Ishod i uticaj

Drugi **podindikator** procenjuje da li strateški i pravni okviri omogućavaju proaktivno pružanje informacija, analizirajući strateške dokumente i pravne akte, a istovremeno se fokusira na to kako organi javne vlasti primenjuju proaktivno informisanje u praksi. Procena elemenata koji se odnose na praksu u sprovođenju, sprovedena tokom perioda praćenja za ovu oblast (april-maj 2026. godine), sprovedena je na osnovu uzorka od pet organa državne uprave:

- Tri resorna ministarstva (1 veliko, 1 srednje, 1 manje po tematskom obimu)
- Ministarstvo sa opštom funkcijom planiranja i koordinacije,
- Pružalac usluga na centralnom nivou koji nije ministarstvo i koji pruža javne usluge građanima (ili građanima i preduzećima).

Procena ishoda i uticaja zasniva se na intervjuima sa ključnim sagovornicima i podacima iz istraživanja javnog mnjenja.

Za procenu elemenata 2.12 i 2.13, na temu otvorenih podataka, usvojeni pristup u ovom ciklusu PAR Monitora pravi razliku između formata podataka i formata dokumenata. Procena se fokusira na objavljivanje formata podataka, kao što su tabele sa podacima, iako i formati dokumenata mogu biti otvorenog standarda. Razlog je taj što formati dokumenata beleže kako su informacije predstavljene na stranici, dok formati podataka beleže vrednosti kao i njihov međusobni odnos. Ovo usko prati Član 2(13) Direktive (EU) 2019/1024 o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora, koji zahteva da je softver u stanju da izdvoji određene podatke i njihovu unutrašnju strukturu, a što je i u skladu sa najboljim praksama *W3C Data on the Web* (najbolja praksa 12)⁵ i sa smernicama koje se primenjuju na data.europa.eu.

⁵ *W3C Data on the Web Best Practices*, dostupno na: <https://www.w3.org/TR/dwbp/#dataFormats>.

Tabela 3: Elementi indikatora u okviru podindikatora 2

Element indikatora: broj i naziv	Tip
E 2.1 Postoji važeći strateški dokument koji predviđa poboljšanja proaktivne transparentnosti državne uprave	Strateški okvir
E 2.2 Propisi uređuju obavezu proaktivne transparentnosti	Zakonodavstvo
E 2.3 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurne, lako dostupne i građanima prilagođene informacije o delokrugu rada	Praksa u sprovođenju
E 2.4 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurne, građanima prilagođene i lako dostupne informacije o dokumentima javnih politika i pravnim aktima iz svoje nadležnosti	Praksa u sprovođenju
E 2.5 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurne, lako dostupne i građanima prilagođene informacije o uslugama	Praksa u sprovođenju
E 2.6 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurirane, lako dostupne i građanima prilagođene informacije o analizama efekata i vrednovanjima učinka	Praksa u sprovođenju
E 2.7 Organi državne uprave objavljuju relevantne izveštaje o svom radu na blagovremen, pristupačan i građanima prilagođen način	Praksa u sprovođenju
E 2.8 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurirane, lako dostupne i građanima prilagođene informacije o budžetu	Praksa u sprovođenju
E 2.9 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurne, lako dostupne i građanima prilagođene kontakt informacije	Praksa u sprovođenju
E 2.10 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurirane, lako dostupne i građanima prilagođene informacije o organizacionoj strukturi	Praksa u sprovođenju
E 2.11 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurirane, lako dostupne i građanima prilagođene odeljke posvećene konsultacijama i javnim raspravama	Praksa u sprovođenju
E 2.12 Organi državne uprave objavljuju podatke u otvorenom, mašinski čitljivom formatu	Praksa u sprovođenju
E 2.13 Organi državne uprave objavljuju otvorene skupove podataka visoke vrednosti	Praksa u sprovođenju
E 2.14 Ključni nedržavni akteri smatraju da su proaktivno objavljene informacije prilagođene građanima	Ishod i uticaj
E 2.15 Percepcija građana o dostupnosti informacija na internet stranicama organa javne vlasti	Ishod i uticaj

II. ODGOVORNOST I TRANSPARENTNOST DRŽAVNE UPRAVE

Ovaj odeljak predstavlja rezultate istraživanja za Srbiju. Svaki pododeljak predstavlja rezultate za jedan podindikator (ukupno dva), počevši od kratkog pregleda razvoja od PAR Monitora 2021/2022. Nakon toga sledi detaljna procena elemenata podindikatora, počev od strateškog, zakonodavnog i institucionalnog okvira, zatim prelazeći na praksu u sprovođenju, a završava se ishodom i uticajem. Analiza podindikatora završava se grafikonom koji prikazuje dodeljene poene. Detaljan prikaz dodeljenih poena za svaku upravu na Zapadnom Balkanu, kao i za svaki podindikator i prateće elemente, predstavljen je u metodološkom dodatku.

Donji grafikon prikazuje ukupne rezultate za oblast Organizacija, odgovornost i nadzor u Srbiji, mereno na skali od 0 do 100 poena.

Odgovornost i transparentnost državne uprave
(ocena 0-100)



II.1 Reaktivna transparentnost – slobodan pristup informacijama

Princip 15: Javna uprava je transparentna i otvorena

Dodeljeni poeni po elementu za podindikator 1: Reaktivna transparentnost – slobodan pristup informacijama⁶

Elementi indikatora	Tip elementa	Rezultat
E 1.1 Na snazi je strateški dokument koji predviđa poboljšanja reaktivne transparentnosti državne uprave	Strateški okvir	0,25/0,25
E 1.2 Propisi predviđaju zakonsko pravo pojedinaca i pravnih lica na pristup javnim informacijama bez obrazlaganja njihovog zahteva	Zakonodavstvo	2,5/2,5
E 1.3 Propisi uređuju dostavljanje odgovora na zahteve za slobodan pristup informacijama u traženom formatu, u propisanim rokovima i besplatno	Zakonodavstvo	1,5/1,5
E 1.4 Propisi uređuju obavezno davanje obrazloženja za odbijanje pristupa informacijama	Zakonodavstvo	1/1
E 1.5 Propisi predviđaju sankcije, kao preventivne mere protiv nepoštovanja načela slobodnog pristupa informacijama	Zakonodavstvo	1/1
E 1.6 Pravnim okvirom je uspostavljen nadzorni organ koji je ovlašćen da vrši nadzor nad primenom prava na slobodnom pristupu informacijama i da izveštava o njegovoj primeni	Institucionalni okvir	1/1
E 1.7 Odgovori na zahtev za slobodan pristup informacijama se dostavljaju u traženom formatu	Praksa u sprovođenju	3,5/3,5
E 1.8 Odgovori na zahtev za slobodan pristup informacijama se dostavljaju u zakonski propisanim rokovima	Praksa u sprovođenju	4/4
E 1.9 Odgovori na zahtev za slobodan pristup informacijama se dostavljaju besplatno	Praksa u sprovođenju	4/4
E 1.10 Organi vlasti dostavljaju informacije koje su tražene	Praksa u sprovođenju	2/4

6 Prvi podindikator se fokusira na sledeće potprincipe SIGMA: Vlada je utvrdila strateške ciljeve za promociju otvorenosti i transparentnosti javne uprave, dajući veće odgovornosti određenim akterima; Pojedinci, uključujući nerezidente, kao i pravna lica, imaju pravo pristupa javnim informacijama bez obrazloženja zahteva; Javna uprava obuhvata sve informacije evidentirane u dokumentima koja se nalaze u javnoj upravi, kod fizičkih ili pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja. Izuzeci postoje samo kada prevlada razlog za poverljivost informacija; oni su precizno propisani zakonom; Javna uprava pomaže stranama da prepoznaju tražene informacije i odmah ih dostave u zahtevanom formatu i besplatno, osim troškova reprodukcije i isporuke; Javna uprava saopštava osnove za odbijanje zahteva za pristup javnim informacijama, a strane imaju pravo žalbe na to rešenje nadležnom nezavisnom telu ili sudu; Odgovornost za praćenje poštovanja propisa o informacijama od javnog značaja, uključujući i smernice i izricanje kazni, jasno je utvrđena i to se primenjuje u praksi.

E 1.11 Organi vlasti saopštavaju razloge za odbijanje pristupa informacijama	Praksa u sprovođenju	0/4
E 1.12 Nadzorni organ redovno objavljuje godišnje izveštaje o primeni prava na slobodan pristup informacijama	Praksa u sprovođenju	4,5/4,5
E 1.13 Godišnji izveštaji nadzornog organa sadrže informacije o izrečenim i izvršenim sankcijama	Praksa u sprovođenju	2/4
E 1.14 Nadzorni organ proaktivno objavljuje ažurirane resurse i obrasce za slobodan pristup informacijama prilagođene građanima	Praksa u sprovođenju	4,5/4,5
E 1.15 Ključni nedržavni akteri smatraju sankcije nadzornog organa transparentnim i delotvornim	Ishod i uticaj	0/3
E 1.16 Ključni nedržavni akteri smatraju da organi javne vlasti adekvatno odgovaraju na zahteve za pristup osetljivim informacijama i pravilno postupaju kada odbijaju pristup informacijama	Ishod i uticaj	0/3
E 1.17 Samoprocenjena informisanost građana o njihovom pravu na pristup informacijama od javnog značaja	Ishod i uticaj	1,5/2
E 1.18 Percepcija građana o institucionalnoj podršci u ostvarivanju prava na pristup informacijama od javnog značaja	Ishod i uticaj	1/2
Ukupan rezultat za podindikator 1		34,25/49,75

Stanje u oblasti

Izveštaji SIGMA⁷ i Evropske komisije⁸ ukazuju na generalno snažan pravni i institucionalni okvir koji reguliše pristup informacijama od javnog značaja u Srbiji, dok istovremeno ukazuju na stalne izazove u njegovoj primeni. Prema oba izvora, Srbija je ojačala pravni i institucionalni okvir za pristup informacijama nakon izmena ZSPI iz 2021. godine. Međutim, oba izveštaja ističu da je na sprovođenje zakona negativno uticao nagli porast žalbi i pritužbi, povezanih sa zloupotrebom pravnih mehanizama, što predstavlja značajan pritisak na kapacitete Poverenika i izaziva zabrinutost kada je u pitanju efikasnost mehanizama za sprovođenje pravnog okvira u praksi.

⁷ SIGMA/OECD, *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, 2025. Dostupno na: <https://tinyurl.com/26pvjun3>.

⁸ Evropska komisija, *Serbia Report 2025*. Dostupno na: <https://tinyurl.com/mwww8dv9f>.

Strateški okvir RJU u Srbiji delimično predviđa poboljšanja reaktivne transparentnosti javne uprave, prvenstveno kroz mere za sprovođenje pravnog okvira za slobodan pristup informacijama. Akcioni plan Strategije RJU, koji je bio na snazi do 2025. godine, uključivao je meru koja je predviđala izmene ZSPI,⁹ usmerenu na jačanje odgovornosti i transparentnosti u radu javnih organa, kao i aktivnosti usmerene na jačanje ljudskih resursa Poverenika za nadzor nad sprovođenjem Zakona, sa jasno dodeljenim odgovornostima za sprovođenje.¹⁰ Međutim, istek Akcionog plana Strategije RJU 2025. godine i odsustvo novousvojenog Akcionog plana tokom istraživanja (u martu 2026. godine), stvorili su prazninu u kontinuitetu strateških mera za unapređenje u ovoj oblasti.

