



Crna Gora  
Ministarstvo javne uprave

Adresa: Rimski trg br. 45  
81000 Podgorica, Crna Gora  
tel: +382 482 131  
fax: +382 241 790  
[www.mju.gov.me](http://www.mju.gov.me)

## IZVJEŠTAJ

**o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i startegija, za 2022. godinu**

**Podgorica, jun 2023. godine**

## Uvod:

Ministarstvo javne uprave nadležno je za praćenje implementacije javne politike koja se odnosi na inkluzivno kreiranje javnih politika. Riječ je o procesu javnog konsultovanja koji predstavlja mehanizam za poboljšanje demokratskog upravljanja, pomažući organima državne uprave i Vladi da se konsultuju o ključnim javnim politikama koje treba da riješe ključne probleme građana i privrede.

Proces javnog konsultovanja u crnogorskom pravnom sistemu utemeljen je nalazi u Zakonu o državnoj upravi („Službeni list Crne Gore“, br. 78/18, 70/21 i 52/22) i Uredbi o izboru predstavnika nevladinih organizacija u pripremi zakona i strategija („Službeni list Crne Gore“, broj 41/18).

Prema nalazima iz Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2022. godinu<sup>1</sup> mehanizme javnih konsultacija u Crnoj Gori treba unaprijeđivati. U Izvještaju je konstatovano da nijesu sva ministarstva sprovodila javne konsultacije kada su pripremani zakoni i strategije, te da je značajan broj zakona usvojen bez prethodne konsultacije sa civilnim društvom.

Obaveza pripreme Izvještaja o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremu zakona i strategija za 2022. godinu predviđena je Programom rada Ministarstva javne uprave za 2023. godinu.

Ministarstvo javne uprave je, prema utvrđenoj metodologiji, pratilo implementaciju normativnog okvira u ovoj oblasti, te pripremi Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, za 2022. godinu.

Proces prikupljanja podataka sproveden je po metodologiji koju je kreiralo Ministarstvo javne uprave, uz ekspertsku podršku SIGMA/OECD. Za potrebe sačinjavanja ovog Izvještaja podatke je dostavilo 16 ministarstava, dok Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstva rada i socijalnog staranja nijesu dostavili podatke.

Izvještaj sadrži presjek stanja u pogledu primjene Uredbe, u odnosu na propisane elemente:

- učešće predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave,
- objavljivanje spiska zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava u izvještajnoj godini,
- sprovođenje javnih konsultacija u početnoj fazi pripreme zakona i strategija
- sprovođenje javne rasprave.

U odnosu na sve elemente analizirana je primjena procedura koja podrazumijeva postupanje po rokovima, potpunost objavljene dokumentacije u vezi sa procesom javnog konsultovanja (objavljivanja liste, izvještaja o sprovedenim konsultacijama i javnim raspravama). Takođe, analizirane su metode koje organi državne uprave koriste pri sprovođenju postupka javnih rasprava, struktura učesnika u javnoj raspravi, kao i efekti javnih rasprava u kontekstu broja pristiglih i prihvaćenih komentara.

---

<sup>1</sup><https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>

## **Ključni nalazi iz Izvještaja pokazuju ograničenu implementaciju Uredbe od strane organa državne uprave.**

Naime, evidentna je primjena izuzetka od sprovođenja javne rasprave od strane organa državne uprave. Skoro polovina akata je, za koju su dostavljeni podaci Ministarstvu javne uprave, izuzeta od javne rasprave (šest zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora, jedan program koji ne podliježe javnoj raspravi, dva zakona koja se odnose na budžet koji ne podliježu javnoj raspravi i čak 16 akata koji podliježu javnoj raspravi a ista nije sprovedena).

U poređenju sa nalazima izvještaja iz 2021. godine, organi državne uprave nastavili su negativan trend primjene ovog izuzetka, što ne doprinosi demokratizaciji procesa i otvorenosti javne uprave.

Takođe, upoređujući sa analizom iz 2021. godine, organi državne uprave nastavljaju sa trendom neizvršavanja propisane obaveze objavljivanja liste zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava. Samo tri ministarstva su u 2022. godini realizovala ovu obavezu.

U izvještajnoj godini evidentan je niži broj objavljenih javnih poziva za učešće predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave, kao i broj uključenih predstavnika nevladinih organizacija. Uočljivo je da, sa druge strane, postoji i smanjen stepen zainteresovanosti nevladinih organizacija da učestvuju u ovom obliku javnog konsultovanja.

Na nezadovoljavajućem nivou je i implementacija obaveze sprovođenja javnog konsultovanja u početnoj fazi pripreme zakona ili strategije. Od 52 analizirana akta, za samo 12 je sproveden ovaj oblik javnog konsultovanja.

U izvještajnoj godini i trend sprovođenja javnih rasprava je, takođe, u padu. Objavljeno je svega 16 javnih poziva za javne rasprave.

Ono što je kod svih oblika javnog konsultovanja primjetno kao nedostatak, tiče se objavljivanja izvještaja o sprovođenju istog. Naime, podaci pokazuju da se obaveza objavljivanja liste predstavnika NVO koji ispunjavaju uslove, kao i obveze objavljivanja izvještaja o sprovedenim javnim konsultacijama i sprovedenim javnim rasprava ne sprovodi u punom kapacitetu. Takvo djelovanje organa državne uprave utiče na negativne ocjene u kontekstu otvorenosti i transparentnosti rada, što može prouzrokovati nizak stepen povjerenja građana u rad institucija.

