Mehanizam za nezavisno izvještavanje (MNI)

Pregled akcionog plana: Crna Gora 2025–2029.

Open Government Partnership

Independent Reporting Mechanism

Sadržaj

Odjeljak I. Pregled 1
Odjeljak II. Obaveze koje obećavaju rezultate 4
Odjeljak III. Metodologija 12
Prilog I. Podaci o obavezama 14
Prilog II. Zajednička izrada akcionog plana 15

***Odricanje od odgovornosti**: Ova publikacija izrađena je uz finansijsku podršku Evropske unije. Za njen sadržaj isključivo je odgovoran Mehanizam za nezavisno izvještavanje (MNI), a stavovi iznijeti u njoj ne odražavaju nužno stavove Evropske unije.*

Funded by the European Union

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

Odjeljak I. Pregled

Četvrti akcioni plan Crne Gore uglavnom predstavlja nastavak aktivnosti u oblastima javnih politika obuhvaćenim prethodnim akcionim planovima, uključujući učešće javnosti u donošenju odluka, zaštitu zviždača i otvorenost lokalne samouprave. Akcioni plan sadrži manji broj obaveza u odnosu na prethodni plan, što bi moglo doprinijeti njihovom djelotvornijem sprovođenju. Usklađenost plana sa procesom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (EU) mogla bi da podstakne sprovođenje reformi u oblasti otvorene uprave, ali bi istovremeno mogla dodatno da optereti ograničene administrativne resurse. Ključni izazovi i dalje su slaba međuinstitucionalna koordinacija u okviru Partnerstva za otvorenu upravu (POU) i neujednačena politička podrška tom partnerstvu na visokom nivou.

Kratki pregled

ČLANSTVO

2012.	**Godina pristupanja Partnerstvu za otvorenu upravu**

OBAVEZE

4/5	**Dimenzija otvorene uprave**
0/5	**Značajan potencijal za ostvarivanje rezultata**

OBAVEZE KOJE OBEĆAVAJU REZULTATE

- Obaveza 1. Povećanje učešća građana u procesima donošenja odluka
- Obaveza 3: Jačanje integriteta i javne odgovornosti u borbi protiv korupcije

Ispunjeni minimalni zahtjevi tokom procesa zajedničke izrade: Da

Četvrti akcioni plan Crne Gore (2025–2029) obuhvata pet obaveza u oblastima učešća građana, fiskalne transparentnosti, borbe protiv korupcije, otvorenosti lokalne samouprave i digitalne transformacije. To je prvi četvorogodišnji akcioni plan Crne Gore. Plan je usklađen sa Strategijom reforme javne uprave 2022–2026.[1] i Strategijom digitalne transformacije 2022–2026.[2]

Mehanizam za nezavisno izvještavanje (MNI) ocijenio je dvije obaveze koje obećavaju rezultate u okviru Pregleda akcionog plana. Obaveza 1 ima za cilj jačanje učešća građana u donošenju odluka kroz uspostavljanje međuresornog tijela za učešće građana, izradu smjernica za sprovođenje konsultacija sa građanima, obuke za državne službenike i unapređenje sistema eParticipacija. Obaveza 3 ima za cilj uspostavljanje interaktivne platforme i mape putem kojih građani mogu prijavljivati slučajeve korupcije. Zajednički cilj ovih obaveza jeste unapređenje interakcije između građana i javnih institucija kroz uspostavljanje pristupačnijih mehanizama za učešće i povećanje transparentnosti rada institucija.

Četvrti akcioni plan uglavnom se nadovezuje na oblasti javnih politika obuhvaćene prethodnim planom (2022–2024), uključujući učešće građana, fiskalnu transparentnost, borbu protiv korupcije i digitalno upravljanje.[3] Međutim, njime se predviđa strukturiraniji pristup reformama, naročito kroz uvođenje standardizovanih alata i koordinisanih mehanizama, kao i nastojanja da se unaprijede prakse sprovođenja. U poređenju sa prethodnim akcionim planom, četvrti plan sadrži znatno manji broj obaveza (pet u odnosu na 20). Namjera Vlade bila je da se akcioni plan usmjeri na ono što je realno izvodljivo. Jedan predstavnik civilnog društva ocijenio je to istovremeno kao napredak, zbog veće izvodljivosti sprovođenja, i kao ograničenje, budući da bi nekoliko obaveza moglo dovesti do postepenih, a ne suštinskih promjena.[4] Iako se veći naglasak stavlja na digitalizaciju javnog sektora i digitalno upravljanje, ovim akcionim planom ne uvode se nove oblasti javnih politika niti se uključuju novi organi vlasti, osim onih koji su već učestvovali u procesu Partnerstva za otvorenu upravu (POU). Stručnjak za javne politike koji je učestvovao u izradi akcionog plana ukazao je na to da je ovakvo usmjerenje akcionog plana možda ostvareno na štetu ambicioznosti njegovih ciljeva.[5]

Tokom sprovođenja prethodnog akcionog plana, Ministarstvu javne uprave podršku u organizovanju diskusija i informisanju i uključivanju javnosti u proces Partnerstva za otvorenu upravu (OGP) pružali su Nacionalni demokratski institut (NDI) u Crnoj Gori i organizacija civilnog društva (OCD) Institut alternativa.[6] Nasuprot tome, u okviru četvrtog akcionog plana, Ministarstvo je uspješno predvodilo proces zajedničke izrade, uz podršku Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA) u organizovanju konsultacija. Predstavnici Vlade i civilnog društva ukazali su na nekoliko poboljšanja u procesu zajedničke izrade u odnosu na prethodne akcione planove, uključujući raniji početak procesa i strukturiranije konsultacije.[7] Ministarstvo je takođe nastavilo sa nekim pozitivnim praksama iz trećeg akcionog plana, uključujući organizovanje konsultativnih radionica na više lokacija, čime je zainteresovanim stranama iz različitih regiona Crne Gore omogućeno da učestvuju i daju doprinos izradi akcionog plana,[8] kao i objavljivanje odgovora javnih institucija na komentare zainteresovanih strana dostavljene tokom javne rasprave o nacrtu akcionog plana.[9] Osim toga, u poređenju sa prethodnim ciklusom, veći broj zaposlenih u Ministarstvu javne uprave bio je neposredno angažovan na izradi četvrtog akcionog plana.

Ponovno uspostavljanje Operativnog tima, foruma više zainteresovanih strana u okviru Partnerstva za otvorenu upravu (POU) u Crnoj Gori, tokom zajedničke izrade četvrtog akcionog plana predstavljalo je još jedan pozitivan korak u sprovođenju inicijative POU u Crnoj Gori.[10] Operativni tim je bio uglavnom neaktivan tokom većeg dijela perioda sprovođenja Akcionog plana za 2022–2024. godinu, nakon što mu je prethodni mandat istekao u julu 2022. godine. Ministarstvo javne uprave objavilo je dva javna poziva za prijavljivanje predstavnika nevladinih organizacija za članstvo u Operativnom timu, 14. aprila i 5. maja 2025. godine. Ministarstvo se suočilo sa poteškoćama u nastojanjima da podstakne organizacije civilnog društva da se uključe u rad Operativnog tima i proces POU.[11] Nekoliko OCD koje su ranije aktivno učestvovale u procesu POU, poput Instituta alternativa, nijesu se ponovo prijavile za članstvo u Operativnom timu zbog iskustava iz prethodnih ciklusa akcionih planova i skepticizma u pogledu mogućnosti da proces POU utiče na donošenje odluka Vlade.[12] To ukazuje na potrebu za ponovnom izgradnjom povjerenja među OCD kroz kontinuirani dijalog, kako u okviru Operativnog tima, tako i van njega. Međutim, Ministarstvo je dobilo određene povratne informacije i od OCD poput MANS-a, iako nijesu učestvovale u radu Operativnog tima.