Pravni okvir u Srbiji garantuje fizičkim i pravnim licima pravo pristupa informacijama od javnog značaja bez obaveze da navode razlog za svoj zahtev i definiše obim i ograničenja ovog prava u skladu sa međunarodnim standardima. ZSPI predviđa da podnosioci zahteva nisu dužni da navedu razloge za traženje pristupa informacijama,¹¹ dok se to pravo podjednako odnosi na sva lica, bez obzira na državljanstvo, prebivalište ili druga lična svojstva.¹² Zakon definiše informacije od javnog značaja široko kao informacije koje poseduju organi vlasti, a za koje javnost ima legitiman interes da zna.¹³ Pravni okvir takođe propisuje izuzetke od pristupa informacijama, uključujući zaštitu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti, krivičnih postupaka, ekonomskog interesa, poverljivih informacija, prava intelektualne svojine i zaštite životne sredine.¹⁴ Pored toga, Zakon predviđa da se delovi dokumenata koji nisu obuhvaćeni izuzecima moraju učiniti dostupnim na zahtev.¹⁵ Ovim odredbama pravni okvir uspostavlja dovoljno široke garancije za pristup informacijama od javnog značaja.

Pravni okvir dalje propisuje da odgovori na zahteve za slobodan pristup informacijama treba da se dostavljaju u traženom formatu, u propisanim rokovima i bez troškova, sa ograničenim izuzecima koji se odnose na materijalne troškove. ZSPI predviđa da organi vlasti izdaju kopije dokumenata koji sadrže tražene informacije u obliku u kojem informacije postoje i, gde je to moguće, u formatu koji je zahtevao podnosilac zahteva, uključujući fotokopije, audio, video ili digitalne kopije.¹⁶ Zakon dalje propisuje da su organi vlasti dužni da

9 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Službeni glasnik RS* br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, 105/21. Dostupno na: <https://tinyurl.com/4j7fbzd2>.

10 Akcioni plan za period od 2021. do 2025. godine za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, dostupan na: <https://tinyurl.com/y7d8cvjc>.

11 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 15.

12 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 6.

13 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 2.

14 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 9.

15 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 12.

16 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 18.

odgovore bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva, dok je produženje do 40 dana dozvoljeno samo u opravdanim slučajevima, pod uslovom da je podnosilac zahteva obavešten o razlozima kašnjenja u roku od sedam dana.¹⁷ Pristup informacijama putem uvida u dokumenta u prostorijama organa je besplatan, dok se od podnosioca zahteva može zahtevati da pokrije samo neophodne materijalne troškove reprodukcije ili slanja kopija dokumenata, u skladu sa tarifom koju propisuje Vlada. Zakon takođe predviđa izuzeća od ovih troškova za novinare, organizacije koje se bave ljudskim pravima i slučajeve koji se tiču zaštite javnog zdravlja i životne sredine.¹⁸ Generalno, pravni okvir pruža sveobuhvatne garancije u pogledu formata i blagovremenog dostavljanja informacijama, dok dozvoljava usko definisane izuzetke vezane za opravdane troškove.

Dodatno, organi vlasti su dužni da obrazlože svako odbijanje pristupa informacijama. ZSPI predviđa da ako organ vlasti odbije da u potpunosti ili delimično odobri pristup traženim informacijama, dostavi traženi dokument ili izda ili pošalje kopiju dokumenta, mora bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva, doneti formalnu odluku o odbijanju zahteva.¹⁹ Odluka mora da sadrži pisano objašnjenje razloga za odbijanje i da obavesti podnosioca zahteva o raspoloživim pravnim mehanizmima koji se mogu koristiti za osporavanje odluke. Samim tim, pravni okvir utvrđuje jasne obaveze za organe javne vlasti da obrazlože odbijanja i obezbede pravnu zaštitu kroz pravo na žalbu.

Takođe, ZSPI predviđa kaznene odredbe kao preventivne mere protiv nepoštovanja obaveza koje iz ovog Zakona proističu, uključujući mere protiv organa koji ne postupaju po odlukama Poverenika, kao i mogućnost da Poverenik izriče novčane kazne organima putem indirektnih mehanizama prinude.²⁰ Pored toga, Zakon propisuje prekršajnu odgovornost za rukovodioce u širokom spektru slučajeva vezanih za kršenje obaveza u vezi sa ZSPI,²¹ uključujući pružanje netačnih i nepotpunih informacija, odbijanje prijema zahteva, nevođenje evidencije o usmenim zahtevima, nepoštovanje odluka Poverenika, neobjavljivanje i neažuriranje informacija o radu organa, nesprovođenje obuke zaposlenih, nedostavljanje godišnjih izveštaja Povereniku i ometanje inspeksijskog nadzora. U tom smislu, odredbe o sankcijama i protiv organa i protiv rukovodilaca organa imaju za cilj jačanje institucionalne i odgovornosti rukovodilaca organa javne vlasti.

¹⁷ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 16.

¹⁸ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 17.

¹⁹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 16.

²⁰ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 28a

²¹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 46.

Tabela 4: Usklađenost pravnog okvira Srbije sa ključnim zahtevima slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja

Zakonske obaveze	Usklađenost
Zakonsko pravo pojedinaca da pristupaju informacijama od javnog značaja bez opravdavanja zahteva	✓
Zakonsko pravo pravnih lica na pristup informacijama od javnog značaja bez opravdavanja zahteva	✓
Zakonsko pravo uključuje i nerezidente (fizička i pravna lica)	✓
Pravni okvir definiše sve dozvoljene izuzetke od omogućavanja prava pristupa	✓
Pravni okvir zahteva delimično otkrivanje informacija koje nisu obuhvaćene izuzecima	✓
Odgovori moraju biti dostavljeni u traženom formatu	✓
Odgovori moraju biti dostavljeni u propisanim rokovima	✓
Odgovori se daju besplatno (osim opravdanih materijalnih troškova)	✓
Razlozi za odbijanje pristupa informacijama moraju biti navedeni u pisanoj formi	✓
Predviđene su sankcije za organe vlasti	✓
Predviđene su sankcije za rukovodioce organa vlasti	✓

Pravni okvir dalje uspostavlja poseban nadzorni organ odgovoran za nadgledanje sprovođenja i praćenje poštovanja obaveza iz Zakona. Konkretno, ZSPI određuje Poverenika²² kao nezavisno telo odgovorno za zaštitu prava pristupa informacijama koje poseduju organi vlasti.²³ Pored svojih nadzornih funkcija, Poverenik je zakonski ovlašćen da izveštava o sprovođenju ZSPI. Konkretno, Poverenik je dužan da podnese godišnji izveštaj Narodnoj skupštini u roku od tri meseca od kraja svake fiskalne godine, pružajući informacije o aktivnostima koje su preduzeli organi vlasti u sprovođenju Zakona, kao i o sopstvenim aktivnostima i rashodima.²⁴ Uvođenjem Poverenika kao nezavisnog mehanizma sa funkcijom nadzora i izveštavanja, zajedno sa predviđenim sankcijama za organe koji se ne pridržavaju zakona, pravni okvir uspostavlja neophodne preduslove za zaštitu prava javnosti da zna, odnosno za odgovornost i transparentnost vlasti.

22 Videti: <https://www.poverenik.rs/sr/>. U vreme izrade ovog izveštaja, veb-sajt Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti bio je privremeno nedostupan. Analiza predstavljena u ovom izveštaju zasniva se na informacijama i podacima koji su bili javno dostupni na veb-sajtu tokom perioda praćenja.

23 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 1.

24 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 36.

U narednim odeljcima predstavljeni su nalazi o primeni odredbi pravnog okvira kojima se uređuje slobodan pristup informacijama. Analiza je zasnovana na analizi uzorka od 58 zahteva za pristup informacijama, podnetih tokom ciklusa PAR Monitor 2024/2025, u periodu od 22. oktobra 2024. do 2. februara 2026. godine. Zahtevi su uglavnom bili upućeni organima državne uprave i poslužili su za analizu stepena primene zakonskih odredbi koji se odnose na pristup informacijama u praksi.

Nalazi ukazuju na generalno visok nivo poštovanja proceduralnih zahteva. Odgovori su dobijeni za 55 od 58 podnetih zahteva za slobodan pristup informacijama (94,8%). Od 55 primljenih odgovora, 42 su sadržala tražene informacije, dok su u 13 slučajeva (23,6%) organi vlasti odgovorili, ali nisu pružili kompletne tražene informacije, najčešće zato što nisu prikupili tražene podatke, ili su pružili samo delimične informacije. Samo tri zahteva od ukupnog broja su ostala bez odgovora (5,2%), što predstavlja slučajeve ćutanja uprave. Štaviše, samo jedan zahtev je formalno odbijen od strane Generalnog sekretarijata Vlade,²⁵ a samo jedan odgovor (1,8% svih primljenih odgovora) je dostavljen nakon zakonski propisanog roka. Svi odgovori u dostavljeni besplatno. Među slučajevima u kojima su informacije dostavljene, samo jedan odgovor (2,4%) nije dostavljen u traženom formatu jer su informacije poslate poštom, a ne elektronski. Zbirno gledano, nalazi sugerišu da organi vlasti generalno poštuju zakonske odredbe u vezi sa rokovima, formatom i troškovima pristupa informacijama. Međutim, relativno visok udeo odgovora u kojima nisu dostavljene tražene informacije (skoro četvrtina), ukazuje na to da organi nedosledno evidentiraju i čuvaju informacije iz delokruga svog rada ili jednostavno ne poštuju u potpunosti ZSPI.

Kada je u pitanju rad institucije Poverenika, ona redovno objavljuje godišnje izveštaje o sprovođenju ZSPI i postupanju organa. Posmatrani godišnji izveštaji za 2023, 2024. i 2025. godinu pripremljeni su i objavljeni u propisanom roku, u martu 2024, 2025. i 2026. godine. Izveštaji su javno dostupni na internet stranici Poverenika i sadrže statističke podatke o primeni prava za slobodu pristupa informacijama, postupanju organa vlasti i rešavanju po zahtevima i žalbama, uz pregled ključnih nalaza.²⁶ Doslednim poštovanjem obaveza izveštavanja, Poverenik omogućava redovan javni nadzor nad primenom ZSPI u celoj javnoj upravi.

Pored toga, godišnji izveštaj Poverenika sadrži informacije o izrečenim i izvršenim sankcijama u vezi sa nepoštovanjem obaveza prema ZSPI. Na primer, godišnji izveštaj za 2025. godinu pruža zbirne podatke o prekršajnim postupcima pokrenutim tokom perioda izveštavanja. Izveštaj takođe sadrži

²⁵ U ovom slučaju, organ je zatražio izmenu predmetnog zahteva, tvrdeći da se zahtev odnosi na „nosače informacija“, a ne na same informacije. Nakon podnošenja izmenjenog zahteva 20. februara 2026. godine, zahtev je na kraju u celosti odbijen kao nepotpun 9. marta 2026. godine.