Istraživanje Balkan barometar za 2022. godinu, koje sprovodi Regionalni savjet za saradnju (Regional Cooperation Council – RCC), pokazuje da građani Crne Gore nijesu zainteresovani za učešće u procesu kreiranja javnih politika. Naime, u 2022. godini, svega 3% građana učestvovalo je u nekom od oblika javnog konsultovanja, a kao ključni razlog niskog učešća javnosti u proces kreiranja javnih politika građani navode da ne žele da se javno eksponiraju.

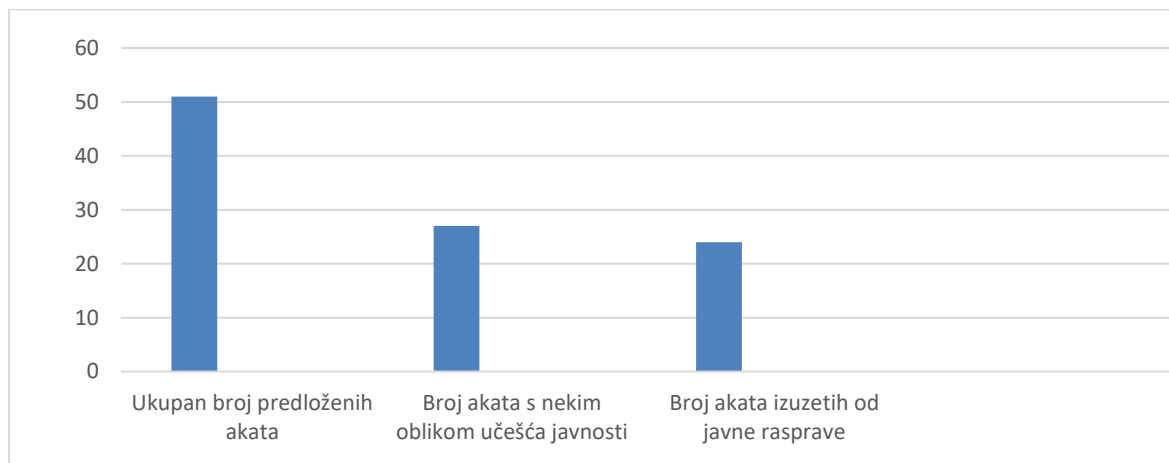
## **2. Učestalnost sprovođenja propisanih oblika učešća javnosti u kreiranju javnih politika**

### **2.1. Akti predloženi od strane Ministarstava**

Za potrebe pripreme ovog Izvještaja, Ministarstvu javne uprave dostavljeni su podaci od strane 15 ministarstava, za ukupno 53 akta koja su predložili Vladi Crne Gore u 2022. godini.

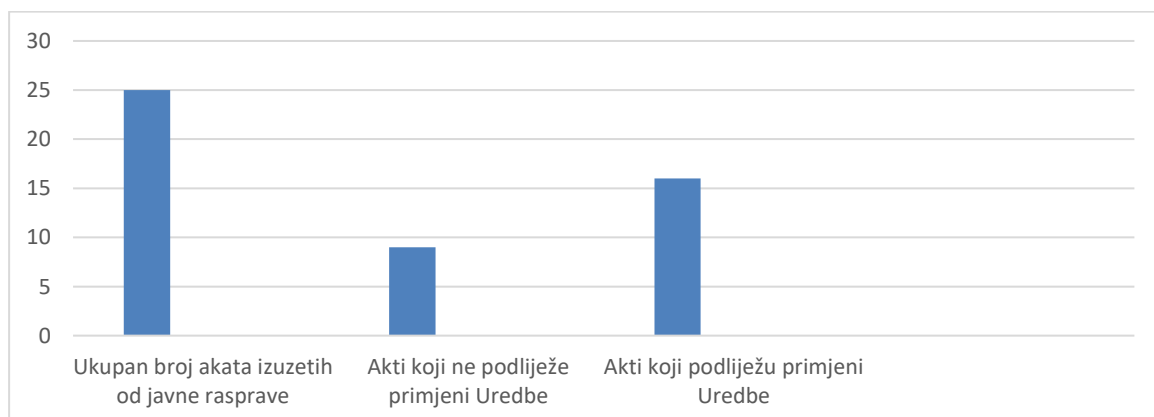
Od ukupno 53 akta, za 28 je sproveden neki od propisanih oblika javnog konsultovanja.

**Grafikon 1: Broj akata predloženih od ministarstava za koje je sproveden neki od propisanih oblika učešća javnosti**



U izvještajnoj godini čak 25 akata, odnosno skoro polovina, je izuzeto od javne rasprave, od čega je šest zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora, kao i jedan program i jedan zakon o završnom računu budžeta i jedan zakon o izmjenama i dopunama zakona o budžetu koji ne podliježu javnoj raspravi, odnosno primjeni ove Uredbe. Sa druge strane, za 16 akata koji podliježu procesu javnog konsultovanja, izostala je primjena Uredbe.