Jedno od ograničenja četvrtog akcionog plana jeste to što su pojedine obaveze usmjerene na unapređenje administrativnih postupaka (obaveze 1 i 4), što, iako predstavlja pozitivan pomak, možda neće dovesti do suštinskih promjena. Obaveza 4 ima za cilj uvođenje minimalnih standarda i godišnjeg izvještavanja o praksama otvorenosti, razvoj standardizovanih digitalnih usluga i uvođenje elektronskih konsultacija na lokalnom nivou, ali nije jasno koji će se mehanizmi koristiti za obezbjeđivanje primjene ovih promjena. Ostale obaveze predviđaju reforme usmjerene na promovisanje otvorene uprave među građanima i njihovo uključivanje u reformske procese, ali nije jasno kakvu dodatnu vrijednost donose u odnosu na postojeće stanje (obaveza 2), odnosno podložne su uticaju okolnosti na koje nosioci realizacije obaveza ne mogu uticati (obaveza 3). Ostali rizici uključuju moguće kadrovske promjene, ograničeno institucionalno pamćenje i slabu međuinstitucionalnu koordinaciju, što su sve faktori koji su uticali i na prethodne cikluse akcionih planova.[13]

Crna Gora trenutno vodi pregovore o pristupanju Evropskoj uniji (EU), sa ciljem da postane članica EU do 2028. godine.[14] Zbog toga su mnoge reforme predviđene akcionim planom usko usklađene sa prioritetima koji proizilaze iz procesa pristupanja EU, naročito u oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i vladavine prava.[15] Iako bi ta usklađenost mogla dodatno da osnaži značaj reformi otvorene uprave u javnoj upravi, ona bi istovremeno mogla da predstavlja dodatno opterećenje za administrativne kapacitete, budući da bi ključne institucije mogle dati prednost obavezama povezanim s pristupanjem EU u odnosu na sprovođenje obaveza iz POU.[16]

Budući da je riječ o četvorogodišnjem akcionom planu, na polovini perioda njegovog sprovođenja biće sprovedeno ažuriranje. Mehanizam za nezavisno izvještavanje (MNI) preporučuje Ministarstvu javne uprave i OT da razmotre mogućnost da taj proces ažuriranja iskoriste za preciziranje obaveza, povećanje njihove ambicioznosti kada je to izvodljivo i otklanjanje nedostataka u sprovođenju utvrđenih tokom prve dvije godine. Da bi OT djelotvorno služio kao prostor za dijalog, neophodno je da se redovno sastaje tokom čitavog perioda sprovođenja akcionog plana.[17] Ponovna izgradnja povjerenja između institucija i civilnog društva

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

biće od ključnog značaja, naročito kroz transparentnu komunikaciju i adekvatno reagovanje na doprinos zainteresovanih strana.

[1] „Strategija reforme javne uprave 2022–2026“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24.9.2026, https://www.gov.me/en/documents/0aaa040b-0413-46b6-a8c7-5b2c10cdc9dc.
[2] „Strategija digitalne transformacije Crne Gore“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24.9.2026, https://www.gov.me/en/documents/59dcab9b-b0e8-48b7-830b-6e4eab690521.
[3] „Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2023–2024“, Partnerstvo za otvorenu upravu, pristupljeno 24.9.2026, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/12/Montenegro_Action-Plan_2022-2024_December_EN.pdf.
[4] Miodrag Vujovic (NVO KOD), intervju za MNI, 3.4.2026.
[5] Nenad Koprivica (ekspert Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA) koji je učestvovao u izradi akcionog plana), intervju za MNI, 26.3.2026.
[6] „Pregled akcionog plana Crne Gore 2022–2024“, Partnerstvo za otvorenu upravu, pristupljeno 24.9.2026, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/07/Montenegro_Action-Plan-Review_2022-2024_EN.pdf.
[7] Draško Lončar (Ministarstvo javne uprave), intervju za MNI, 26.2.2026; Snežana Nikčević (NVO 35mm), intervju za MNI, 31.3.2026.
[8] „Javna rasprava o nacrtu Nacionalnog akcionog plana 2026–2029“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24.9.2026, https://www.gov.me/clanak/nacionalni-akcioni-planovi?utm_source=chatgpt.com.
[9] „Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacionalnom akcionom planu 2026–2029“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24.9.2026, https://www.gov.me/dokumenta/7ead40fe-8cbc-47fb-b325-ff1954ef207f.
[10] „Održana inicijalna sjednica Operativnog tima Partnerstva za otvorenu upravu“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24.9.2026, https://www.gov.me/clanak/odrzana-inicijalna-sjednica-operativnog-tima-partnerstva-za-otvorenu-upravu.
[11] „PONOVLJENI JAVNI POZIV ZA PREDLAGANJE PREDSTAVNIKA NEVLADINE ORGANIZACIJE U OPERATIVNI TIM PARTNERSTVA ZA OTVORENU UPRAVU“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24.9.2026, https://www.gov.me/clanak/ponovljeni-javni-poziv-za-predlaganje-predstavnika-nevladine-organizacije-u-operativni-tim-partnerstva-za-otvorenu-upravu.
[12] „Izvještaj o rezultatima Crne Gore za period 2022–2024. godine, koji je pripremio Mehanizam za nezavisno izvještavanje“, Partnerstvo za otvorenu upravu, pristupljeno 24.9.2026, https://www.opengovpartnership.org/documents/montenegro-results-report-2022-2024-for-public-comment/;
Marko Sošić (Institut Alternativa), intervju za MNI, 2. aprila 2026. godine.
[13] Nenad Koprivica (ekspert ReSPA koji je učestvovao u izradi akcionog plana), intervju za MNI, 26.3.2026.
[14]„Istorijska prilika za Crnu Goru da završi proces pristupanja EU“, Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, 24.4.2026, https://www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro/historic-opportunity-montenegro-conclude-eu-accession-process_en.
[15] „Izvještaj o Crnoj Gori za 2025. godinu“, Evropska komisija, pristupljeno 24.9.2026, https://enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2025_en.
[16] Nenad Koprivica (ekspert ReSPA koji je učestvovao u izradi akcionog plana), intervju za MNI, 26.3.2026.
[17] Snežana Nikčević (NVO 35mm), intervju za MNI, 31.3.2026.

Odjeljak II. Obaveze koje obećavaju rezultate

U ovom odjeljku analiziraju se obaveze koje, prema ocjeni MNI, najviše obećavaju u pogledu ostvarivanja značajnih rezultata. Obaveze koje obećavaju rezultate odnose se na oblasti javnih politika koje su važne za zainteresovane strane ili u nacionalnom kontekstu. One moraju biti provjerljive, imati dimenziju otvorene uprave i skroman ili značajan potencijal za ostvarivanje rezultata. U ovom pregledu razmatraju se izazovi, mogućnosti i preporuke za podršku sprovođenju.

Tabela 1. Obaveze koje obećavaju rezultate

Obaveza 1 ima za cilj izradu smjernica za sprovođenje konsultacija sa građanima namijenjenih organima javne vlasti i uspostavljanje međuresornog tijela za učešće građana. Takođe ima za cilj organizovanje obuka za državne službenike i unapređenje portala eParticipacija.
Obaveza 3 ima za cilj izradu i promociju interaktivne onlajn mape za prijavljivanje korupcije od strane građana.

Obaveza 1: Povećanje učešća građana u procesima donošenja odluka

Nosioci realizacije: Ministarstvo javne uprave

Za potpun opis vidjeti Obavezu 1 iz Akcionog plana Crne Gore.

Kontekst i ciljevi

Ova obaveza ima za cilj jačanje učešća građana u procesima donošenja odluka u Crnoj Gori. Za realizaciju ključnih etapa zaduženo je Ministarstvo javne uprave, a one obuhvataju:

- Uspostavljanje međuresornog tijela odgovornog za koordinaciju i praćenje učešća javnosti.
- Izradu smjernica i standarda koje će državni i lokalni organi primjenjivati prilikom sprovođenja javnih konsultacija.
- Organizovanje tematskih foruma za predstavnike Vlade, civilnog društva i marginalizovanih grupa radi razmatranja javnih politika.
- Izradu kontrolne table na crnogorskoj platformi eParticipacija, koja će sadržati evidenciju primljenih komentara i načina na koji su razmotreni, procenat konsultacija za koje se javno izvještava o tome kako su korišćeni doprinosi učesnika konsultacija, kao i anonimizovane skupove podataka o podnescima i rezultatima javnih konsultacija.
- Organizovanje obuka za najmanje državne službenike i građane, kroz seminare, radionice i onlajn kurseve, radi jačanja njihovih kapaciteta za organizovanje javnih konsultacija i učešće u njima.