²⁶ Vidi: <https://tinyurl.com/c84hz2s9>.

informacije o ishodima ovih postupaka, kao i o slučajevima kada postupci nisu pokrenuti zbog nedovoljnih dokaza ili isteka zakonskog roka zastarelosti. Iako izveštaj pruža sveobuhvatne informacije o ukupnom broju i izvršenju sankcija, podaci o sankcijama nisu razvrstani po pojedinačnim organima ili vrstama organa. Opšte uzev, praksa izveštavanja Poverenika pruža transparentan, ali uopšten pregled kaznene politike.

Poverenik takođe objavljuje širok spektar onlajn resursa i praktičnih alata prilagođenih građanima, osmišljenih da olakšaju ostvarivanje prava po ZSPI. Na internet stranici Poverenika dostupno je nekoliko vrsta smernica, uključujući *Kratak vodič o pravu na pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti*,²⁷ objavljen 2023. godine, koji se bavi ključnim pitanjima vezanim za ostvarivanje prava po ZSPI na koncizan i pristupačan način. Pored toga, internet stranica sadrži vizuelne prikaze postupka po ZSPI,²⁸ kao i multimedijalne vodiče koji objašnjavaju različite aspekte procesa.²⁹ Dostupan je i sveobuhvatan skup obrazaca za popunjavanje, koji pokrivaju različite faze postupka po ZSPI, uključujući obrasce za podnošenje zahteva, žalbi po različitim osnovama kao i za pokretanje sudskog postupka protiv odluka Poverenika.³⁰ Analizirani resursi i obrasci su usklađeni sa važećim pravnim okvirom koji reguliše slobodan pristup informacijama. Zbirno gledano, Poverenik pokazuje proaktivan pristup podršci građanima u ostvarivanju njihovih prava, pružanjem pristupačnih, praktičnih i ažurnih smernica i alata.

Sa druge strane, ključni nedržavni akteri izrazili su podeljene stavove po pitanju transparentnosti izrečenih kaznenih mera Poverenika dok su bili jednoglasni u negativnoj oceni njihove delotvornosti.³¹ Ispitanici su istakli da se žalbe podnete Povereniku često rešavaju u korist podnosilaca zahteva, ali su naglasili da dugotrajni postupci po žalbama, koji u nekim slučajevima traju duže od dve godine, značajno smanjuju praktičnu vrednost takvih odluka. Ova kašnjenja su prvenstveno pripisali rastućem broju žalbi, uključujući slučajeve koji se odnose na zloupotrebu zahteva za pristup informacijama, i ograničenim institucionalnim kapacitetima unutar kancelarije Poverenika. Oba ispitanika su, takođe, dovela u pitanje odvrćajući efekat kaznenih mera, napominjući da organi vlasti često nastavljaju da uskraćuju politički osetljive informacije uprkos

27 Vidi: <https://tinyurl.com/bdcrxhxy>.

28 Vidi: <https://tinyurl.com/3b939ffe>.

29 Vidi: <https://tinyurl.com/mrmz8xn7>.

30 Vidi: <https://tinyurl.com/53z5nffu>.

31 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. Usled nemogućnosti da se obezbede tri sagovornika, za sve izjave u ovom podindikatoru intervjuisana su dva nedržavna aktera. Intervjui su održani 15. i 20. maja 2026. godine. Jedan ključni sagovornik je odgovorio da se u potpunosti slaže, a jedan da se uglavnom ne slaže sa izjavom „Sankcije nadzornog organa su transparentne“. Oba ključna sagovornika su odgovorila da se u potpunosti ne slažu sa izjavom „Sankcije nadzornog organa su delotvorne“.

postojanju finansijskih posledica, dok mehanizmi sprovođenja i izvršenja odluka Poverenika ostaju slabi. Izrazili su i zabrinutost u vezi sa dugotrajnim postupcima pred Upravnim sudom, ograničenim angažovanjem Upravnog inspektorata u rešavanju suštinskih kršenja ZSPI, kao i nedovoljnom vidljivošću informacija o izrečenim sankcijama, koje su uglavnom ograničene na godišnje izveštaje. Opšte uzev, ispitanici smatraju da je, uprkos generalno transparentnom okviru i aktivnom nadzoru Poverenika, postojeći sistem sankcionisanja uglavnom neefikasan u obezbeđivanju poštovanja odredaba ZSPI.

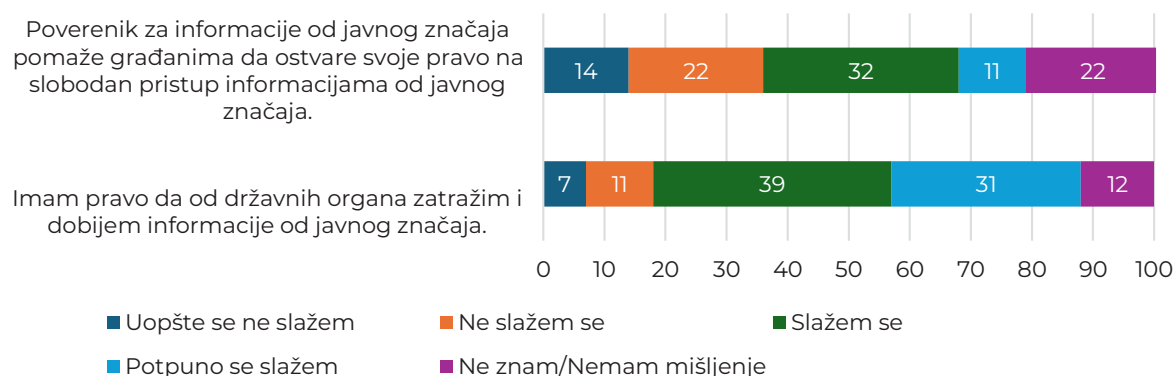
Ključni sagovornici su iskazali i pretežno negativnu procenu toga kako organi vlasti postupaju sa zahtevima koji sadrže osetljive informacije i kvaliteta obrazloženja koje se daje u slučajevima odbijanja.³² Oba ispitanika se ne slažu sa tim da organi adekvatno odgovaraju na takve zahteve ili pravilno obrazlažu odbijanje pristupa informacijama. Oni su istakli jasan obrazac nedoslednosti u primeni izuzeća po ZSPI u različitim institucijama, gde je često prisutna tehnička usklađenost sa proceduralnim pravilima, ali se suštinsko tumačenje zakonskih odredbi značajno razlikuje. Zahtevi koji se odnose na politički osetljiva pitanja, kao što je budžetska potrošnja, opisani su kao posebno podložni nepotpunim, delimičnim ili potpuno uskraćenim odgovorima, dok se zahtevi koji nisu osetljivi obično efikasnije obrađuju. U slučajevima odbijanja, ispitanici ističu da se vlasti oslanjaju na formalne pravne osnove, ali često bez konkretnog dokazivanja štete koja bi nastala pružanjem informacije, što rezultira generičkim i nedovoljno potkrepljenim obrazloženjima. Ukratko, ispitanici doživljavaju primenu kao nedoslednu i nedovoljno efikasnu u obezbeđivanju smislenog pristupa osetljivim informacijama, kao i u obezbeđivanju pravilnog obrazloženja odbijanja pristupa.

Konačno, rezultati istraživanja javnog mnjenja ukazuju na to da je svest o pravima iz ZSPI relativno dobro zastupljena među građanima u Srbiji, pri čemu se 70% njih slaže da imaju pravo da zahtevaju i dobijaju informacije od državnih organa.³³ Međutim, poverenje u institucionalnu podršku za ostvarivanje ovog prava je znatno niže, sa samo 42% građana koji se slažu da im Poverenik pomaže da ostvare svoje pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Značajna razlika između svesti o samom pravu i percepcije institucionalne podrške ukazuje na potrebu za većom vidljivošću i boljim razumevanjem mandata i funkcija Poverenika. Bez transparentnih i proaktivnih kanala i mehanizama podrške, svest o sopstvenim pravima ne može nadoknaditi njihovo nesmetano i efikasno sprovođenje.

³² Ključni sagovornici su odgovorili da se u potpunosti ne slažu sa izjavom „Organi javne vlasti adekvatno postupaju po zahtevima koji sadrže osetljive informacije“, kao i sa izjavom „Organi javne vlasti pravilno postupaju kada odbijaju pristup informacijama.“

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 aneks.

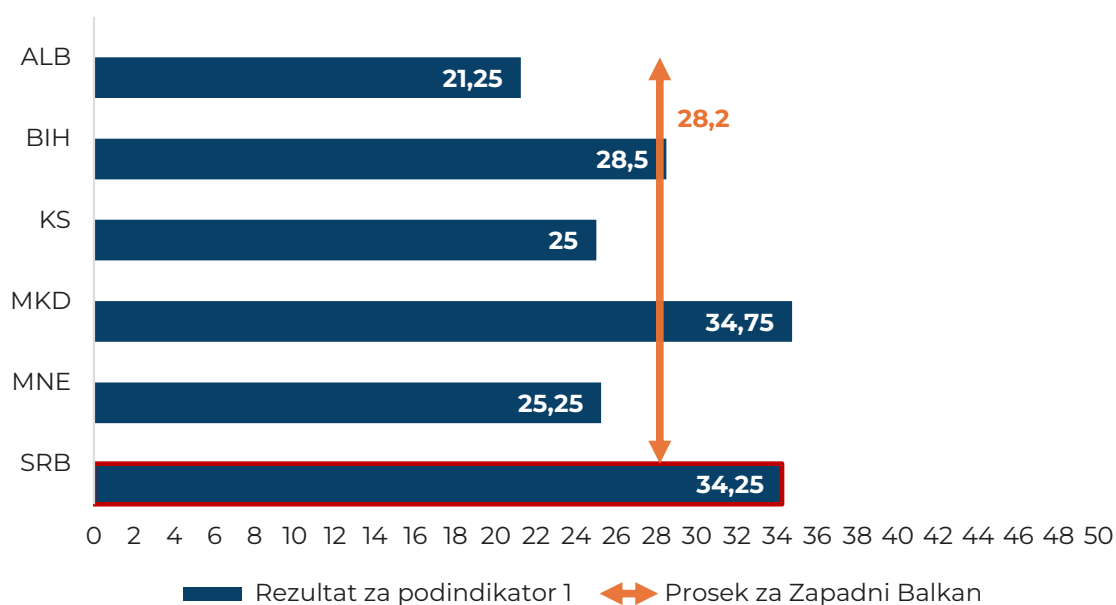
Grafikon 1: Udeo odgovora građana po skali slaganja (%)



Napomena : Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Zbog zaokruživanja, procenti ne moraju uvek zbirno davati 100%. Osnova za ova pitanja bila je N = 1006.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Podindikator 1: Reaktivna transparentnost – slobodan pristup informacijama (maksimalan rezultat 49,75)



II.2 Proaktivna transparentnost

Princip 15: Javna uprava je transparentna i otvorena.