**Grafikon 2: Struktura akata koji su izuzeti od javne rasprave**



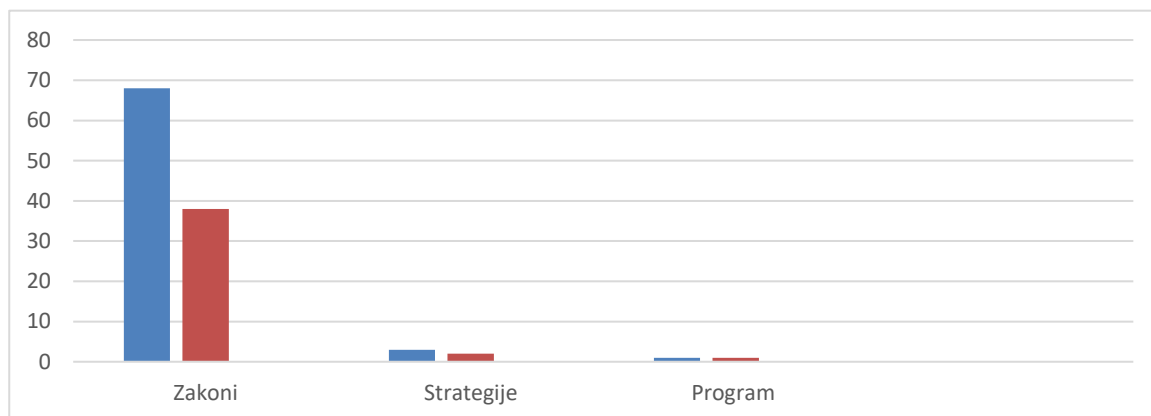
## 2.2. Akti usvojeni na sjednici Vlade

Prema podacima dostavljenim od strane Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore u 2022. godini Vlada Crne Gore utvrdila je ukupno 70 zakona i strategije, od toga 67 zakona i tri startegije.

U odnosu na akte koji su, prema podacima Generalnog sekretarijata Vlade, usvojeni na sjednicama Vlade u toku 2022. godine, za 26 od 70 usvojenih akata nijesu dostavljeni nikakvi podaci u odnosu na primjenu Uredbe.

Sa druge strane, od tih 52 akata, 39 akata su zakoni i strategije koje je utvrdila, odnosno usvojila Vlada Crne Gore, dok se za preostalih 13 neki oblik javne rasprave sproveden je tokom 2022. godine, međutim isti nijesu utvrđeni, odnosno usvojeni na sjednicama Vlade u izvještajnoj godini.

### Grafikon broj 3: Broj akata usvojenih na sjednici Vlade za koje je sproveden neki od propisanih oblika učešća javnosti<sup>2</sup>



Od ukupno 52 akta koji su analizirani sa aspekta primjene Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, 38 je planirano Programom Vlade Crne Gore.

## 2.3. Vrste akata za koje je sproveden neki od propisanih oblika učešća javnosti

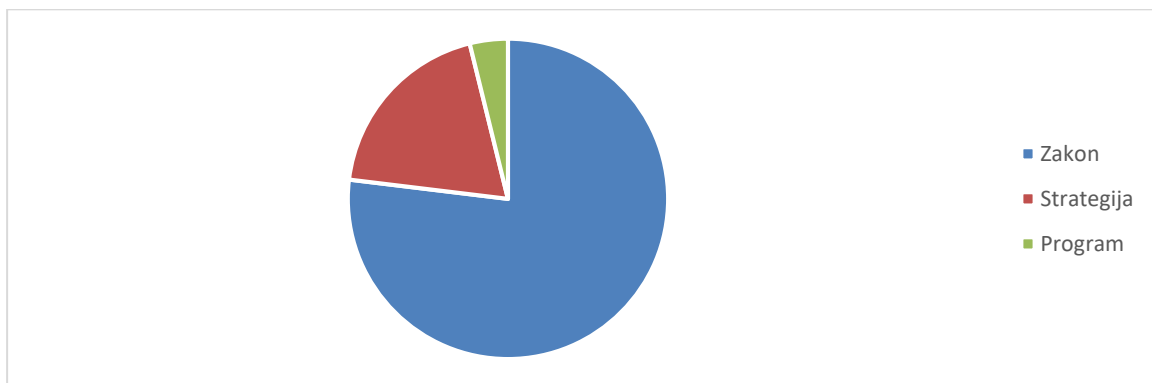
Za ukupno 28 akata koji su analizirani za potrebe ovog Izvještaja, sproveden je neki od propisanih oblika javnog konsultovanja. Struktura tih akata bila je sljedeća: 22 zakona, 5 strategija i jedan program.

Prema dostavljenim podacima nijesu za četiri sektorske analize nije izvršena zakonska obaveza objavljivanja javnih poziva za izbor predstavnika nevladinih organizacija.