Ova obaveza nastoji da otkloni postojeće nedostatke u primjeni okvira za učešće javnosti u Crnoj Gori. Zakon o državnoj upravi iz 2018. godine propisuje da sva ministarstva moraju, u roku od 15 dana od usvajanja godišnjeg programa rada, objaviti spisak zakona i strategija o kojima će sprovesti javnu raspravu, ali to čini mali broj ministarstava.[18] MNI je ranije ukazao na to da nepostojanje centralnog organa vlasti nadležnog za nadzor nad javnim konsultacijama i dalje predstavlja problem za sprovođenje javnih rasprava u Crnoj Gori.[19] Organizacije civilnog društva u Crnoj Gori takođe su ukazale na ograničen uticaj javnih rasprava na donošenje odluka i nizak nivo učešća tokom javnih konsultacija, uključujući i one na platformi eParticipacija.[20] Prema Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2025. godinu, u praksi se organizacije civilnog društva (OCD) često ne konsultuju o mnogim zakonima ili važnim zakonodavnim aktima, kao što su oni koji se odnose na Reformsku agendu.[21]

Potencijal za ostvarivanje rezultata: Skroman

Ako se djelotvorno sprovede, ova obaveza mogla bi doprinijeti boljoj primjeni postojećeg regulatornog okvira Crne Gore za učešće javnosti u donošenju odluka i povećanju broja

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

ministarstava i javnih tijela koji objavljuju pozive za javne rasprave i elektronske konsultacije. Međuresorno tijelo moglo bi sistematski pratiti da li ministarstva ispunjavaju obaveze objavljivanja poziva za konsultacije i javne rasprave, utvrđivati nedostatke u praksi, kao i prepreke koje je potrebno prevazići. Predloženi vodič mogao bi doprinijeti standardizaciji praksi sprovođenja javnih konsultacija. Kontrolna tabla za evidentiranje komentara građana mogla bi da poveća transparentnost procesa oblikovanja javnih politika i podstakne građane da u većoj mjeri koriste platformu. Pokazatelji značajnog napretka obuhvatali bi povećanje broja javnih konsultacija i javnih rasprava, kao i veće učešće građana u konsultacijama, bolju informisanost javnosti o procesima kreiranja javnih politika i dokumentovane slučajeve u kojima je doprinos građana uticao na odluke u oblasti javnih politika.

Ova obaveza mogla bi da doprinese prevazilaženju jaza između pravnog okvira za učešće javnosti i njegove primjene u praksi, kao i postavljanju temelja za ambicioznije reforme u narednim ciklusima akcionog plana. Međutim, MNI ocjenjuje da je njen potencijal za ostvarivanje rezultata umjeren, jer nije dovoljno jasno definisan obim predviđenih promjena niti njihova očekivana održivost. Na primjer, ovom obavezom nijesu precizirana zakonska ovlašćenja međuresornog tijela, osim utvrđivanja, koordinacije i praćenja mjera za podsticanje učešća građana. Nije jasno da li će ovo tijelo imati ovlašćenja da sankcioniše ministarstva koja ne poštuju postojeći okvir za učešće javnosti ili će njegova uloga biti isključivo savjetodavna. Osim toga, nije preciziran obuhvat smjernica i standarda za učešće javnosti, niti je jasno da li će postojati mehanizmi kojima će se obezbijediti da ih institucije na državnom i lokalnom nivou poštuju. U okviru ove obaveze takođe nije objašnjeno kakav će uticaj tematski forum imati na javne politike o kojima se raspravlja, odnosno na same forume, niti da li će se obuke nastaviti nakon završetka sprovođenja akcionog plana.

Mogućnosti, izazovi i preporuke tokom sprovođenja

Ministarstvo javne uprave odgovorno je za svih pet ključnih aktivnosti. Prethodna obaveza iz akcionog plana za period 2022–2024. nije sprovedena, djelimično zbog nedostatka međuinstitucionalne koordinacije.[22] Sve aktivnosti su u nadležnosti Ministarstva, što može doprinijeti dosljednom pristupu sprovođenju.[23] Pored toga, pristupni pregovori Crne Gore sa EU i politički naglasak na reformama upravljanja mogli bi podstaći institucije da unaprijede prakse učešća građana i usklade mehanizme konsultacija sa evropskim standardima transparentnosti i učešća građana. Međuinstitucionalna saradnja između Ministarstva javne uprave i drugih uključenih aktera biće od ključnog značaja za ostvarivanje potencijala ove obaveze, naročito kako bi se obezbijedilo da resorna ministarstva primjenjuju smjernice u postupcima konsultacija. Pored toga, obezbjeđivanje dovoljnih resursa za svih pet ključnih aktivnosti biće od presudnog značaja za njihovo djelotvorno sprovođenje.

Nekoliko izazova moglo bi da utiče na sprovođenje ove obaveze. Parlamentarni izbori, koji treba da budu održani do juna 2027. godine, mogli bi da dovedu do promjena u rukovodstvu Vlade i administrativnom osoblju, što bi moglo da naruši kontinuitet sprovođenja, kao što je bio slučaj tokom prethodnog akcionog plana.[24] Osim toga, građani bi mogli da budu nepovjerljivi prema mogućnostima za učešće javnosti ukoliko se nastavi praksa pružanja ograničenih povratnih informacija o tome kako je doprinos javnosti uticao na donošenje odluka. Konačno, ograničeni finansijski ili ljudski resursi mogli bi da odlože ili ograniče sprovođenje ove obaveze.

U cilju unapređenja sprovođenja ove obaveze, MNI preporučuje MJU da razmotri sljedeće korake:

- **Obezbijediti da međuresorno tijelo ima odgovarajuće pravno i institucionalno uporište za izvršavanje svojih nadležnosti.** Na primjer, u Jermeniji su osnovani Odjeljenje za participativnu i otvorenu upravu pri Kabinetu predsjednika Vlade i donesen dekret predsjednika Vlade.[25] Ovo odjeljenje nadležno je za razvoj mehanizama participativnog upravljanja, praćenje i evaluaciju participativnih procesa, sprovođenje programa otvorene uprave, olakšavanje saradnje u ovoj oblasti i rješavanje pitanja koja se odnose na organizacije civilnog društva (OCD).
- **Obezbijediti transparentnost rada međuresornog tijela.** Radi očuvanja kredibiliteta međuresornog tijela, važno je da njegov rad bude transparentan. MNI preporučuje Ministarstvu javne uprave da objavi odluku o osnivanju međuresornog tijela. MNI takođe

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

preporučuje da se javnosti učine dostupnim informacije o sastancima ovog tijela, uključujući usvojene zaključke i izrađena dokumenta.