Dodeljeni poeni po elementu za podindikator 2: Proaktivna transparentnost³⁴

Elementi indikatora	Tip elementa	Rezultat
E 2.1 Postoji važeći strateški dokument koji predviđa poboljšanja proaktivne transparentnosti državne uprave	Strateški okvir	0,25/0,25
E 2.2 Propisi uređuju obavezu proaktivne transparentnosti	Zakonodavstvo	1,5/1,5
E 2.3 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurne, lako dostupne i građanima prilagođene informacije o delokrugu rada	Praksa u sprovođenju	2/3
E 2.4 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurne, građanima prilagođene i lako dostupne informacije o dokumentima javnih politika i pravnim aktima iz svoje nadležnosti	Praksa u sprovođenju	3/4
E 2.5 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurne, lako dostupne i građanima prilagođene informacije o uslugama	Praksa u sprovođenju	0/4
E 2.6 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurirane, lako dostupne i građanima prilagođene informacije o analizama efekata i vrednovanjima učinka	Praksa u sprovođenju	0/4
E 2.7 Organi državne uprave objavljuju relevantne izveštaje o svom radu na blagovremen, pristupačan i građanima prilagođen način	Praksa u sprovođenju	3/4
E 2.8 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurirane, lako dostupne i građanima prilagođene informacije o budžetu	Praksa u sprovođenju	2/4
E 2.9 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurne, lako dostupne i građanima prilagođene kontakt informacije	Praksa u sprovođenju	0/4
E 2.10 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurirane, lako dostupne i građanima prilagođene informacije o organizacionoj strukturi	Praksa u sprovođenju	4/4

³⁴ Drugi podindikator se fokusira na sledeće SIGMA potprincipe: Vlada je utvrdila strateške ciljeve za promociju otvorenosti i transparentnosti javne uprave, dajući veće odgovornosti određenim akterima; Organi javne uprave aktivno obelodanjuju informacije, koje su relevantne, potpune, precizne i ažurne, pristupačne, razumljive, mašinski čitljive, u otvorenom formatu i mogu se ponovo koristiti.

E 2.11 Organi državne uprave objavljuju relevantne, ažurirane, lako dostupne i građanima prilagođene odeljke posvećene konsultacijama i javnim raspravama	Praksa u sprovođenju	4/4
E 2.12 Organi državne uprave objavljuju podatke u otvorenom, mašinski čitljivom formatu	Praksa u sprovođenju	0/4
E 2.13 Organi državne uprave objavljuju otvorene skupove podataka visoke vrednosti	Praksa u sprovođenju	3/4,5
E 2.14 Ključni nedržavni akteri smatraju da su proaktivno objavljene informacije prilagođene građanima	Ishod i uticaj	0/3
E 2.15 Percepcija građana o dostupnosti informacija na internet stranicama organa javne vlasti	Ishod i uticaj	0,5/2
Ukupan rezultat za podindikator 2		23,25/50,25

Od prethodnog ciklusa praćenja, SIGMA primećuje da je proaktivna transparentnost uglavnom održavana kroz objavljivanje informatora o radu organa vlasti. Međutim, ministarstva se i dalje suočavaju sa poteškoćama u održavanju podjednako visokih standarda proaktivnog objavljivanja u pogledu planskih dokumenata i izveštaja. Istovremeno, navodi SIGMA, građani imaju koristi od dostupnosti ključnih skupova podataka, uključujući lako dostupne i konsolidovane propise, glavne javne registre i statistiku. Portal otvorenih podataka nudi preko 2.000 skupova podataka, sa podacima u realnom vremenu i dinamičkim podacima koji pokrivaju oblasti kao što su kvalitet vazduha i javni prevoz. Međutim, određeni važni skupovi podataka još uvek nisu dostupni u formatima pogodnim za ponovnu upotrebu ili kao dinamički skupovi podataka u realnom vremenu, a zadovoljstvo građana i privrede javnom dostupnošću važnih informacija i podataka koje poseduju organi iznosi samo oko pedeset procenata.³⁵

Strateški okvir za RJU, implementiran tokom 2025. godine, definisao je nekoliko aktivnosti posvećenih unapređenju praksi proaktivne transparentnosti organa. Akcioni plan za 2021-2025. godinu za sprovođenje Strategije RJU definiše nekoliko aktivnosti sa jasno dodeljenim odgovornostima: razvoj priručnika/smernica za rukovodioce o pozitivnim efektima povećanja transparentnosti u radu i razvoj e-Informatora za organe; razvoj i ažuriranje modula obuke o standardima otvorenih podataka, njihovoj ponovnoj upotrebi i radu sa Portalom otvorenih podataka kao deo programa obuke zaposlenih u državnim organima i jedinicama lokalne samouprave i implementacija tih modula obuke; razvoj

³⁵ SIGMA/OECD, *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, 2025. Dostupno na: <https://tinyurl.com/26pvjun3>.

i usvajanje Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Srbiji za period 2022-2024. i 2024-2026. godina.³⁶ Ove aktivnosti se prvenstveno fokusiraju na podizanje svesti i obuke, a ne na regulatorne ili mere sprovođenja, ali su važne za unapređenje prakse proaktivnog pružanja informacija javnosti.

Slično tome, zakonodavni okvir u Srbiji pruža preduslove za proaktivno objavljivanje informacija. Zakon o državnoj upravi utvrđuje da je javnost rada jedan od principa koji regulišu funkcionisanje državne uprave. On zahteva od organa da javnosti omoguće uvid u svoj rad, u skladu sa zakonom koji reguliše slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Organi državne uprave su takođe dužni da obaveštavaju javnost o svom radu putem sredstava javnog informisanja i drugih odgovarajućih kanala, dok zaposleni koji su ovlašćeni za pripremu takvih informacija odgovorni su za njihovu tačnost i blagovremenost.³⁷

Pored ovih opštih principa, postojeći zakonski okvir određuje koji podaci i dokumenti moraju biti objavljeni. ZSPI nalaže pripremu i objavljivanje Informatora koji služe informisanju o radu svih organa vlasti.³⁸ Informatori moraju biti objavljeni najmanje jednom godišnje i moraju sadržati kategorije informacija propisane ZSPI (kao što su organizaciona struktura, budžet, usluge, itd.).³⁹ Zakon dalje propisuje da Informatori treba da budu izrađeni u elektronskom, mašinski čitljivom obliku, koristeći informacioni sistem strukturiran tako da se uneti sadržaj može automatski pretvoriti u mašinski čitljive podatke. Konačno, Zakon o elektronskoj upravi zahteva od organa da objavljuju otvorene podatke u okviru svoje nadležnosti na Portalu otvorenih podataka, na način koji omogućava lako pretraživanje i ponovnu upotrebu.⁴⁰ Ove odredbe utvrđuju relativno detaljan

36 Posebni cilj 6 Strategije RJU posvećen je oblasti odgovornosti, a u okviru njega, Mera 6.4 pod nazivom *Unapređenje proaktivnog objavljivanja podataka u posedu organa javne uprave*, predviđa relevantne aktivnosti. Dostupno na: <https://monitoring.mduls.gov.rs/dokumenta.html>

37 Članovi 11 i 76, Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik br. 79/2005-3, 101/2007-4, 95/2010-7, 99/2014-11, 30/2018-3 (drugi zakon), 47/2018-7. Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>.

38 Član 39, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

39 Moraju se predstaviti sledeće informacije: 1) opis ovlašćenja, obaveza i organizacione strukture; 2) informacije o budžetu i sredstvima; 3) informacije o vrstama usluga koje organ direktno pruža zainteresovanim stranama; 4) postupak podnošenja zahteva organu, odnosno podnošenja žalbi na njegove odluke, radnje ili propuste; 5) pregled zahteva, žalbi i drugih direktnih mera koje preduzimaju zainteresovana lica, kao i odluka organa u vezi sa podnetim zahtevima i žalbama, odnosno odgovorima na druge direktne mere koje preduzimaju zainteresovana lica; 6) informacije o načinu i mestu čuvanja nosilaca informacija, vrsti informacija koje poseduje, vrsti informacija koje stavlja na raspolaganje, kao i opis postupka podnošenja zahteva; 7) imena rukovodilaca organa i opis njihovih ovlašćenja i dužnosti, kao i postupci donošenja odluka; 8) pravila i odluke organa koje se tiču javnosti rada tog organa (radno vreme, adresa, kontakt telefoni, identifikacione oznake, pristupačnost za lica sa posebnim potrebama, pristup sednicama, dozvoljenost audio i video snimanja i dr.), kao i svako autentično tumačenje tih odluka; 9) pravila i odluke o isključenju i ograničavanju javnosti rada organa, kao i njihovo obrazloženje. Više detalja o tome koji podaci treba da budu prisutni u informatoru i drugim relevantnim aspektima dostupni su u Uputstvu za izradu i objavljivanje informatora, dostupnom na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/drugidrzavniorganizacije/uputstvo/2022/10/1/reg>.

40 Član 27, Zakon o elektronskoj upravi, Službeni glasnik br. 27/2018-25. Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/27/4/reg>.

skup obaveza za proaktivnu transparentnost, uključujući zahteve o dostupnosti informacija u otvorenim formatima.

U odnosu na ovu zakonsku osnovu, analizom je ispitano u kojoj meri organi ispunjavaju ove obaveze u praksi. Analiza prakse je zasnovana na uzorku od pet organa državne uprave:

1. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠV),
2. Ministarstvo prosvete (MP),
3. Ministarstvo sporta (MS),
4. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS), i
5. Republički geodetski zavod (RGZ).

Za svako od organa u uzorku, sledeće vrste informacija su posmatrane i procenjene prema kriterijumima dostupnosti, pristupačnosti, blagovremenosti objavljivanja ili ažuriranosti i prilagođenosti građanima: informacije o delokrugu rada, dokumentima javnih politika i pravnim aktima, uslugama, analizama efekata i vrednovanju učinka, izveštajima o radu, informacije o budžetu, kontaktima, organizacionoj strukturi i procesima konsultacija i javnih rasprava. MS i RGZ su organi za koje je većina analiziranih informacija ispunjavala kriterijume u većini slučajeva, dok je pristupačnost bio najčešće ispunjen kriterijum kod svih vrsta informacija u uzorku. Međutim, analiza ukazuje na veoma nestandardizovanu praksu, kao što je opisano u nastavku.

Prezentacija rezultata je podeljena u dve grupe informacija radi lakšeg praćenja nalaza. Prva grupa se sastoji od informacija o delokrugu rada, dokumentima javnih politika i pravnim aktima, uslugama, analizama efekata i vrednovanju učinka i izveštajima o radu, a druga grupa obuhvata informacije o budžetu, kontaktima, organizacionoj strukturi i procesima konsultacija i javnih rasprava.