### Grafikon broj 4: Vrste akata za koji je sproveden neki od oblika javnog konsultovanja

<sup>2</sup> Plava – broj zakona, strategija, programa koje je usvoja Vlada

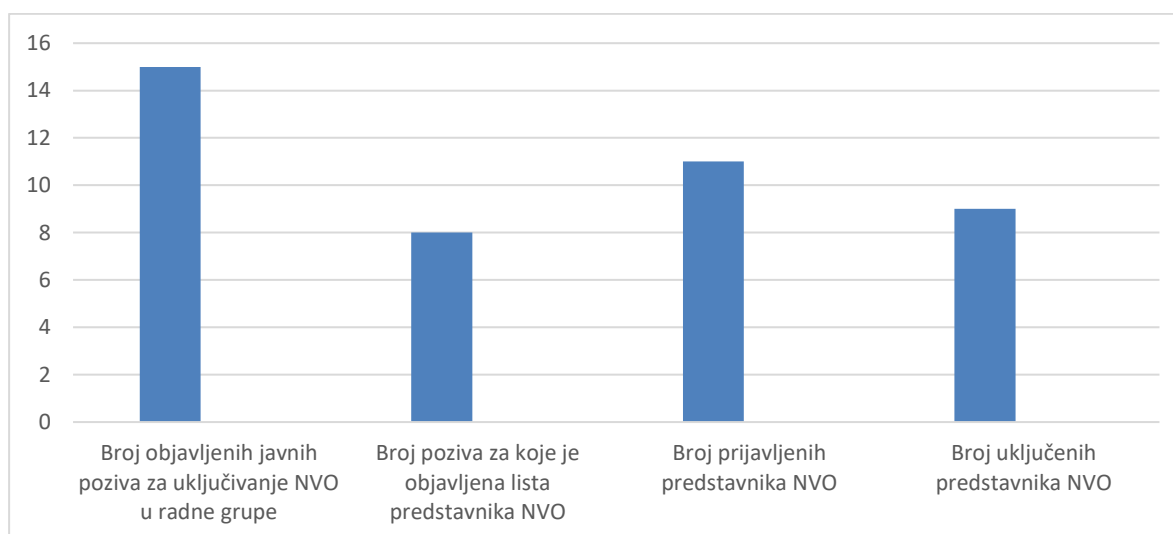
Crvena – broj zakona, strategija, programa za koje je sproveden neki oblik javnog konsultovanja



### **3. Izbor predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave**

Za svega 15 akata objavljen je javni poziv za predstavnike nevladinih organizacija, obaveza objavljivanja liste nevladinih organizacija koje su ispunile propisane uslove izvršena je u samo u osam slučajeva. Ukupan broj prijavljenih predstavnika nevladinih organizacija na ovim javnim pozivima bio je 11, a broj predstavnika uključenih u radna tijela organa državne uprave bio je na nivou od devet.

#### **Grafikon broj 5:**



Analizom ovih podataka može se izvesti zaključak da organi državne uprave nijesu prepoznali potrebu da u većoj mjeri uključe nevladin sektor u proces pripreme zakona i strategija, a sa druge strane za značajan broj akata organi su primijenili izuzetak od sprovođenja javne rasprava, pa i to može uticati na smanjen broj objavljenih javnih poziva.

Takođe, evidentno je da se obaveze objavljivanja liste nevladinih organizacija ne realizuje u dovoljnoj mjeri od strane organa državne uprave, što može negativno uticati na kvalitet i transparentnost ovog procesa.

**Kada je riječ o primjeni ovog instituta, kao jedan od pozitivnih primjera ističu se javni pozivi za predlaganje predstavnika nevladinih organizacija za članove/ce radnih grupa za pripremu i vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji objavljenih od strane Ministarstva evropskih poslova.**

#### **4. Planiranje javnih rasprava – objavljivanje liste zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava**

Implementacija obaveze planiranja javnih rasprava propisana obavezom ministarstava da objave spisak zakona i strategija o kojima će u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu, je na niskom nivou u izvještajnoj godini.

Naime, svega osam propisa su objavljeni u spisku zakona i strategija, odnosno samo Ministarstvo ekologije prostornog planiranja i urbanizma, Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo pravde su objavili spisak zakona i strategija i realizovali ovu obavezu.

Trend niske stope realizacije ove obaveze vidljiv je i u ranijim izvještajnim periodima, što negativno utiče na kvalitet sprovođenja čitavog procesa javnog konsultovanja u procesu pripreme javnih politika.

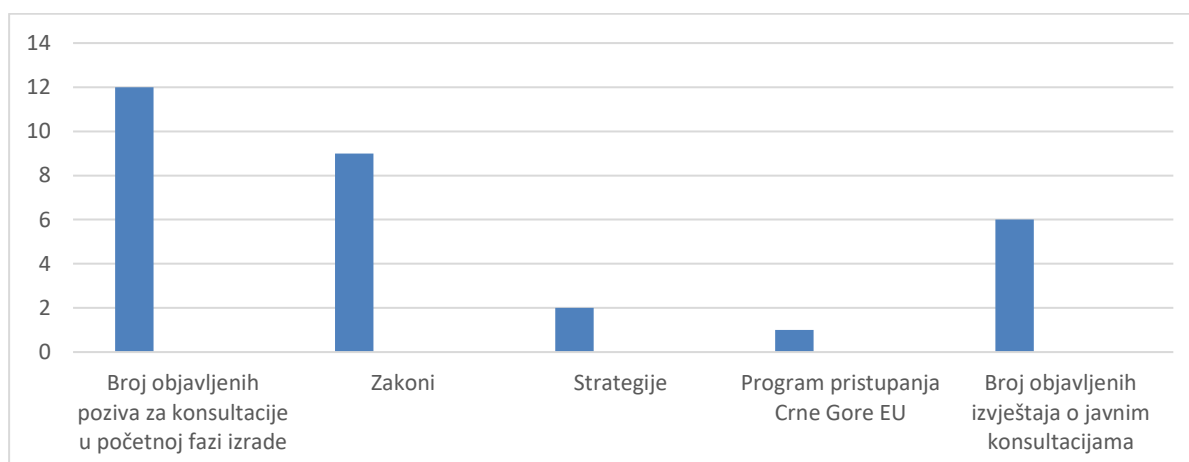
Planiranje javnih rasprava, putem mehanizma objavljivanja liste zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava, treba da doprinose transparentnosti i boljoj informisanosti javnosti o procesu javnog konsultovanja, koja treba da obezbijedi veću uključenost zainteresovanih strana u proces kreiranja javnih politika.