- **Uključiti organizacije civilnog društva, kako one koje su zastupljene u Operativnom timu POU tako i one koje nijesu, kao i predstavnike organa vlasti na nacionalnom i lokalnom nivou, u izradu smjernica i standarda za sprovođenje javnih konsultacija.** Ovaj proces mogao bi da obuhvati početnu fazu prikupljanja ideja i drugi krug prikupljanja povratnih informacija o nacrtu smjernica i standarda. Na primjer, italijanski Centar za participaciju (Participation Hub) radi na izradi smjernica za učešće javnosti, kojima će se uspostaviti zajednički okvir i minimalni standardi za participativne procese na svim nivoima vlasti, uz oslanjanje na iskustva i primjere najbolje prakse participativnog upravljanja na nacionalnom nivou iz drugih zemalja.[26]
- **Promovisati smjernice i standarde za sprovođenje javnih konsultacija.** To bi moglo da obuhvati objavljivanje sadržaja na društvenim mrežama, kao i direktno informisanje i obuku zaposlenih u organima javne vlasti, uz isticanje dodatne vrijednosti procesa javnih konsultacija.
- **Pratiti i ocjenjivati primjenu smjernica i standarda za učešće javnosti od strane organa vlasti na nacionalnom i lokalnom nivou.** Ovu aktivnost moglo bi da sprovodi međuresorno tijelo, uz redovno sagledavanje stanja u pogledu broja zakona objavljenih radi sprovođenja javnih konsultacija u odnosu na ukupan broj zakona i drugih propisa koje je donio svaki organ javne vlasti.
- **Uključiti državne službenike koji su neposredno odgovorni za sprovođenje procesa učešća javnosti u organima javne vlasti u obuke i radionice za jačanje kapaciteta.** Time bi se obezbijedilo prenošenje potrebnih vještina i ojačali institucionalni kapaciteti.
- **Prilikom osmišljavanja i sprovođenja unapređenja platforme eParticipacija, staviti naglasak na potrebe korisnika.** To bi moglo da obuhvati uspostavljanje lako dostupne stranice sa odgovorima institucija na povratne informacije građana, povezane sa prvobitnim pozivom za javne konsultacije, kao i odjeljka koji bi bio vidljiv na početnoj stranici i sadržao link ka funkciji za dostavljanje komentara građana. Na primjer, sistem u Estoniji omogućava građanima da primaju obavještenja o predstojećim nacrtima pravnih akata, prate napredak u kreiranju javnih politika i koriste prostor za zajedničko kreiranje javnih politika koji je jednostavan za korišćenje.[27]
- **Promovisati platformu eParticipacija među građanima.** Informativni materijali za javnost mogli bi da se izrade u saradnji sa civilnim društvom i da obuhvate sadržaje na društvenim mrežama i promotivne spotove na televiziji ili radiju.
- **Podsticati ministarstva da objavljuju izvještaje o tome na koji su način uzete u obzir povratne informacije građana, uz isticanje ministarstava koja ostvaruju najbolje rezultate.** Na primjer, na hrvatskom portalu za e-konsultacije komentari su povezani sa konkretnim djelovima predloženog akta. Po završetku procesa konsultacija na hrvatskom portalu, komentari i odgovori organa vlasti mogu se preuzeti u Excel formatu.[28]

Prilikom ažuriranja Akcionog plana za period 2025–2029. na polovini perioda sprovođenja, Ministarstvo javne uprave i zainteresovane strane iz civilnog društva mogli bi da izvijeste o usvajanju smjernica za učešće javnosti, kao i o broju javnih rasprava i konsultacija, odgovora institucija i komentara građana objavljenih na platformi eParticipacija. Zainteresovane strane bi zatim mogle da razmotre dodavanje novih ključnih etapa usmjerenih na otklanjanje potencijalnih prepreka za potpuno ostvarivanje potencijala ove obaveze tokom posljednje dvije godine sprovođenja.

Obaveza 3: Jačanje integriteta i javne odgovornosti u borbi protiv korupcije

Nosioci realizacije obaveze: Agencija za sprečavanje korupcije, Ministarstvo pravde

Za potpun opis vidjeti Obavezu 3 iz Akcionog plana Crne Gore.

Kontekst i ciljevi

Obaveza 3 ima za cilj izradu interaktivne mape korupcije („Platforma za građanski nadzor“) koja će građanima omogućiti da prijavljuju sumnje na korupciju i ocjenjuju transparentnost institucija

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

na državnom i lokalnom nivou. Ova obaveza usmjerena je na rješavanje izazova povezanih sa nedovoljnim prijavljivanjem korupcije, niskim nivoom povjerenja javnosti u institucije i ograničenom vidljivošću napora u borbi protiv korupcije.[29] Ona odražava kako prioritete Vlade povezane sa pristupanjem EU, tako i zahtjeve civilnog društva za uspostavljanje dodatnih mehanizama odgovornosti.[30] Ova obaveza se djelimično nadovezuje na izmjene Zakona o sprečavanju korupcije iz 2024. godine, kojima su uvedena pravila za sprečavanje korupcije za određene zaposlene u javnom sektoru i mjere zaštite zviždača.[31]

Platforma bi omogućila građanima da prijavljuju slučajeve korupcije, anonimno ili pod svojim imenom, i ocjenjuju institucije na osnovu unaprijed utvrđenih pokazatelja, kao što su brzina reagovanja, otvorenost za komunikaciju, dostupnost informacija i poštovanje proceduralnih pravila. Prijave građana i ocjene institucija zatim bi se vizuelno prikazivale na mapi. Ovom obavezom uvelo bi se i obavezno odgovaranje institucija na prijave građana u određenom roku. Odgovori institucija bili bi javno dostupni, zajedno sa mjesečnim izvještajima i javno objavljenim rang-listama koje bi sadržale pregled trendova, ocjena, broja prijava i odgovora institucija.[32] Obaveza takođe podrazumijeva sprovođenje nacionalne kampanje za podizanje svijesti javnosti i promociju platforme, uključujući edukativne aktivnosti i periodična istraživanja percepcije korupcije.

Potencijal za ostvarivanje rezultata: Skroman

U trenutku usvajanja ovog akcionog plana (decembar 2025. godine), prijavljivanje nepravilnosti od strane zviždača i njihova zaštita u Crnoj Gori uređeni su Zakonom o sprečavanju korupcije iz 2024. godine. Građani mogu da prijave slučajeve korupcije u javnom sektoru Agenciji za sprečavanje korupcije, telefonom, elektronskom poštom ili elektronskim podnošenjem prijave putem namjenskog sistema.[33] Međutim, prijavljivanje korupcije i dalje je ograničeno jer građani postojeće mehanizme smatraju nepristupačnim, sporim ili neefikasnim.[34] Prema podacima iz 2024. godine, 75,3% građana smatra da je crnogorsko društvo korumpirano, dok manje od polovine (45,2%) vjeruje da institucije imaju integritet potreban za borbu protiv korupcije.[35] Pored toga, nijesu javno dostupni podaci i statistički pokazatelji niti vizuelni prikazi prijava slučajeva korupcije koje podnose građani kao zviždači. Prema analizi koju su 2026. godine sproveli ogranci organizacije Transparency International u zemljama Zapadnog Balkana, nedostatak transparentnosti i potpunih podataka o prijavama zviždača predstavlja značajan nedostatak postojećeg okvira u Crnoj Gori i ukazuje na slab nadzor.[36]

Ova obaveza mogla bi da olakša građanima prijavljivanje korupcije, poveća vidljivost prijava korupcije i uvede podsticaje zasnovane na reputaciji za javne institucije. Pored toga, obaveza institucija da odgovaraju na prijave mogla bi da ojača odgovornost prema javnosti. Ovom obavezom predviđeno je povećanje broja prijava sumnje na korupciju za 50% u odnosu na 2025. godinu, nakon što platforma postane operativna (što se očekuje 2027. godine). Ostvarivanje ovog cilja bilo bi snažan pokazatelj uspješnosti platforme i kampanje za podizanje svijesti javnosti. Prema mišljenju nezavisnog eksperta, koordinacija sprovođenja ove obaveze od strane Agencije za sprečavanje korupcije mogla bi da pruži podršku institucijama nadležnim za odgovaranje na prijave korupcije koje podnose građani.[37] Pored toga, Strategija za borbu protiv korupcije 2024–2028, koja obuhvata cilj povećanja svijesti građana o načinima prijavljivanja korupcije, pregovori o pristupanju EU, kao i cilj Vlade Crne Gore da uskladi nacionalno zakonodavstvo sa Direktivom (EU) 2019/1937 o zaštiti zviždača, stvaraju povoljno okruženje u pogledu javnih politika za sprovođenje ove obaveze.[38]

Ova obaveza mogla bi da donese skromna poboljšanja okvira za zaštitu zviždača u Crnoj Gori, kao što su uvođenje obaveze institucija da odgovaraju na prijave i automatsko generisanje mjesečnih izvještaja o trendovima u prijavljivanju. Međutim, ovom obavezom ne rješavaju se ključni izazovi koji se odnose na institucionalne slabosti i proceduralne i pravne nedostatke. Odgovori institucija na prijave građana mogli bi da ostanu samo formalni, bez pokretanja disciplinskih ili krivičnih postupaka. Postoji i rizik od podnošenja nepotpunih prijava ili prijava koje nijesu relevantne, što bi moglo dodatno da optereti ograničene institucionalne kapacitete ukoliko se platformom ne bude efikasno upravljalo. Djelotvornost platforme zavisiće od kapaciteta i spremnosti institucija, prije svega Agencije za sprečavanje korupcije, da postupaju po prijavljenim slučajevima, kao i od sadržajnih odgovora institucija na prijave građana, u kojima će biti navedeni naredni koraci koje treba preduzeti i konkretne sankcije protiv uključenih lica.