Počevši od prve grupe informacija, organi u uzorku pokazuju neujednačene rezultate u odnosu na četiri kriterijuma analize, sa značajnim nedostacima u pogledu prilagođenosti informacija građanima i blagovremenosti objavljivanja. Informacije o delokrugu rada organa su dostupne i pristupačne, na tri ili manje klika od početne stranice, za ceo uzorak organa ali prilagođenost građanima nije dosledno obezbeđena (videti Tabelu 5 ispod). Informacije o dokumentima javnih politika i pravnim aktima su dostupne i prilagođene građanima za četiri od pet organa i lako dostupne su za svih pet, ali su ažurirane samo u dva slučaja dva s obzirom da organi ne ažuriraju redovno svoje internet stranice najnovijim verzijama pravnih akata. Informacije o uslugama koje nude organi iz uzorka su dostupne i pristupačne za tri od pet organa, ali su ažurirane samo u slučaju MS, i prilagođene građanima samo za RGZ. Informacije o analizama efekata i vrednovanju učinka su ocenjene kao nedostupne jer nijedan organ nije objavio takve dokumente za sve sektore u okviru svog delokruga rada. Tamo gde su takvi dokumenti postojali, bili su prilagođeni građanima i ažurirani samo u

dva slučaja, dok su bili dostupni u tri. Sa druge strane, izveštaji o radu bili su dostupni, blagovremen objavljeni i pristupačni u celom uzorku, ali nijedan od organa nije predstavio podatke u formatu prilagođenom građanima, kao što su grafikoni, infografici ili uvodni odeljci koji objašnjavaju rezultate prilagođenim jezikom. Zbirno gledano, informacije analizirane u ovoj grupi su dostupne i pristupačne, ali ne nužno ažurne i objavljene u formatima prilagođenim nestručnoj publici

Tabela 5: Javna dostupnost informacija o radu organa državne uprave

Institucija/ Kriterijumi	MPŠV	MP	MS	MDULS	RGZ
<i>informacije o delokrugu rada</i>					
<i>Dostupnost</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Pristupačnost</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Prilagođenost građanima⁴¹</i>	✗	✓	✗	✓	✓
<i>informacije o dokumentima javnih politika i pravnim aktima</i>					
<i>Dostupnost</i>	✓	✗	✓	✓	✓
<i>Ažurnost⁴²</i>	✓	✗	✗	✗	✓
<i>Pristupačnost</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Prilagođenost građanima⁴³</i>	✗	✓	✓	✓	✓
<i>informacije o uslugama</i>					
<i>Dostupnost</i>	✓	✗	✓	✗	✓
<i>Ažurnost</i>	✗	✗	✓	✗	✗ ⁴⁴
<i>Pristupačnost</i>	✓	✗	✓	✗	✓
<i>Prilagođenost građanima⁴⁵</i>	✗	✗	✗	✗	✓

41 Prilagođenost građanima znači da se informacije ne kopiraju iz propisa; ulažu se napor da se informacije pojednostave i objave na jeziku koji je razumljiv građanima.

42 Ažurnost informacije znači da se navedeni dokumenti javnih politika i zakonski akti trenutno primenjuju.

43 Prilagođenost građanima znači da su dokumenti javnih politika i pravni akti navedeni na posebno namenjenim odeljcima internet stranice, konsolidovani (bez obzira na to da li su amandmani objavljeni odvojeno) i da se mogu preuzeti.

44 Usluge RGZ su dostupne samo advokatima, geodetskim organizacijama i drugim stručnim institucijama; stoga se ne može proceniti da li su usluge ažurne.

45 Prilagođeno građanima znači da su dostupni odeljci sa često postavljanim pitanjima o ponuđenim uslugama. Takođe, za e-usluge dobijene putem centralnog vladinog portala (ako postoji), razmatra se da li je na veb stranicama organa iz uzorka obezbeđen jasan informativni/preusmeravajući link ka portalu.

<i>informacije o analizama efekata i vrednovanju učinka</i>					
<i>Dostupnost</i> ⁴⁶	X	X	X	X	X ⁴⁷
<i>Ažurnost</i> ⁴⁸	✓	X	✓	X	X
<i>Pristupačnost</i>	✓	✓	✓	X	X
<i>Prilagođenost građanima</i> ⁴⁹	X	✓	✓	X	X
<i>izveštaji o radu</i>					
<i>Dostupnost</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Blagovremenost</i> ⁵⁰	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Pristupačnost</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Prilagođenost građanima</i>	X	X	X	X	X

Posmatrajući drugu grupu, iako su u četiri slučaja dostupni određeni podaci i dokumenti o budžetu bili ažurirani (videti Tabelu 6 ispod), informacije o budžetu nisu procenjene kao u potpunosti dostupne za dva od pet organa. Budžetske informacije su bile pristupačne u celom uzorku, ali nijedan organ ih nije predstavilo u formatu prilagođenom građanima. Kontakt informacije, uključujući opšte kontakte kao i kontakt za slobodan pristup informacijama, bile su u potpunosti dostupne samo za dva od pet organa, iako su tri imala pristupačne odeljke posvećene kontaktima. Kontakt informacije su prilagođene građanima bile su samo za MP, dok se nije moglo potvrditi da li su kontakt podaci ažurirani za bilo koji od organa u uzorku. Informacije o procesima konsultacija i javnih rasprava ispunjavale su sve potrebne kriterijume u većoj meri nego druge vrste informacija: bile su dostupne i pristupačne za svih pet organa, a ažurirane i prilagođene građanima za njih četiri. Konačno, informacije o organizacionoj strukturi su kategorija u kojoj su ispunjeni svi potrebni kriterijumi za sve organe u uzorku, sa izuzetkom kriterijuma pristupačnosti za RGZ. Sveukupno posmatrano, unutar ove grupe informacija, analiza ukazuje na značajne razlike u pristupu proaktivnom objavljivanju: i dok informacije o organigramima i procesi konsultacija i javnih rasprava ispunjavaju kriterijume u gotovo celom uzorku, objavljivanje budžetskih i kontakt informacija je neujednačen, pogotovo u pogledu prilagođenosti građanima.

46 Dostupnost znači da su objavljeni za sve sektore unutar organa (barem jedan takav dokument).

47 Pošto RGZ nema ovlašćenja za donošenje javnih politika, istraživači su proverili da li su analize povratnih informacija građana o kvalitetu pružanja usluga dostupne onlajn i da li ispunjavaju druge kriterijume.

48 Ažurno znači da je objavljena najmanje jedna analiza ili vrednovanje učinka u poslednje dve kalendarske godine.

49 Prilagođeno građanima znači da su takvi dokumenti navedeni na namenskim sekcijama internet stranice i da se mogu preuzeti.

50 Blagovremeno znači da se izveštaji objavljuju u skladu sa zakonskim rokovima, gde je to primenljivo.

Tabela 6: Javna dostupnost informacija o radu organa državne uprave

Institucija/ Kriterijumi	MPŠV	MP	MS	MDULS	RGZ
<i>informacije o budžetu</i>					
<i>Dostupnost</i> ⁵¹	✓	✓	X	X	✓
<i>Ažurnost</i>	✓	✓	✓	X	✓
<i>Pristupačnost</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Prilagođenost građanima</i>	X	X	X	X	X
<i>kontakt informacije</i>					
<i>Dostupnost</i>	X	✓	X	✓	X
<i>Ažurnost</i>	X	X	X	X	X
<i>Pristupačnost</i>	X	✓	X	✓	✓
<i>Prilagođenost građanima</i> ⁵²	X	✓	X	X	X
<i>informacije o organizacionoj strukturi (organogrami)</i>					
<i>Dostupnost</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Ažurnost</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Pristupačnost</i>	✓	✓	✓	✓	X
<i>Prilagođenost građanima</i> ⁵³	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Informacije o procesima javnih konsultacija</i>					
<i>Dostupnost</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Ažurnost</i>	✓	X	✓	✓	✓
<i>Pristupačnost</i>	✓	✓	✓	✓	X
<i>Prilagođenost građanima</i> ⁵⁴	X	✓	✓	✓	✓

51 Dostupnost znači da su finansijski planovi za tekuću godinu i finansijski izveštaji za prethodnu godinu (ili poslednji finansijski izveštaj koji treba da bude objavljen u skladu sa propisima) dostupni na internet stranicama.

52 Prilagođenost građanima znači da na internet stranici postoje posebni odeljci koji prikazuju kontakt informacije (ne moraju da se pretražuju dokumenti ili koristi pretraživač da bi ih korisnici pronašli).

53 Prilagođenost građanima znači da su organigrami predstavljeni na lako čitljiv način (nazivi jedinica se lako čitaju itd.) i da se mogu preuzeti.

54 Prilagođenost građanima znači da su svi procesi navedeni u posebnoj odeljku.

Analiza po grupama pokazuje da organi ne prate ujednače pristup prilikom informisanja javnosti o svom radu. Umesto da se pridržavaju zajedničkog standarda koji reguliše koje informacije treba da budu prisutne i kako treba da budu predstavljene (u smislu pristupačnosti i prilagođenosti građanima), svaki organ sledi svoju praksu. Čak ni osnovne informacije, kao što su kontakt podaci ili opisi usluga, nisu dostupne u svim posmatranim organima. Ovo ukazuje na potrebu za centralizovanim naporima za standardizaciju praksi kako bi se osiguralo da organi pružaju tačne, ažurne informacije na jeziku i u formatima koji su bliski građanima.

Sličan obrazac nedoslednosti vidljiv je u oblasti otvorenih podataka. Organi iz uzorka ne objavljuju dosledno otvorene podatke ni na svojim internet stranicama ni na Portalu otvorenih podataka, niti redovno postavljaju linkove ka Portalu. Samo MP navodi link ka Portalu otvorenih podataka na svojoj početnoj stranici.⁵⁵ Kada je u pitanju korišćenje Portala otvorenih podataka četiri organa su objavila skupove otvorenih podataka na Portalu, osim MS.⁵⁶ Međutim, iako Portal sadrži podatke za skoro sve organe iz uzorka, nalazi ponovo ukazuju na neujednačene prakse - organi se razlikuju po tome da li i kako čine otvorene podatke vidljivim na svojim internet stranicama, bilo direktnim objavljivanjem skupova podataka ili linkovanjem ka Portalu, i po tome koje podatke čine dostupnim jer obim objavljenih podataka ne odražava pun obim njihovog rada. Ovo ponovo ukazuje na neujednačene i nestandardizovane prakse u upravi u pogledu pristupa politici otvorenih podataka.

Da bi se detaljnije procenili kvalitet i upotrebljivost otvorenih podataka, analiza je takođe ispitala dostupnost skupova podataka visoke vrednosti. Prema okviru EU, skupovi podataka visoke vrednosti razvrstani su u šest tematskih kategorija - geoprostorni, posmatranje Zemlje i životna sredina, meteorološki, statistika, preduzeća i vlasništvo nad preduzećima i mobilnost, a skupovi podataka u svakoj kategoriji moraju biti dostupni besplatno, mašinski čitljivi, dostupni putem API-ja i dostupni za grupno preuzimanje (*bulk download*), gde je to relevantno.⁵⁷ Skupovi podataka koji su ispunjavali sve potrebne kriterijume bili su dostupni u četiri od šest kategorija. U geoprostornoj oblasti, skup podataka pod nazivom „Katastarske parcele, katastarsko zoniranje - INSPIRE WFS

⁵⁵ Videti na: <https://prosveta.gov.rs/>

⁵⁶ Za MPŠV, skup podataka pod nazivom Kontakti za poljoprivredne savetodavne i stručne službe, dostupan na: <https://data.gov.rs/sr/datasets/poljoprivredne-savetodavne-i-struchne-sluzhbe-srbije-kontakti/#resources>. Za MP, nekoliko skupova podataka koji se odnose na podatke o srednjem, osnovnom, višem i dualnom obrazovanju, npr.: <https://data.gov.rs/sr/datasets/osnovno-obrazovanje-podatsi-o-broju-zaposlenikh/#resources>. Za MDULS, nekoliko skupova podataka dostupno, npr.: <https://data.gov.rs/sr/datasets/broj-zaposlenikh-i-radno-angazhovanikh-litsa-u-ministarstvu-drzhavne-uprave-i-lokalne-samouprave/>. Za RGZ, nekoliko skupova podataka dostupno, npr.: <https://data.gov.rs/sr/datasets/adresni-registar/>.