#### **5. Sprovođenje javnih konsultacija u početnoj fazi pripreme zakona i strategije**

Analizom dobijenih podataka utvđeno je da je od 53 akta za svega 12 sproveden postupak javnog konsultovanja u početnoj fazi pripreme. Takav podatak jasno ukazuje da je implementacije ovog mehanizma na izuzetno niskom nivou, i to ne samo u 2022. godini, već se ovaj negativan trend bilježi i u 2021. i u 2020. godini.

U odnosu na 12 objavljenih javnih poziva za navedenu svrhu, svih 12 je trajalo u skladu sa rokom propisanim u Uredbi, dok je za svega sedam javnih poziva objavljen i Izvještaj o sprovedenim javnim konsultacijama.

#### **Grafikon broj 6: Javne konsultacije u početnoj fazi pripreme akata**



Iz navedenog proizilazi da i u slučajevima kada javni poziv ove vrste jeste objavljen, nailazi se na izazov objavljivanja izvještaja o sprovedenim javnim konsultacijama.

Mehanizam izvještavanja nakon što se proces javnog konsultovanja sprovede treba da ukaže na kvalitet tog procesa, odnosno da se iz izvještaja jasno može utvrditi koliko sugestija i komentara je involvirano u sam zakon ili strategiju povodom koje su javne konsultacije i otvorene ili sa druge strane, da li je podnosilac predloga dobio obrazloženje zbog čega predlog nije bio prihvaćen.

Činjenica da je stepen implementacije obaveze izvještavanja na nivou nešto većem od 50% ukazuje na smanjenu transparentnost organa, kao i na zatvorenost ovog procesa.

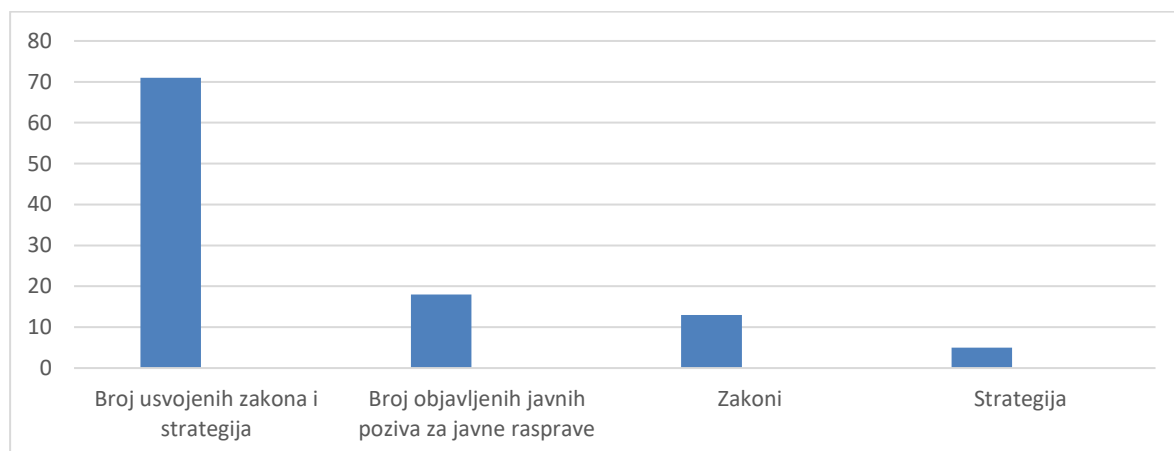
**U dijelu implementacije odredbi koje regulišu proces prethodnog konsultovanja može se konstatovati nizak stepen primjene, te da postoji prostor za unapređenje.**

## **6. Sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona i strategija**

### **6.1. Objavljivanje poziva za sprovođenje javnih rasprava o nacrtima zakona i strategija**

U 2022. godini za 18 zakona i strategija objavljen je javni poziv za javnu raspravu, te je svaka javna rasprava trajala u skladu sa rokom propisanim u Uredbi. U odnosu na činjenicu da je Vlada usvojila 70 zakona i strategija, bilježi se negativan trend sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija.