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

Bilo bi važno procijeniti da li predloženi sistem obuhvata i druge mehanizme zaštite, kao što je obezbjeđivanje pristupa pravnim savjetima zviždačima koji odluče da ih zatraže.

Mogućnosti, izazovi i preporuke tokom sprovođenja

Ova obaveza usklađena je sa tekućim naporima Crne Gore u oblasti zaštite zviždača. U junu 2026. godine Vlada Crne Gore utvrdila je Predlog zakona o zaštiti zviždača, kojim će Crna Gora dobiti poseban zakon o zaštiti zviždača i koji bi trebalo da doprinese većoj usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa standardima EU.[39] Međutim, nekoliko izazova moglo bi da utiče na sprovođenje. Podrška visokih političkih zvaničnika sprovođenju antikorupcijskih aktivnosti i dalje je ograničena, dok su zviždači često izloženi odmazdi.[40] Pored toga, imajući u vidu nizak nivo povjerenja javnosti u institucije u Crnoj Gori, nepostojanje jasnih mehanizama zaštite moglo bi da odvrati pojedince od prijavljivanja slučajeva korupcije, čime bi se ograničila mogućnost da se tokom sprovođenja ove obaveze ostvare predviđeni rezultati.

Radi jačanja sprovođenja ove obaveze, Agencija za sprečavanje korupcije i Ministarstvo pravde mogli bi da razmotre sljedeće korake:

- **Obezbijediti da interaktivna platforma bude jednostavna za korišćenje.** To bi moglo da uključuje izradu pilot-verzije platforme koju bi građani testirali, prikupljanje povratnih informacija o njenoj pristupačnosti i jednostavnosti korišćenja, kao i uključivanje tih povratnih informacija u konačnu verziju platforme.
- **Uključiti organizacije civilnog društva (OCD) u razvoj platforme.** OCD koje se u Crnoj Gori bave otvorenom upravom, borbom protiv korupcije i vladavinom prava mogle bi pomoći u identifikovanju prepreka za korišćenje platforme među građanima i proaktivno predlagati rješenja.
- **Diversifikovati nacionalnu promotivnu kampanju.** Kako bi se obezbijedio širok obuhvat različitih segmenata stanovništva, kampanja za promociju platforme mogla bi da uključuje televizijske i radijske spotove, kao i sadržaje na društvenim mrežama koje su najpopularnije u Crnoj Gori.
- **Obezbijediti odgovarajuće tehničke i ljudske resurse za blagovremen pregled, provjeru i obradu prijava.** Bez dobre koordinacije, održivog obezbjeđivanja resursa i jasnih procedura za dalje postupanje, građani možda neće prepoznati platformu kao koristan mehanizam za prijavljivanje korupcije. To bi moglo da podrazumijeva formiranje centralizovanog tima u okviru Agencije za sprečavanje korupcije, koji bi objedinjavao prijave korupcije i prosljeđivao ih nadležnim institucijama.
- **Usvojiti obavezujuće međuinstitucionalne protokole kojima se jasno definišu odgovornosti institucija uključenih u dalje postupanje po prijavama građana.** To bi moglo da uključuje utvrđivanje rokova u kojima bi institucije bile dužne da odgovore. Time bi se takođe moglo obezbijediti da odgovornost za davanje odgovora snosi institucija koja je primila prijavu, a ne Agencija za sprečavanje korupcije.
- **Razviti jasne mehanizme za kategorizaciju i filtriranje prijava na platformi.** To bi moglo da pomogne u razlikovanju prijava koje se odnose na korupciju od opštih pritužbi građana.
- **Obezbijediti da zviždači imaju mogućnost da putem platforme dobiju pravni savjet ukoliko to žele.** Građanima treba omogućiti da zatraže pravni savjet uz očuvanje anonimnosti, ukoliko to žele.

Očekuje se da će platforma biti pokrenuta približno na polovini perioda sprovođenja akcionog plana (četvrti kvartal 2027. godine). U zavisnosti od toga da li će platforma biti operativna do polovine perioda sprovođenja akcionog plana, Vlada i OCD mogle bi da iskoriste proces ažuriranja akcionog plana kako bi pilot-verziju platforme testirale prije njenog potpunog uvođenja u upotrebu. Kada platforma postane funkcionalna, biće važno kontinuirano ocjenjivati u kojoj mjeri je građani koriste, broj, blagovremenost i kvalitet odgovora institucija na prijave građana, kao i način daljeg postupanja po tim prijavama. Vlada i civilno društvo mogli bi da razmotre mogućnost unapređenja platforme kako bi se poboljšali kvalitet i vjerodostojnost prijava. Pored toga, kontinuirano uključivanje civilnog društva, kako unutar Operativnog tima

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

(OT), tako i izvan njega, u promociju platforme i praćenje njenih rezultata moglo bi dodatno da ojača njen kredibilitet i povjerenje građana u nju.

Ostale obaveze

U nastavku su razmotrene ostale obaveze koje Mehanizam za nezavisno izvještavanje (MNI) nije prepoznao kao obaveze koje obećavaju.

Obaveza 2 ima za cilj uspostavljanje neformalnog „programa budžetskog opismenjavanja građana“ kako bi se građanima pomoglo da bolje razumiju način na koji se budžeti pripremaju, usvajaju i izvršavaju. MNI ocjenjuje da ova obaveza ima skroman potencijal za ostvarivanje rezultata jer je usmjerena na aktivnosti podizanja svijesti.[41] Obaveze Ministarstva finansija u oblasti fiskalne transparentnosti iz prethodnih akcionih planova sprovedene su samo u ograničenoj mjeri.[42] Ova obaveza mogla bi da ima veću korist od snažnijeg usmjeravanja na konkretne reforme budžetske transparentnosti, kao što je uvođenje pilot-mehanizama za uključivanje javnosti u proces izrade budžeta ili mehanizama participativnog budžetiranja.[43]

Obaveza 4 ima za cilj usvajanje minimalnih standarda otvorenosti, izradu šablona za digitalne usluge, jačanje kapaciteta zaposlenih u lokalnoj samoupravi i uspostavljanje sistema godišnjeg izvještavanja i rangiranja lokalnih samouprava prema stepenu otvorenosti. Takođe ima za cilj uvođenje elektronskih konsultacija na lokalnom nivou. U skladu sa standardima otvorenosti, sve 24 jedinice lokalne samouprave (JLS) u Crnoj Gori redovno će objavljivati svoje budžete, postupke javnih nabavki i sjednice skupština u standardizovanim formatima. Obim, kvalitet i dostupnost javno dostupnih informacija razlikuju se među jedinicama lokalne samouprave.[44] Mnoge JLS nemaju standardizovane pristupe objavljivanju budžeta, ugovora, zvaničnih odluka i mogućnosti za učešće u konsultacijama.[45] Spiskovi odbornika, javnih preduzeća i ustanova, kao i ugovori, uglavnom su dostupni u većini JLS, ali su planovi rada, noviji izvještaji o aktivnostima, nacrti zakona i strateških dokumenata, kao i spiskovi državnih službenika i odluka, dostupni samo u ograničenoj mjeri.[46]

Mehanizam za nezavisno izvještavanje (MNI) ocjenjuje da ova obaveza ima skroman potencijal za ostvarivanje rezultata, naročito zbog toga što se jedinicama lokalne samouprave (JLS) nude standardizovani formati za objavljivanje ključnih informacija. Međutim, iako bi predviđeni minimalni standardi bili pravno obavezujući, nepostojanje mehanizama za obezbjeđivanje njihove primjene u slučaju da JLS ne poštuju te standarde moglo bi da ograniči sprovođenje obaveze. Postoji rizik od formalnog ispunjavanja zahtjeva, pri čemu bi JLS ispunjavale formalne kriterijume bez uvođenja suštinskih poboljšanja u prakse transparentnosti svog rada. Pored toga, djelotvornost elektronskih konsultacija zavisiće od toga u kojoj će ih mjeri prihvatiti JLS i građani, kao i od njihovog dugoročnog uticaja na donošenje odluka u JLS.