⁵⁷ Za više informacija o skupovima podataka visoke vrednosti, kategorijama i kriterijumima, pogledajte Direktivu 2019/1024 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. godine o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora, dostupnu na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj/eng>.

usluga“, koji je objavio RGZ, bio je dostupan na portalu GeoSrbija i ispunjavao je sve gore navedene kriterijume.⁵⁸ Za posmatranje Zemlje i životnu sredinu, ispunjeni su svi kriterijumi za skup podataka koji je objavila Agencija za zaštitu životne sredine pod nazivom „Kvalitet vazduha – API“.⁵⁹ U kategoriji statistike, ispunjeni su svi kriterijumi za skup podataka „Procene stanovništva, po starosti i polu, uporedni pregled na opštinskom nivou“ od strane Republičkog zavoda za statistiku.⁶⁰ Za preduzeća i vlasništvo nad preduzećima, svi kriterijumi su ispunjeni za skup podataka pod nazivom „API za Registar privrednih društava“ koji je objavila Agencija za privredne registre na Portalu otvorenih podataka.⁶¹ U kategoriji mobilnosti, iako su neki skupovi podataka bili dostupni, oni nisu ispunjavali potrebne kriterijume, dok za meteorološku kategoriju nisu pronađeni takvi skupovi na Portalu otvorenih podataka, internet stranici Republičkog hidrometeorološkog zavoda Srbije ili Republičkog zavoda za statistiku. Sa najmanje jednim usklađenim skupom podataka identifikovanim u četiri od šest tematskih kategorija, može se zaključiti da se Srbija delimično uskladila sa okvirom EU za skupove podataka visoke vrednosti, te da dalje usklađivanje u domenima meteorologije i mobilnosti tek predstoji.

Nalazi iz istraživanja javno dostupnih informacija su u velikoj meri potkrepljeni drugim izvorima. Ključni sagovornici su izrazili različita mišljenja o tome koliko su informacije koje organi proaktivno objavljuju onlajn prilagođene građanima.⁶² Jedan ispitanik je istakao značajne nedoslednosti u dostupnosti i pristupačnosti informacija na internet stranicama, što korisnicima otežava navigaciju i pronalaženje relevantnih informacija. Isti ispitanik je identifikovao otvorene podatke kao posebno slabo područje, ocenjujući dostupnost i kvalitet skupova podataka nezadovoljavajućim. Zbirno gledano, sagovornici su naglasili da se prakse objavljivanja informacija značajno razlikuju između institucija, smanjujući transparentnost, uporedivost i lakoću pristupa za građane i druge korisnike. Drugi ispitanik je napomenuo neke pozitivne primere standardizovanih i lako dostupnih informacija, posebno u vezi sa javnim uslugama i portalom eUprava, ali je ocenio ukupni kvalitet podataka kao nedosledan. Informacije su često zastarele, neujednačeno predstavljene i nemaju jasne vremenske reference. Ovaj ispitanik je identifikovao Vladu kao posebno netransparentnu,

58 Dostupno na: <https://metakatalog.geosrbija.rs/geonetwork/srv/srp/catalog.search#/metadata/e8012122-a498-426d-b4f8-edb93ddd9f7f>.

59 Dostupno na: <https://data.gov.rs/sr/datasets/kvalitet-vazdukha-api/>.

60 Link do konkretnog skupa podataka može se dati samo kao CSV ili JSON. Link do portala Republičkog zavoda za statistiku, gde su dostupni skupovi podataka po ciljevima održivog razvoja, dostupan je na: <https://opendata.stat.gov.rs/odata/>.

61 Dostupno na: <https://data.gov.rs/sr/datasets/api-za-registar-privrednikh-drushtava/>.

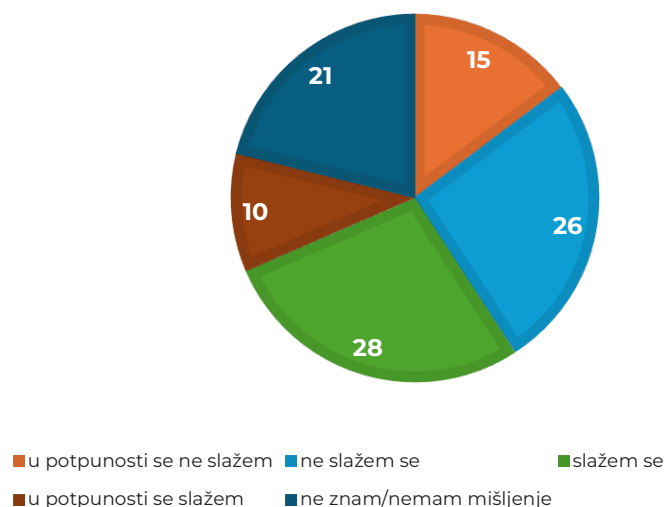
62 Usled nemogućnosti da se obezbede tri sagovornika, za sve izjave u ovom podindikatoru intervjuisana su dva sagovornika. Intervjui sa ključnim sagovornicima organizovani su 15. i 20. maja 2026. godine. Na tvrdnju „Informacije koje se proaktivno objavljuju onlajn, na internet stranicama organa uprave, prilagođene su građanima“ jedan ključni sagovornik je odgovorio da se uglavnom slaže, a drugi da se uglavnom ne slaže.

navodeći nedoslednosti u objavljivanju godišnjih planova rada i nedostatak transparentnosti oko sednica Vlade, uključujući odsustvo prethodnog objavljivanja dnevnog reda ili pristupa pratećim materijalima sa sednica. Takođe su istakli česte tehničke prepreke u pristupu informacijama, uključujući neispravne linkove i dokumente objavljene kao PDF ili slikovne datoteke, ponekad sa skeniranim stranicama koje se ne mogu pretraživati, što značajno ograničava upotrebljivost. Izneti stavovi ukazuju na raskorak između zakonske obaveze objavljivanja informacija i institucionalnog kapaciteta ili spremnosti da se te informacije učine zaista upotrebljivim. Problemi koje su opisali ključni sagovornici sugerišu da se proaktivno objavljivanje informacija često tretira kao jednokratna aktivnost, a ne kao kontinuirana obaveza održavanja ažurnih i upotrebljivih baza podataka.

Percepcija građana takođe potvrđuje da ovi nedostaci vidljivi u praksi.⁶³ Samo 38% građana u Srbiji slaže se, ili se slaže u potpunosti, da lako mogu pronaći informacije koje su im potrebne na internet stranicama organa. Primetno je da udeo građana koji se ne slažu, ili se uopšte u ne slažu (41%), premašuje udeo saglasnosti, dok značajan udeo (21%) nije izrazio mišljenje. Podatak da manje od četiri u deset građana smatra da su internet stranice organa lake za navigaciju sugerišu da trenutni pristup proaktivnom objavljivanju informacija ne postiže svoju svrhu iz perspektive primarne publike. Udeo onih koji su izabrali „ne znam/nemam mišljenje“ kao odgovor je podjednako važan jer pokazuje da svaki peti ispitanik nije bio u mogućnosti ili nije bio voljan da proceni dostupnost informacija, što sugerišu da značajan deo stanovništva uopšte ne koristi internet stranice organa. Ako značajan deo građana uopšte ne posećuje ove internet stranice (bilo zbog niske svesti, nedostatka digitalne pismenosti ili prethodnog očekivanja da informacije neće biti korisne), može se reći da trenutna praksa proaktivnog objavljivanja informacija ne dopire do javnosti koju treba da informiše u dovoljnoj meri. Rešavanje ovog problema zahteva aktivnosti koje idu dalje od dizajna internet stranica i tiču se širih pitanja informisanja, digitalne inkluzije i toga da li trenutni kanali proaktivnog informisanja odgovaraju navikama i potrebama stanovništva u pogledu načina na koji traže informacije.

⁶³ Istraživanje javnog mnjenja u Srbiji sprovedeno je od 15. do 19. februara 2025. godine. Više informacija o uzorku i listi izjava nalazi se u metodološkom aneksu.

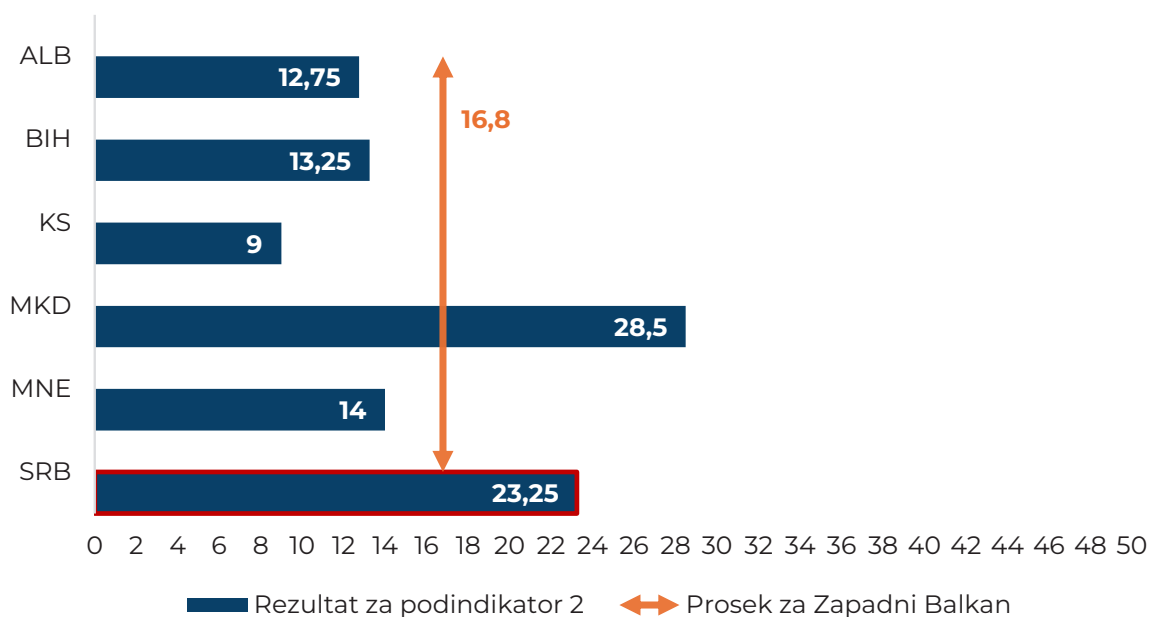
Grafikon 2: Udeo odgovora građana na skali slaganja sa izjavom „Na internet stranicama organa i Vlade lako pronalazim informacije koje su mi potrebne.“ (%)



Napomena : Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Zbog zaokruživanja, procenti ne moraju uvek zbirno davati 100%. Osnova za ova pitanja bila je N = 1006.