**Grafikon 7: Objavljivanje javnog poziva za javne rasprave**

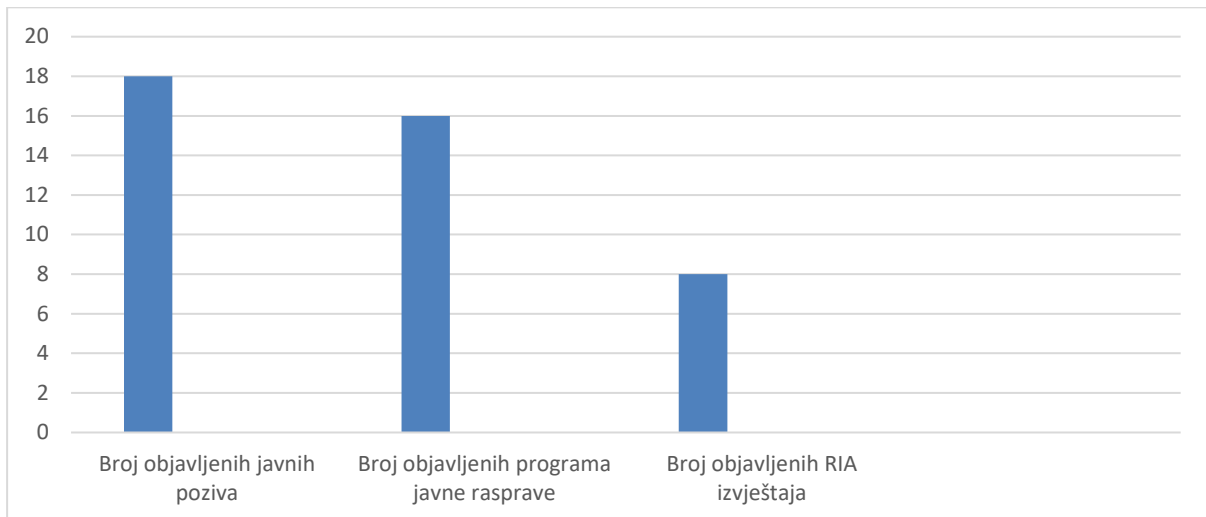


### **6.2. Potpunost objavljene dokumentacije za javne rasprave**

Uz 16 objavljenih poziva za javne rasprave objavljen je program javne rasprave, dok je analiza uticaja propisa objavljena za osam nacrtu zakona i strategija koje su objavljene na javnu raspravu.

**Grafikon 8: Potpunost propisane dokumentacije za javnu raspravu**





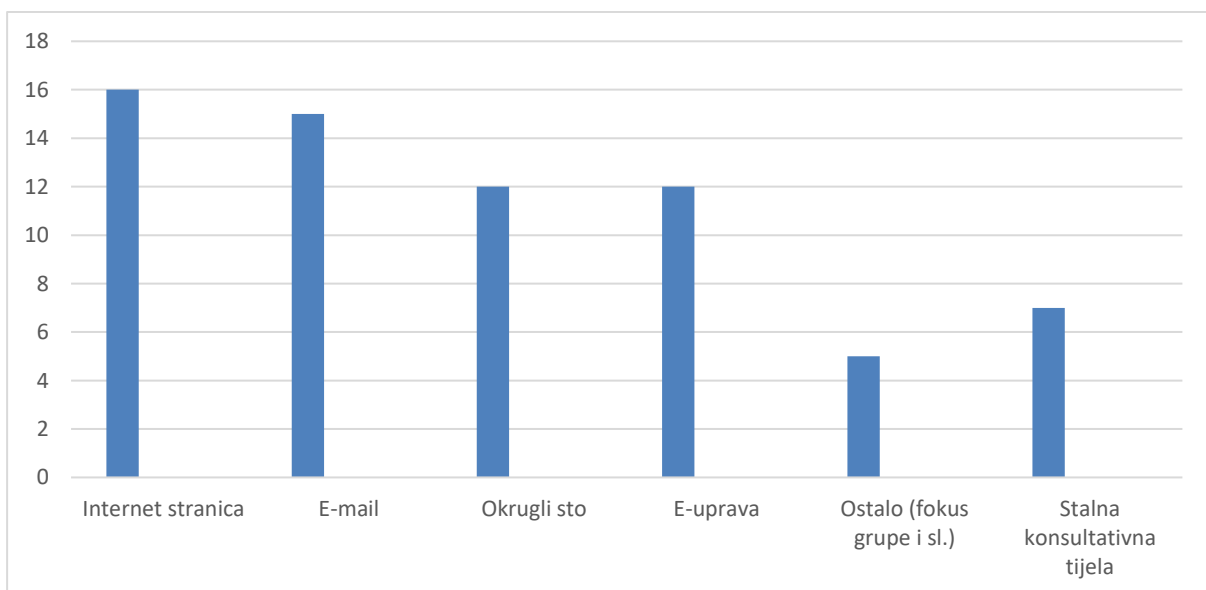
### **6.3. Metode javne rasprave**

Ministarstva su prilikom sprovođenja javnih rasprava koristila različite metode. Najzastupljenija metoda javne rasprave je internet stranica organa, i to u 16 slučajeva. Dostavljanje komentara putem e-maila omogućeno je za 15 javnih poziva. Potom, organi su u 12 slučajeva koristili portal e-uprave, kao i sprovođenje okruglog stola.

Stalna konsultativna radna tijela su konsultovana u procesu javne rasprave za sedam zakona i strategija, dok je za svega pet javnih rasprava korišten neki drugi metod javne rasprave.

Od ukupno 18 objavljenih javnih poziva za javnu raspravu, za 15 je objavljen izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi.