Učešće Ministarstva javne uprave i Zajednice opština Crne Gore predstavlja osnov za koordinaciju i informisanje i uključivanje javnosti radi podrške sprovođenju ove obaveze.[47] Pored toga, politička podrška na visokom nivou za jačanje dobrog upravljanja na lokalnom nivou, o čemu svjedoče sistem za razmjenu podataka na lokalnom nivou i Predlog zakona o lokalnoj samoupravi, mogla bi da omogućiti sprovođenje ove obaveze.[48] Mogući izazovi uključuju neujednačene administrativne kapacitete različitih JLS i rizik od formalističkog sprovođenja minimalnih standarda i korišćenja mehanizama elektronskih konsultacija.[49] Osim toga, sprovođenje se može razlikovati među JLS, zavisno od političke pripadnosti i prioriteta lokalnog rukovodstva.[50]

Radi jačanja sprovođenja ove obaveze, Ministarstvo javne uprave i Zajednica opština Crne Gore mogli bi da:

- Prate da li JLS poštuju usvojene standarde otvorenosti, po mogućnosti kroz redovne preglede stanja uz učešće organizacija civilnog društva (OCD). Proces ažuriranja akcionog plana mogao bi da pruži priliku da se ocijeni da li JLS primjenjuju standarde objavljivanja informacija u praksi i da li se alati za učešće aktivno koriste.
- Obezbijede ciljanu tehničku i finansijsku podršku JLS koje možda nemaju dovoljno kapaciteta za primjenu standarda.

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

- Organizuju uzajamno učenje među JLS radi razmjene dobrih praksi i iskustava u sprovođenju, kao i rješavanja problema koji su se mogli pojaviti tokom sprovođenja.

Obaveza 5 ima za cilj da podrži digitalnu transformaciju javnog sektora. Kako je navedeno u akcionom planu, ova obaveza ne doprinosi direktno transparentnosti rada organa vlasti, učešću građana ili odgovornosti prema javnosti, pa je stoga ocijenjeno da ima nejasan potencijal za ostvarivanje rezultata. Njene ključne etape, kao što su izrada strategije za vještačku inteligenciju (AI), jačanje sistema interoperabilnosti, unapređenje sajber bezbjednosti, proširenje digitalnih usluga i povećanje digitalne pismenosti i pismenosti u oblasti vještačke inteligencije, mogle bi da prevaziđu kapacitete nadležnih institucija za njihovo sprovođenje.[51] Pored toga, pokazatelji kao što su povećanje digitalne pismenosti sa 25% na 45% i sistematska primjena vještačke inteligencije u javnoj upravi mogli bi biti previše ambiciozni za period sprovođenja akcionog plana. Na polovini perioda sprovođenja, nosioci reformi mogli bi da razmotre sužavanje obuhvata obaveze na ostvarivije prioritete, kao što su unapređenje interoperabilnosti i pristupa građana informacijama u realnom vremenu, kao i usklađivanje aktivnosti sa budućom strategijom digitalne transformacije (budući da važeća strategija ističe 2026. godine) i podrškom međunarodnih donatora, uz uključivanje civilnog društva radi jačanja sprovođenja i nadzora.

---

[18] „Zakon o državnoj upravi“, Vlada Crne Gore, 15. decembar 2018, https://gov.me/dokumenta/42c95c3f-0c64-4657-99f4-f014f1912bc8; „Građani u fokusu: Kako unaprijediti prakse građanskog učešća u donošenju odluka?“, [Citizens in Focus: How to Improve Practices of Citizen Participation in Decision-Making?]” Centar za građansko obrazovanje, 2024, https://cgo-cce.org/2024/10/16/gradani-u-fokusu-kako-unaprijediti-prakse-gradanskog-ucesca-u-donosenju-odluka/

[19] „Mehanizam za nezavisno izvještavanje, Pregled akcionog plana: Crna Gora 2022–2024“, Partnerstvo za otvorenu upravu, 13. jul 2023, https://opengovpartnership.org/documents/montenegro-action-plan-review-2022-2024/.

[20] Maka Mešvelijani (NDI Crna Gora), intervju za MNI, 10. februar 2023; Igor Vidačak (nezavisni ekspert), intervju za MNI, 9. mart 2023; „Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2026–2029“, Partnerstvo za otvorenu upravu, pristupljeno 24. septembra 2026, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2026/01/Montenegro_Action_Plan_2026-2029_EN.pdf.

[21] „Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2025. godinu“, Evropska komisija, pristupljeno 24.9.2026, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/9ae69ea7-81d6-4d6a-a204-bd32a379d51d_en?filename=montenegro-report-2025.pdf.

[22] „Mehanizam za nezavisno izvještavanje, Izvještaj o rezultatima: Crna Gora 2022–2024“, Partnerstvo za otvorenu upravu, 8.8.2025, https://www.opengovpartnership.org/documents/montenegro-results-report-2022-2024/.

[23] Nenad Koprivica (ekspert Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA) koji je učestvovao u izradi akcionog plana), intervju za MNI, 26.3.2026.

[24] Nenad Koprivica (ekspert Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA) koji je učestvovao u izradi akcionog plana), intervju za MNI, 26.3.2026.

[25] „Jermenija: Vlada osniva novo odjeljenje radi podsticanja učešća javnosti i primjene principa otvorene uprave“, CSO Meter, pristupljeno 24.9.2026, https://csometer.info/updates/armenia-government-establishes-new-department-boost-public-participation-and-principles.

[26] „Italija: Jačanje platforme za učešće javnosti“, Partnerstvo za otvorenu upravu, pristupljeno 24.9.2026, https://www.opengovpartnership.org/members/italy/commitments/it0084/.

[27] „Pouke iz iskustava reformatora: Estonija prelazi sa elektronskih konsultacija na zajedničku izradu“, Partnerstvo za otvorenu upravu, 10.8.2020, https://www.opengovpartnership.org/stories/lessons-from-reformers-estonia-shifts-from-online-consultation-to-co-creation.

[28] Vidjeti hrvatski portal za e-konsultacije, https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard.

[29] „Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2026–2029“, Partnerstvo za otvorenu upravu, pristupljeno 24.9.2026, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2026/01/Montenegro_Action_Plan_2026-2029_EN.pdf.

[30] „Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2026–2029“, Partnerstvo za otvorenu upravu, pristupljeno 24.9.2026, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2026/01/Montenegro_Action_Plan_2026-2029_EN.pdf.

[31] „Crna Gora – Hitno mišljenje o Nacrtu zakona o sprečavanju korupcije“, Venecijanska komisija Savjeta Evrope, jun 2024, https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-1186.

[32] „Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2026–2029“, Partnerstvo za otvorenu upravu, pristupljeno 24.9.2026, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2026/01/Montenegro_Action_Plan_2026-2029_EN.pdf.

[33] „Prijavite korupciju!“, Agencija za sprečavanje korupcije, pristupljeno 24.9.2026, https://www.antikorupcija.me/en/.