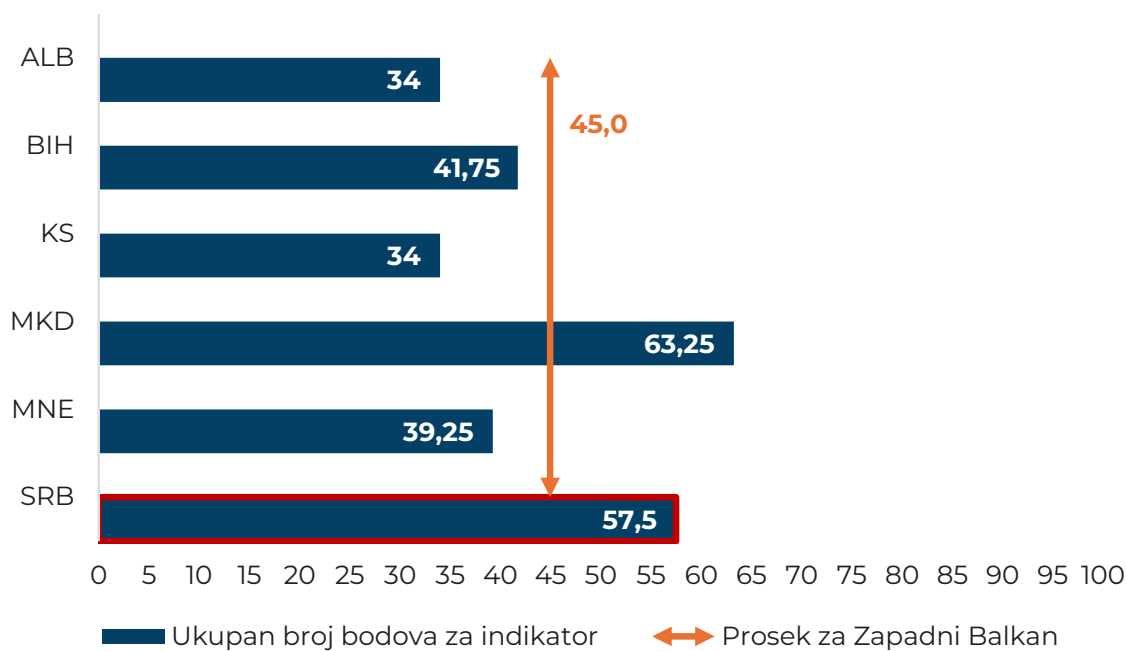
KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Podindikator 2: Proaktivna transparentnost (maksimalni rezultat 50,25)



POREĐENJE UKUPNOG BROJA BODOVA ZA OBLAST ORGANIZACIJA, ODGOVORNOST I NADZOR

Indikator: Odgovornost i transparentnost državne uprave



Regionalni izveštaj za oblast Organizacija, odgovornost i nadzor, sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana, dostupan je na: www.par-monitor.org

II.5 Preporuke za oblast Organizacija, odgovornost i nadzor

II.5.1 PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2021/2022

<i>Preporuke</i>	<i>Tip (kratkoročna/ srednjoročna/ dugoročna)⁶⁴</i>	<i>Status</i>	<i>Objašnjenje</i>
Organi državne uprave treba da informišu koristeći jednostavan, za građane razumljiv jezik na svojim internet sajtovima, usredsređujući se na lakši pristup i bolje iskustvo korisnika. U najboljem slučaju, ovo je, dugoročno gledano, moguće postići kroz usvajanje sveobuhvatnog pristupa na nivou cele Vlade, umesto sadašnje prakse gde svaka institucija ima svoju internet stranicu.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Pristup na nivou cele Vlade nije usvojen od prethodnog ciklusa praćenja. Svaki organ državne uprave ima svoju internet stranicu i one nisu nužno jedinstvene u pogledu vizuelne prezentacije i informacija koje nude. Iako je Uredba o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa na snazi od 2018. godine, analiza sprovedena tokom ovog ciklusa pokazala je da organi državne uprave nemaju jedinstvene veb stranice; stoga, ni upotreba jezika prilagođenog građanima nije standardizovana.
Prilikom objavljivanja dokumenata (dokumenata javnih politika, propisa, izveštaja i sl), organi državne uprave treba da ukratko objasne/predstave njihov sadržaj i svrhu bez birokratske terminologije, fokusirajući se na najvažnije aspekte i njihov uticaj na svakodnevni život građana, udruženja, privrede, manjinskih ili drugih grupa u društvu.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Uzorak organa državne uprave čije su internet stranice analizirane tokom istraživanja nisu pružili takve uvode u dokumenta objavljena na njihovim stranicama. Glavni pristup je bio objavljivanje spiska svih relevantnih dokumenata sa samo njihovim nazivom.
Prilikom pružanja informacija o organizacionom delokrugu i nadležnosti, uslugama koje organ pruža ili sličnim administrativnim informacijama (bilo u Informatorima o radu ili na drugi način onlajn), organi državne uprave treba da strogo izbegavaju kopiranje teksta iz zakonskih akata, i da ih prilagode građanima.	Kratkoročna	Delimično sprovedeno	Svih pet organa državne uprave iz uzorka analiziranih tokom ovog ciklusa praćenja, objavili su informacije o svojoj organizacionoj strukturi na način prilagođen građanima: MPŠV, MP, MS, MDULS i RGZ. Tri od pet organa uprave iz uzorka objavila su informacije o delokrugu rada na način prilagođen građanima: MP, MDULS i RGZ. Štaviše, RGZ je objavio informacije o uslugama koje nudi na način prilagođen građanima. Međutim, i dalje nedostaje jedinstven pristup po ovom pitanju.

⁶⁴ Preporuke za koje je procenjeno da je potrebno do jedne godine za sprovođenje označene su kao kratkoročne. Srednjoročne preporuke trebalo bi da budu sprovodive u periodu od jedne do tri godine. Dugoročne preporuke zahtevaju više od tri godine za sprovođenje.

Organi na nivou državne uprave treba da onlajn, proaktivno, objavljuju svoje godišnje izveštaje o radu.	Kratkoročna	Potpuno sprovedeno	Za svih pet posmatranih organa uprave godišnji izveštaji o radu bili su dostupni u okviru godišnjih izveštaja o radu Vlade. U izveštaju o radu Vlade, svi pojedinačni organi državne uprave imaju poseban odeljak gde su predstavljene informacije o njihovom radu.
Organi državne uprave treba da započnu sa izradom i objavljivanjem svojih godišnjih budžeta (finansijskih planova) na način koji je prilagođen građanima.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Nijedan od organa analiziranih u ovom ciklusu praćenja nije objavio informacije o svojim godišnjim budžetima na način prilagođen građanima.
Organi državne uprave bi trebalo da objavljuju najmanje jedan set podataka iz svog delokruga rada u skladu sa standardima otvorenih podataka.	Kratkoročna	Delimično sprovedeno	Četiri od pet organa u uzorku objavili su skupove podataka vezane za njihov rad na Portalu otvorenih podataka: MPŠV, MP, MDULS i RGZ. Štaviše, MP je objavilo link do Portala otvorenih podataka putem baneru na početnoj stranici. MS je jedino telo koje nije objavilo nikakve otvorene podatke tokom perioda praćenja.
Organi državne uprave treba jasno da prikažu informacije o saradnji sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama, poželjno putem lako dostupnog odeljka na početnoj strani internet sajta.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Posmatrani organi nemaju jasno prikazane informacije o saradnji sa civilnim društvom i spoljnim zainteresovanim stranama na početnim stranicama ili u odeljcima posvećenim kontakt informacijama.
Za potrebe informisanja o konsultacijama i javnim raspravama o dokumentima javnih politika i o propisima, potrebno je da organi državne uprave učine dostupnim poseban odeljak internet stranice za tu namenu. Alternativno, organi mogu postaviti jasan link ka novom portalu eKonsultacije, na kojem bi trebalo da budu objavljene sve javne rasprave i konsultacije.	Kratkoročna	Potpuno sprovedeno	Sva posmatrana tela imaju odeljke na svojim internet stranicama posvećene tekućim konsultacijama i javnim raspravama o dokumentima javnih politika i pravnim aktima u njihovoj nadležnosti, iako uglavnom ne objavljuju linkove ka Portalu e-Konsultacije.
Kako bi se u potpunosti zaštitilo pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, očekivane promene zakonskog okvira u Srbiji treba da osiguraju delotvorne sankcije za sve organe vlasti koji ne poštuju zakon, kao i da se Poverenikove mere adekvatno sprovode.	Srednjoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nije menjan od prethodnog ciklusa praćenja, odnosno od novembra 2021. godine.

Uredbu o bližim uslovima za izradu i održavanje veb-prezentacije organa iz 2018. godine trebalo bi izmeniti tako da obuhvati odredbe koje definišu upotrebu jezika koji je prilagođen građanima prilikom komunikacije i objavljivanja informacija na internet sajtovima.	Srednjoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Uredba nije menjana od 2018. godine. Trenutni tekst Uredbe ne pokriva pitanja upotrebe jezika prilagođenog građanima.
Organi državne uprave koji su imenovali kontakt osobu za saradnju sa civilnim društvom trebalo bi da to jasno naznače na svojim internet sajtovima – bilo pružajući eksterni link ka postojećoj bazi kontakata kojom upravlja nadležno Ministarstvo, ili pružanjem informacija o imenovanim kontakt osobama na jasno vidljivom mestu.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Nijedan od posmatranih organa ne pominje posebno kontakt osobu za saradnju sa civilnim društvom u odeljcima posvećenim kontakt informacijama.
Trebalo bi zakonski definisati obavezu proaktivnog i lako dostupnog objavljivanja svih ili većine dokumenata, podataka i informacija koji nastaju u radu organa, uz ograničene, jasne i opravdane izuzetke (<i>open by default</i>), uključujući njihovo objavljivanje u mašinski čitljivom formatu.	Srednjoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Od poslednjeg PAR Monitora 2021/2022, nije bilo izmena pravnog okvira u Srbiji koji reguliše proaktivno objavljivanje informacija od strane organa državne uprave. Kao i ranije, Zakon o državnoj upravi navodi da je jedan od principa funkcionisanja uprave javnost rada. Član 11 navodi da je rad organa državne uprave javan i da su oni dužni da javnosti obezbede uvid u svoj rad, u skladu sa zakonom kojim se reguliše slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Štaviše, član 76 (pod nazivom Obaveštavanje javnosti o radu organa državne uprave) navodi da su organi dužni da obaveštavaju javnost o svom radu putem sredstava javnog informisanja i na druge odgovarajuće načine, dok su zaposleni ovlašćeni za pripremu informacija i podataka u vezi sa informisanjem javnosti odgovorni za njihovu tačnost i blagovremenost. ⁶⁵ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, u članu 39, nalaže izradu i objavljivanje informatora u cilju informisanja javnosti o radu organa. ⁶⁶

65 Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>.

66 Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2004/120/7/reg/20100605>.

			Ovim članom se nalaže objavljivanje informatora najmanje jednom godišnje i navodi koje informacije moraju biti prisutne u informatoru. Više detalja o tome koji podaci treba da budu prisutni u informatoru, i drugim relevantnim aspektima, dostupno je u Uputstvu za izradu i objavljivanje informatora. Uputstvo, u odeljku II, navodi da je informator dokument koji se izrađuje u elektronskom i mašinski čitljivom obliku.⁶⁷ Uputstvo dalje navodi da se informator kreira i objavljuje u okviru informacionog sistema koji je strukturiran na način da se uneti sadržaj može automatski prevesti u mašinski čitljive podatke. Konačno, Zakon o elektronskoj upravi, član 27, propisuje da su organi dužan da na Portalu otvorenih podataka objavljuje otvorene podatke iz delokruga svoje nadležnosti na način koji omogućava njihovo lako pretraživanje i ponovnu upotrebu.⁶⁸
--	--	--	--

67 Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/drugidrzavniorganizacije/uputstvo/2022/10/1/reg>.

68 Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/27/4/reg>.