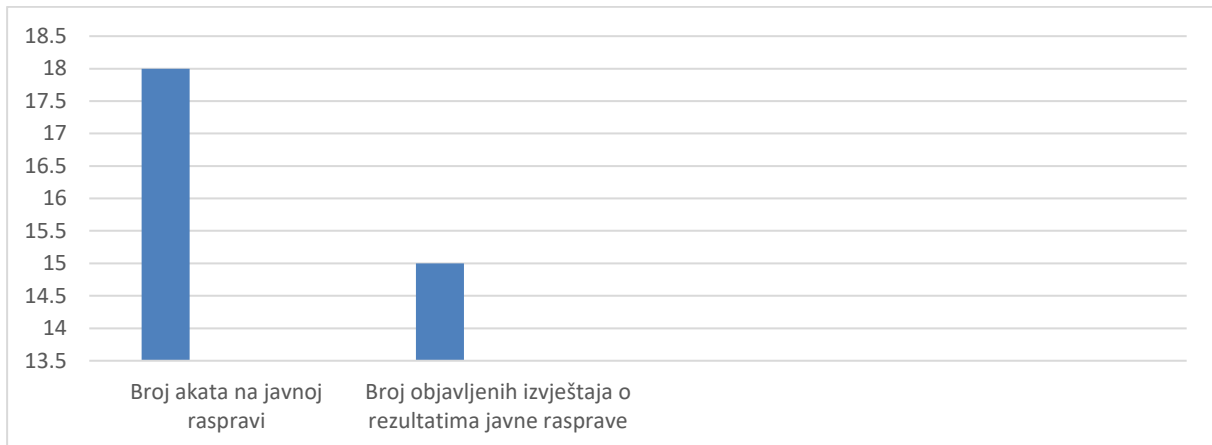
#### **Grafikon broj 8: Metode javnih rasprava**



#### **6.4. Izvještaji o javnim raspravama**

Implementacija obaveze objavljivanja izvještaja o sprovedenim javnim raspravama je na visokom nivou (u odnosu na broj objavljenih javnih poziva), te je od 18 objavljenih javnih poziva za 15 je objavljen i izvještaj o sprovedenim javnim raspravama.

#### **Grafikon broj 9: Javne rasprave**



#### **7. Broj učesnika javnih rasprava**

U 2022. godini u javnim raspravama učestvovalo je ukupno 230 učesnika, na 12 javnih poziva. Na šest javnih poziva nije bilo uopšte učesnika javne rasprave. Struktura učesnika javnih rasprava u 2022. godini je takva da najveći udio imaju državni i lokalni organi, čak 52 učesnika javnih rasprava dolaze i javnog sektora, dok je učesšće predstavnika realnog, odnosno privatnog sektra bilo 43. Broj nevladinih organizacija koje su učestvovale u javnim rasprava je na nivou od 11, međunarodnih organizacija devet, dok je svega jedan građanin bio učesnik javne rasprave.

Struktura učesnika javne rasprave ukazuje da javne rasprave dobijaju oblik međuresorskih konsultacija, iako je svrha konsultativnog procesa uključivanje spoljnih stakeholdera i javnosti u process kreiranja javnih politika.

U izvještajnoj godini, u konsultativnim procesima koja su vodila ministarstva ukupno je dostavljeno 571 komentara, od čega je 553 bilo obrazloženo.

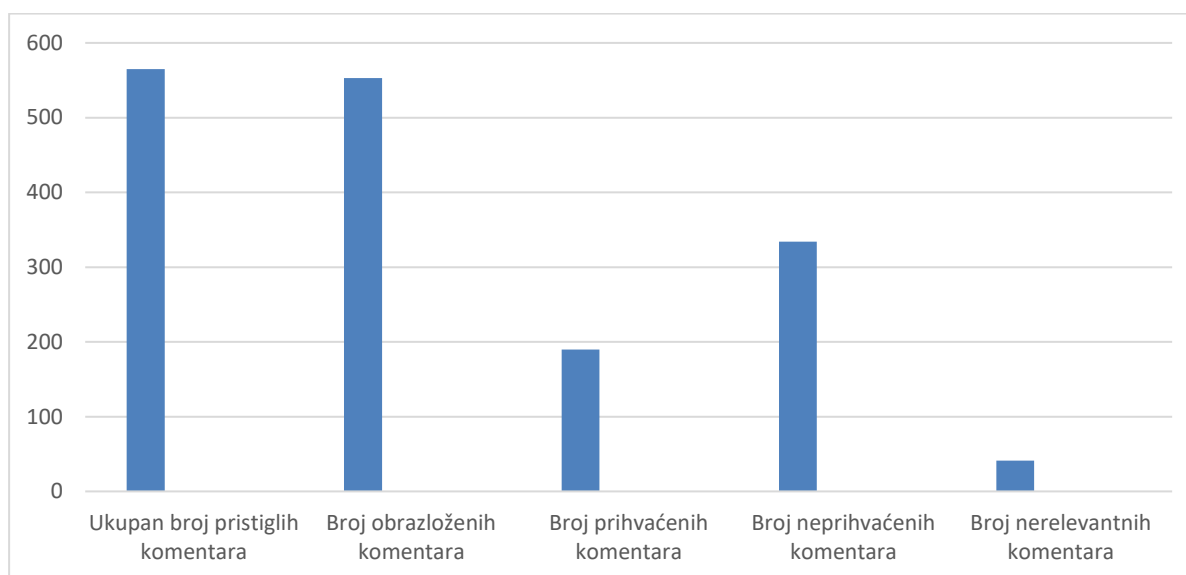
#### **8. Struktura i stepen prihvaćenosti komentara i učesnika javnih rasprava**

Tokom javnih rasprava u 2022. godini organi državne uprave dobili su ukupno 565 komentar, predlog ili sugestiju, od čega je obrazloženih bilo 553.