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

[34] „Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2026–2029“, Partnerstvo za otvorenu upravu, pristupljeno 24.9.2026, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2026/01/Montenegro_Action_Plan_2026-2029_EN.pdf.
[35] „Korupcija u Crnoj Gori: sistem ukorijenjen u nepovjerenju i selektivnoj pravdi“, Maja Marinović, Centar za građansko obrazovanje, 7.12.2024, https://cgo-cce.org/en/2024/12/07/corruption-in-montenegro-a-system-rooted-in-distrust-and-selective-justice/.
[36] „Zaštićeni ili izloženi? Zaštita zviždača na Zapadnom Balkanu: Napredak i izazovi“, Nacionalna zadužbina za demokratiju (National Endowment for Democracy), str. 108, pristupljeno 24.9.2026, https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2026/05/Whistleblower-Protection-in-the-WB-WEB-FINAL.pdf.
[37] Nenad Koprivica (ekspert Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA) koji je učestvovao u izradi akcionog plana), intervju za MNI, 26.3.2026.
[38] „Strategija digitalne transformacije Crne Gore“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24.9.2026, https://track.unodc.org/uploads/documents/AC-strategies/Montenegro-Anticorruption_Strategy-2024-2028-MON.pdf.
[39] „Saopštenje sa 132. sjednice Vlade Crne Gore“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24.9.2026, https://www.gov.me/en/article/press-release-from-the-132th-cabinet-session.
[40] „Između antikorupcijske reforme i nazadovanja: Analiza ključnih aktera, prednosti i slabosti nacionalnih sistema integriteta na Zapadnom Balkanu i u Turskoj“, Transparency International, 19.6.2024, https://files.transparencycdn.org/images/2024_NISReport_BetweenAnti-CoruptionReformAndDecline_English.pdf; „Kako Zapadni Balkan učiniti bezbjednim za zviždače“, Transparency International, 19.6.2024, https://www.transparency.org/en/blog/making-the-western-balkans-safe-for-whistleblowers.
[41] Marko Sošić (Institut Alternativa), intervju za MNI, 02. april 2026. godine.
[42] „Izvještaj o rezultatima Crne Gore za period 2022–2024. Mehanizma za nezavisno izvještavanje“, Partnerstvo za otvorenu upravu, pristupljeno 24.9.2026, https://www.opengovpartnership.org/documents/montenegro-results-report-2022-2024-for-public-comment/.
[43] „Istraživanje o otvorenosti budžeta 2025: Crna Gora“, Međunarodno partnerstvo za budžet, pristupljeno 24. septembra 2026, https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2025/montenegro.
[44] Nenad Koprivica (ekspert ReSPA koji je učestvovao u pripremi akcionog plana), intervju za MNI, 26.3.2026; „Transparentnost za odgovornost“ [Transparency for Accountability], Nikola Đurašević, Centar za građansko obrazovanje, 6.12.2024, https://cgo-cce.org/en/2024/12/06/transparency-for-accountability/.
[45] „Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2026–2029“, Partnerstvo za otvorenu upravu, pristupljeno 24.9.2026, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2026/01/Montenegro_Action_Plan_2026-2029_EN.pdf.
[46] „Koliko su (ne)transparentne crnogorske lokalne samouprave?“, Mira Popović, Centar za građansko obrazovanje, 25.4.2019, https://cemi.org.me/storage/uploads/yv46gJQgFLpq1pgQwl6z8BJD2H5X2xAv5U9RUeE8.pdf.
[47] Nenad Koprivica (ekspert Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA) koji je učestvovao u izradi akcionog plana), intervju za MNI, 26.3.2026.
[48] „Završen projekat ‘Digitalna transformacija lokalnih samouprava’ – Crna Gora povezuje sve opštine u jedinstveni digitalni sistem“, Ujedinjene nacije u Crnoj Gori, 29. maj 2026, https://montenegro.un.org/en/316392-digital-transformation-local-self-governments-project-has-been-completed-montenegro-connects; „Saopštenje sa 126. sjednice Vlade Crne Gore“, Vlada Crne Gore, 14. maj 2026, https://www.gov.me/en/article/press-release-from-the-126th-cabinet-session.
[49] Nenad Koprivica (ekspert Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA) koji je učestvovao u izradi akcionog plana), intervju za MNI, 26.3.2026.
[50] Snežana Nikčević (NVO 35mm), intervju za MNI, 31.3.2026.
[51] Snežana Nikčević (NVO 35mm), intervju za MNI, 31.3.2026.

Odjeljak III. Metodologija

Ovaj dokument predstavlja sažeti, nezavisni i stručni pregled karakteristika akcionog plana, njegovih prednosti i izazova koje je utvrdio Mehanizam za nezavisno izvještavanje (MNI), sa ciljem unapređenja procesa njegovog sprovođenja. MNI izdvaja obaveze koje imaju najveći potencijal za ostvarivanje rezultata, predstavljaju visok prioritet za zainteresovane strane u zemlji, prepoznate su kao prioritet u nacionalnom kontekstu otvorene uprave ili ispunjavaju kombinaciju ovih kriterijuma.

Dokumenti koje MNI izrađuje tokom ciklusa nacionalnog akcionog plana obuhvataju:

- **Sažeti pregled procesa zajedničke izrade (Co-Creation Brief):** Sažeti dokument u kojem se izdvajaju pouke iz prethodnih izvještaja MNI kako bi se pružila podrška procesu Partnerstva za otvorenu upravu (POU) u zemlji, izradi akcionog plana i ukupnom procesu učenja.
- **Pregled akcionog plana (Action Plan Review):** Stručni pregled karakteristika akcionog plana, njegovih prednosti i izazova koje je utvrdio MNI, sa ciljem unapređenja procesa njegovog sprovođenja.
- **Pregled na polovini perioda sprovođenja (Midterm Review):** Pregled četvorogodišnjih akcionih planova nakon njihovog ažuriranja na polovini perioda sprovođenja. Pregled obuhvata ocjenu novih ili značajno izmijenjenih obaveza u ažuriranom akcionom planu, usklađenosti sa pravilima POU i neformalni pregled napretka u sprovođenju.
- **Izvještaj o rezultatima (Results Report):** Sveobuhvatna ocjena sprovođenja akcionog plana, sa naglaskom na rezultatima na nivou javnih politika i načinu na koji dolazi do promjena. Izvještaj takođe obuhvata provjeru usklađenosti sa pravilima POU i doprinosi jačanju odgovornosti i dugoročnom učenju.

U Pregledu akcionog plana MNI ocjenjuje obaveze na osnovu tri pokazatelja:

1. Provjerljivost: NMI utvrđuje da li je obaveza provjerljiva na način na koji je formulisana u akcionom planu. Ovaj indikator se ocjenjuje sa:

- **Da/Ne:** Da li su navedeni ciljevi i predložene aktivnosti dovoljno jasni i da li obuhvataju objektivno provjerljive aktivnosti koje omogućavaju ocjenu sprovođenja?
- Obaveze koje nijesu provjerljive smatraju se obavezama koje ne podliježu daljoj analizi i za njih se ne sprovodi dalja ocjena.

2. Dimenzija otvorene uprave: NMI utvrđuje da li se obaveza odnosi na vrijednosti otvorene uprave, odnosno transparentnost, učešće građana i/ili odgovornost prema javnosti, kako su definisane Deklaracijom o otvorenoj upravi i Statutom Partnerstva za otvorenu upravu. Na osnovu detaljne analize teksta obaveze, ovaj indikator se ocjenjuje sa:

- **Da/Ne:** Da li je obaveza usmjerena na povećanje transparentnosti, učešća građana ili odgovornosti prema javnosti u određenoj oblasti javne politike, instituciji ili procesu donošenja odluka?

Sljedeća pitanja za svaku od vrijednosti POU mogu poslužiti kao smjernice za utvrđivanje konkretne dimenzije otvorene uprave prilikom analize obaveza:

- **Transparentnost:** Da li će organi vlasti objavljivati više informacija, unaprijediti pravni ili institucionalni okvir kako bi se garantovalo pravo na pristup informacijama, poboljšati kvalitet informacija koje se objavljuju ili povećati transparentnost procesa donošenja odluka organa vlasti ili samih institucija?
- **Učešće građana:** Da li će organi vlasti stvoriti ili unaprijediti mogućnosti, procese ili mehanizme koji omogućavaju javnosti da pruža informacije, utiče na oblikovanje javnih politika, zakona i/ili odluka ili učestvuje u njihovoj zajedničkoj izradi? Da li će organi vlasti uspostaviti, omogućiti funkcionisanje ili unaprijediti mehanizme učešća manjina, marginalizovanih ili nedovoljno zastupljenih grupa?