II.5.2 PREPORUKE IZ IZVEŠTAJA PAR MONITOR 2024/2025

Preporuke iz ciklusa praćenja 2024/2025 za oblast Organizacija, odgovornost i nadzor navedene su u nastavku. Preporuke su grupisane u tri tipa, prema procenjenom vremenu potrebnom za njihovu implementaciju. 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

- Godišnji izveštaji o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ne sadrže podatke o broju izrečenih i izvršenih sankcija razvrstanih prema organima vlasti ili prema njihovoj vrsti (uključujući organe državne uprave), već samo pružaju zbirne brojke. Počev od sledećeg godišnjeg izveštaja, Poverenik bi trebalo da objavljuje ove podatke razvrstane po jednoj od ove dve kategorije kako bi se omogućio detaljniji uvid.
- Slično tome, godišnji izveštaji Poverenika ne pružaju razvrstane podatke prema organima u vezi sa nepoštovanjem zakonskih odredbi koje regulišu slobodan pristup informacijama, kao što je broj slučajeva ćutanja uprave. Počev od sledećeg godišnjeg izveštaja, Poverenik bi trebalo da pruži takve podatke kako bi se omogućio snažniji javni nadzor, barem za organe državne uprave i organe jedinica lokalne samouprave.

Srednjoročne preporuke

- Internet stranice organa državne uprave nisu standardizovane u pogledu toga koji podaci moraju biti prisutni i kako treba da budu predstavljeni, što rezultira neujednačenim objavljivanjem informacija o njihovom radu. Uredba o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacija organa iz 2018. godine, u članu 8, propisuje obaveze samo za izradu početnih stranica veb prezentacija, ali ne precizira koje vrste informacija moraju biti sadržane u tim sekcijama. Vlada bi trebalo da izmeni Uredbu kako bi definisala sve vrste informacija koje moraju biti objavljene na internet stranicama, i kako bi propisala njihovo redovno ažuriranje i dostupnost putem maksimalno tri klika sa početne stranice (kao što su informacije o procesima konsultacija, o dokumentima javne politike i pravnim aktima, itd.). Dodatno, Uredbom bi trebalo propisati upotrebu jezika prilagođenog građanima u svakoj komunikaciji i objavljivanju putem internet stranica.
- Politika otvorenih podataka nije u potpunosti razvijena niti standardizovana u svim organima državne uprave, a internet stranice

organa uglavnom ne pominju Portal otvorenih podataka, čak ni putem linka za preusmeravanje. Štaviše, iako su analizirani organi objavili određene skupove otvorenih podataka vezane za njihov rad na Portalu, u većini slučajeva objavljen je samo jedan takav skup, koji odražava samo deo njihovog rada. Da bi se postigla bolja usklađenost sa politikom otvorenih podataka, organi državne uprave treba da započnu redovno objavljivanje svih relevantnih informacija o svom radu (kao što su statistika o uslugama, informacije o učinku, izvršenje budžeta, i druga statistika) u otvorenim formatima na Portalu otvorenih podataka. Dodatno, organi bi trebalo da obezbede vidljive linkove za preusmeravanje sa svojih internet stranica ka takvim skupovima podataka na Portalu.

METODOLOŠKI DODATAK

Za izradu ovog izveštaja za Srbiju, korišćene su sledeće metode i alati istraživanja za prikupljanje podataka i izračunavanje elemenata:

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

Za procenu elemenata „praksa u sprovođenju“ zasnovanih na uzorku u okviru podindikatora 1 (1.7 – 1.11), uzorak od **58 zahteva za slobodan pristup informacijama** korišćen je kao osnova za analizu i dodelu bodova. Ovaj uzorak se sastoji od svih zahteva za slobodan pristup informacijama podnetih organima vlasti u Srbiji tokom PAR Monitor 2024/2025 ciklusa.

Kod elemenata „praksa u sprovođenju“ zasnovanih na uzorku u okviru podindikatora 2 (2.3 – 2.12), procena je zasnovana na pregledu internet stranica pet organa državne uprave:

1. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,
2. Ministarstvo sporta,
3. Ministarstvo prosvete,
4. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, i
5. Republički geodetski zavod.

Intervjui sa ključnim sagovornicima su sprovedeni i korišćeni kao osnova za dodelu bodova za elemente 1.15, 1.16 i 2.14. 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. Poeni za elemente 1.15, 1.16 i 2.14 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	Ispitanici
15.05.2026.	Ključni sagovornik 1
20.05.2026.	Ključni sagovornik 2

Lista pitanja za intervju

➤ **Element 1.15**

Sledeća pitanja se koriste za dodelu bodova za element 1.15. Dodela bodova se određuje na osnovu odgovora „u potpunosti se slažem/uglavnom se slažem“. Za svako pitanje na koje se svi ključni sagovornici u potpunosti slažu ili uglavnom slažu sa izjavom, dodeljuje se 1,5 bodova.

1. U kojoj meri se slažete sa sledećom izjavom: **Sankcije nadzornog organa su transparentne.**
 - 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 izjavom: **Sankcije nadzornog organa su delotvorne.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem

Dodatna pitanja (koja se ne koriste za dodeljivanje bodova, ali su relevantna za pružanje kvalitativnih uvida neophodnih za procenu):

1. Da li ste ikada podneli žalbu nadzornom organu? Kakav je bio ishod?
2. Da li je lako pronaći i razumeti informacije o izrečenim sankcijama?
3. Da li sankcije dovode do poboljšane usaglašenosti od strane organa vlasti

- i da li mogućnost sankcija utiče na to kako vlasti reaguju na zahteve za slobodan pristup informacijama?
4. Koje su glavne prepreke koje ograničavaju delotvornost nadzornog organa, ako ih ima (resursi, politička podrška, pravni okvir itd.)?

➤ **Element 1.16**

Sledeća pitanja se koriste za dodelu bodova za element 1.16. Dodela bodova se određuje na osnovu odgovora „u potpunosti se slažem/uglavnom se slažem“. Za svako pitanje na koje se svi ključni sagovornici u potpunosti slažu ili uglavnom slažu sa izjavom, dodeljuje se 1,5 bodova.

1. U kojoj meri se slažete sa sledećom izjavom: **Organi javne vlasti adekvatno postupaju po zahtevima koji sadrže osetljive informacije.**
 - 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 izjavom: **Organi javne vlasti pravilno postupaju kada odbijaju pristup informacijama.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem

Dodatna pitanja (koja se ne koriste za dodeljivanje bodova, ali su relevantna za pružanje kvalitativnih uvida neophodnih za procenu):

1. Kada su u pitanju izuzeća prilikom odgovaranja na zahteve po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, da li su ona obično jasno i konkretno obrazložena ili su generička?
2. Da li smatrate da se organi vlasti, ili određeni organ, u velikoj meri oslanjaju na poverljivost ili druge osnove za izuzeće od pružanja informacija?
3. Koliko je efikasan postupak žalbe u poništavanju neopravdanih odbijanja i da li mogućnost žalbe utiče na postupanje pojedinačnih organa prilikom odlučivanja da li će i kako odgovoriti na zahtev za slobodan pristup informacijama?

4. Kako vlasti uravnotežuju zaštitu osetljivih informacija sa javnim interesom? Da li postoji standardizovani pristup klasifikaciji informacija kao poverljivih ili na drugi način osetljivih?
5. Da li se određene kategorije informacija rutinski tretiraju kao osetljive, čak i kada bi otkrivanje moglo biti opravdano?
6. Da li vlasti često omogućavaju delimičan pristup putem redakcije ili imaju tendenciju da odbiju pristup u potpunosti?

➤ **Element 2.14**

Sledeća pitanja se koriste za dodelu bodova za element 2.14. Dodela bodova se određuje na osnovu odgovora „u potpunosti se slažem/uglavnom se slažem“. Za svako pitanje na koje se svi ključni sagovornici u potpunosti slažu ili uglavnom slažu sa izjavom, dodeljuju se 3 boda.

1. U kojoj meri se slažete sa sledećom izjavom: **Informacije koje se proaktivno objavljuju onlajn, na internet stranicama organa javne uprave, prilagođene su građanima.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem

Dodatna pitanja (koja se ne koriste za dodeljivanje bodova, ali su relevantna za pružanje kvalitativnih uvida neophodnih za procenu):

1. Da li su proaktivno objavljene informacije generalno dovoljne za vaše potrebe ili često morate da zahtevate dodatne informacije?
2. Da li postoje određene institucije koje se ističu kao posebno transparentne ili netransparentne i zašto mislite da je to slučaj?
3. Koliko je lako pretraživati internet stranice institucija? Da li postoje neke tehničke prepreke, kao što su neispravni linkovi, loša struktura sajta, nedostatak funkcionalnosti pretraživanja i drugo?
4. Da li ste se susreli sa situacijom u kojoj znate da određeni dokument koji je izradila institucija postoji, ali ga ne možete pronaći onlajn?
5. Koje vrste informacija najčešće nedostaju ili im je teško pristupiti? Na primer, to mogu biti informacije o uslugama koje institucije nude, dokumentima javnih politika i zakonima u delokrugu institucija, godišnji izveštaji o radu, otvoreni podaci i slično.
6. Kako biste ocenili praksu ažuriranja informacija? Da li se one redovno ažuriraju i blagovremeno dostavljaju ili postoje problemi u tom pogledu?

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 iz istraživanja javnog mnjenja u oblasti Organizacija, odgovornost i nadzor

Izjava	Uopšte se ne slažem	Ne slažem se	Slažem se	Potpuno se slažem	Ne znam/ Nemam mišljenje
Imam pravo da od državnih organa zatražim i dobijem informacije od javnog značaja.	1	2	3	4	99
Izjava	Uopšte se ne slažem	Ne slažem se	Slažem se	Potpuno se slažem	Ne znam/ Nemam mišljenje
Na internet stranicama državnih organa i Vlade lako pronalazim informacije koje su mi potrebne.	1	2	3	4	99
Izjava	Uopšte se ne slažem	Ne slažem se	Slažem se	Potpuno se slažem	Ne znam/ Nemam mišljenje
Poverenik za informacije od javnog značaja pomaže građanima da ostvare svoje pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.	1	2	3	4	99

SPISAK IZVORA

Zakoni, podzakonski akti i dokumenti javne politike

Akcionni plan za period od 2021. do 2025. godine za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine. Dostupno na: <https://tinyurl.com/y7d8cvjc>

Direktiva (EU) 2019/1024 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. juna 2019. godine o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj/eng>

Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik* br. 79/2005-3, 101/2007-4, 95/2010-7, 99/2014-11, 30/2018-3 (drugi zakon), 47/2018-7. Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>

Zakon o elektronskoj upravi, *Službeni glasnik* br. 27/2018-25. Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/27/4/reg>

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Službeni glasnik* RS br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, 105/21. Dostupno na: <https://tinyurl.com/4j7fbzd2>

Izveštaji

Evropska komisija, 2025. *Serbia report 2025*. Dostupno na: <https://tinyurl.com/mww8dv9f>

SIGMA/OECD, 2025. *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*. Dostupno na: <https://tinyurl.com/26pvjun3>

Internet stranice

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede - <https://minpolj.gov.rs/>

Ministarstvo prosvete - <https://prosveta.gov.rs/>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave - <https://mduls.gov.rs/>

Ministarstvo sporta - <https://www.mos.gov.rs/>

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

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti - <https://www.poverenik.rs/sr/>

Republički geodetski zavod - <https://www.rgz.gov.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