Ukupan broj prihvaćenih komentara je bio 191, odnosno svega oko 33%, dok je neprihvaćenih 334 komentara, odnosno oko 59%.

Ostalih, odnosno komentara koji nijesu bili relevantni bio je na nivou od 41.

## Grafikon broj 10:



## 9. Statistički prikaz dobijenih podataka kroz Istraživanje Regionalnog savjeta za saradnju (RCC)

Balkan barometer<sup>3</sup> predstavlja godišnje istraživanje građana Zapadnog Balkana i percepcija poslovanja, koje sprovodi Savjet za regionalnu saradnju (RCC). Istraživanje sadrži detaljan uvid u trendove i evoluciju stavova hiljada građana i preduzeća regiona u vezi sa socio ekonomskim temama koje utiču na njihov svakodnevni život.

Prema istraživanju Balkan barometra, u 2022. godini, svega 3% građana učestvovalo je u nekom od oblika javnog konsultovanja, a kao ključni razlog niskog učešća javnosti u proces kreiranja javnih politika građani navode da ne žele da se javno eksponiraju.

U 2022. godini 15% građana je uzelo učešća u protestima, a čak 33% koristilo mehanizme putem društvenih mreža da iznese svoje stavove o odlukama Vlade, a 6% je koristilo druge mehanizme putem interneta da utiče na odluke Vlade.

Određena struktura ispitanika navela je da smatra da Vlada zna koji su interesi građana i da nije potrebno da učestvuju u kreiranju javnih politika (6%), te da su učestvovali u izbornom procesu i da nema potrebe da se više involviraju u kreiranje javnih politika (11%).

Primjetno je i to da 15% ispitanika smatra da kao individualci ne mogu uticati na vladine odluke, dok 9% ispitanika ne vjeruje Vladi i ne želi da učestvuju u donošenju odluka.

Čak 21% ispitanika odgovorilo je da nijesu zainteresovani za učešće u kreiranju javnih politika.

Prema ovom istraživanju primjetna je veoma niska zainteresovanost građana za učešće u kreiranju javnih politika. Riječ je o društvenoj pojavi koju Vlada Crne Gore, kao i organi državne uprave ne smiju zanemariti već moraju dati adekvatan odgovor i

<sup>3</sup> <https://www.rcc.int/balkanbarometer/publications>

set mjera zahvaljujući kojem će se građani ohrabriti da budu dio procesa kreiranja javnih politika.

## **10. Zaključci i preporuke**

Na osnovu analiziranih podataka može se izvesti zaključak da je u Crnoj Gori ograničena primjena Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, kao i da se nastavlja trend slabe primjene određenih instituta koji su konstatovani u Izvještaju za 2021. godinu, poput objavljivanja zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava, mehanizma javnog konsultovanja u početnoj fazi pripreme akta, primjene mehanizma javne rasprave, ne objavljivanje RIA obrasca uz nacrt akta na javnu raspravu. I dalje su organi državne uprave usmjereni na tradicionalne metode javne rasprave, koje ne motivišu građane da se aktivnije uključe u proces kreiranja javnih politika.

U ovom izvještajnom ciklusu uočljivo je da je strukturu učesnika javne rasprave najvećim dijelom činio javni sektor, odnosno organi državne uprave i lokalne samouprave, a ne građani i privreda. U tom kontekstu, važno je napraviti distinkciju između međuresorskih i javnih konsultacija. Javne konsultacije moraju biti usmjerene na spoljnje stakeholdere jer je njihova svrha da se kroz uključenost javnosti na što kvalitetniji način definiše javna politika, sa ciljem da ista bude svrsishodna.

Analiza je pokazala i ograničenu primjenu obaveze objavljivanja izvještaja u vezi sa sprovedenim oblicima javnog konsultovanja u 2022. godini, što utiče na transparentnost procesa, ali i na stepen povjerenja javnosti u ovaj proces.

Pored toga, i u 2022. godini nastavljen je trend primjene izuzetka od sprovođenja javne rasprave, što negativno utiče na otvorenost javne uprave. To dodatno ukazuje na potrebu da se uspostavi mehanizam kontrole sprovođenja javnih rasprava.

S tim u vezi, u cilju kvalitetnije implementacije Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija daju se sljedeće

### **PREPORUKE:**

1. Uspostaviti centralizovani mehanizam kontrole sprovođenja javnih rasprava koju će sprovesti Ministarstvo javne uprave, u skladu sa zaključkom Posebne grupe za reformu javne uprave između Crne Gore i Evropske komisije.
2. Organizovati obuke za državne službenike o primjeni Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija.
3. Ministarstvo javne uprave da uspostavi dijalog sa organima državne uprave kroz organizaciju okruglog stola ili događaja drugog formata na kojem će predstaviti organima državne uprave nalaze iz godišnjih izvještaja o primjeni Uredbe i zajednički definisati mjere za unapređenje stanja u ovoj oblasti.