  Da li će organi vlasti unaprijediti podsticajno okruženje za djelovanje civilnog društva (što može obuhvatiti zakone kojima se uređuje rad nevladinih organizacija, mehanizme finansiranja, oporezivanje, obaveze izvještavanja i slično)? Da li će organi vlasti

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

unaprijediti pravne, institucionalne ili praktične uslove, odnosno uslove u oblasti javnih politika, koji se odnose na građanski prostor, kao što su sloboda izražavanja, udruživanja i mirnog okupljanja, čime bi se olakšalo učešće u javnom životu? Da li će organi vlasti preduzeti mjere za suzbijanje netačnih informacija i dezinformacija, naročito na internetu, kako bi građanima obezbijedili pristup pouzdanim i činjenično tačnim informacijama (što može obuhvatiti kampanje za unapređenje digitalne i medijske pismenosti, provjeru činjenica ili podsticanje razvoja nezavisnog medijskog okruženja)?

- **Javna odgovornost:** Da li će organi vlasti stvoriti ili unaprijediti mogućnosti za pozivanje javnih funkcionera na odgovornost za njihove postupke? Da li će organi vlasti uspostaviti pravni, institucionalni okvir ili okvir javnih politika koji podstiče odgovornost javnih funkcionera?

3. Potencijal za ostvarivanje rezultata: NMI analizira očekivane rezultate i potencijal za ostvarivanje rezultata, koji će biti provjereni u Izvještaju NMI o rezultatima nakon sprovođenja obaveze. Potencijal za ostvarivanje rezultata predstavlja preliminarnu procjenu mogućnosti da obaveza dovede do značajnih rezultata, na osnovu načina na koji je formulisana u akcionom planu i u poređenju sa postojećim stanjem u odgovarajućoj oblasti javne politike. Ovaj indikator se ocjenjuje na sljedeći način:

- **Nejasno:** Obaveza je usmjerena na nastavak postojećih praksi u skladu sa važećim zakonodavstvom, zahtjevima ili javnim politikama, bez naznaka dodatne vrijednosti ili unaprijeđenog pristupa otvorenoj upravi u odnosu na postojeću praksu.
- **Skroman:** Pozitivna, ali samostalna inicijativa ili promjena u procesima, praksama ili javnim politikama. Obaveza ne dovodi do obavezujućih ili institucionalizovanih promjena na nivou organa vlasti ili institucija nadležnih za određenu oblast javne politike. Primjeri uključuju alate (npr. internet stranice), objavljivanje podataka, obuke ili pilot-projekte.
- **Značajan:** Potencijal da se iz temelja promijene prakse, javne politike ili institucije nadležne za određenu oblast javne politike, javni sektor ili odnos između građana i države. Obaveza dovodi do obavezujućih i institucionalizovanih promjena na nivou organa vlasti.

Ovaj pregled usredsređen je na analizu obaveza koje obećavaju rezultate. Obaveze koje obećavaju rezultate su provjerljive, imaju dimenziju otvorene uprave i najmanje skroman potencijal za ostvarivanje rezultata. Obaveze koje obećavaju rezultate mogu takođe biti prioritet za nacionalne zainteresovane strane ili u konkretnom kontekstu. NMI može da grupiše obaveze koje imaju zajednički cilj javne politike ili doprinose istoj reformi ili rješavanju istog pitanja javne politike. Potencijal za ostvarivanje rezultata grupisanih obaveza ocjenjuje se kao cjelina.

Ovaj pregled pripremio je NMI u saradnji sa istraživačem dr Borjanom Gjuzelovim i Germanom Emanueleom, eksternim ekspertom zaduženim za stručnu recenziju. Ovaj izvještaj pripremljen je u skladu sa Priručnikom o procedurama NMI-ja i smjernicama o vještačkoj inteligenciji (AI). Tokom internog postupka pregleda, MNI provjerava tačnost nalaza i prikuplja dodatne informacije kroz kolegijalni pregled, povratne informacije Jedinice za podršku POU, prema potrebi, intervjue i potvrđivanje nalaza sa zainteresovanim stranama u zemlji, eksternu ekspertsku reviziju i nadzor Međunarodnog ekspertskog panela (International Experts Panel - IEP).[52] Međunarodni panel eksperata nadzire metodologiju NMI-ja, kvalitet njegovih dokumenata i postupak pregleda.[53]

[52] „Međunarodni panel eksperata“, Partnerstvo za otvorenu upravu, pristupljeno 15. jula 2024, https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/international-experts-panel.

[53] Za više informacija vidjeti: „Pregled – Mehanizam za nezavisno izvještavanje“, Partnerstvo za otvorenu upravu, pristupljeno 15. jula 2024, https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview.

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

Prilog I. Podaci o obavezama[54]

Obaveza 1: Povećanje učešća građana u procesima donošenja odluka

- Provjerljivo: Da
- Da li ima dimenziju otvorene uprave? Da
- Potencijal za ostvarivanje rezultata: Skroman

Obaveza 2: Unapređenje fiskalne transparentnosti

- Provjerljivo: Da
- Da li ima dimenziju otvorene uprave? Da
- Potencijal za ostvarivanje rezultata: Skroman

Obaveza 3: Jačanje integriteta i javne odgovornosti u borbi protiv korupcije

- Provjerljivo: Da
- Da li ima dimenziju otvorene uprave? Da
- Potencijal za ostvarivanje rezultata: Skroman

Obaveza 4: Unapređenje otvorenosti lokalnih samouprava

- Provjerljivo: Da
- Da li ima dimenziju otvorene uprave? Da
- Potencijal za ostvarivanje rezultata: Skroman

Obaveza 5: Ubrzano digitalno upravljanje

- Provjerljivo: Da
- Da li ima dimenziju otvorene uprave? Ne
- Potencijal za ostvarivanje rezultata: Nejasan

[54] Urednička napomena: Za obaveze koje su grupisane, procjena potencijala za ostvarivanje rezultata vrši se na nivou grupe, a ne pojedinačnih obaveza. Skraćeni nazivi obaveza mogli su biti izmijenjeni radi sažetosti. Za cjelokupan tekst obaveza vidjeti: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2026/01/Montenegro_Action_Plan_2026-2029_ME.pdf.

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

Prilog II. Zajednička izrada akcionog plana

MNI koristi Standarde učešća i zajedničke izrade Partnerstva za otvorenu upravu (POU) za ocjenu praksi participativnog upravljanja u zemljama tokom cijelog ciklusa akcionog plana.[55] Države se podstiču da teže punom ostvarivanju ambicija utvrđenih standardima i da ispune minimalne zahtjeve.[56] Potkomitet POU za kriterijume i standarde utvrđuje da li je država postupala u skladu sa procedurama POU.[57]

Tabela 2. Usklađenost sa minimalnim zahtjevima

Minimalni zahtjev	Ispunjen?
1.1. Prostor za dijalog: Ministarstvo javne uprave reformisalo je forum više zainteresovanih strana za dijalog, odnosno Operativni tim, tokom zajedničke izrade četvrtog akcionog plana. Rad Operativnog tima koordinira Ministarstvo javne uprave, a civilno društvo se uključuje kroz konsultacije i radionice.[58] Tokom procesa zajedničke izrade, Operativni tim sastao se u maju, julu i decembru 2025. godine.[59] Informacije o učešću zainteresovanih strana u izradi akcionog plana objavljene su na internet stranici Ministarstva posvećenoj POU.[60]	Da
2.1. Internet stranica POU: Postoji javno dostupna internet stranica koja sadrži važeći akcioni plan, informacije o procesu zajedničke izrade, kao i informacije o sprovođenju prethodnih akcionih planova.[61]	Da
2.2. Repozitorijum: Posebna stranica posvećena POU na internet stranici Ministarstva javne uprave služi kao nacionalni repozitorijum POU. Stranica je redovno ažurirana informacijama o procesu zajedničke izrade do oktobra 2025. godine, ali nije ažurirana od usvajanja četvrtog akcionog plana u decembru 2025. godine. Informacije o sprovođenju obaveza iz akcionog plana nijesu dostupne na internetu.	Da
3.1 Blagovremeno obavještavanje: Informacije o procesu konsultacija, uključujući kalendar mogućnosti za učešće, objavljene su na zvaničnoj internet stranici Vlade u martu 2025. godine, više od dvije sedmice prije početka konsultativnih radionica u maju 2025. godine.[62] Period pripreme i zajedničke izrade trajao je od februara do oktobra 2025. godine.[63]	Da
3.2. Informisanje i uključivanje javnosti: Tokom procesa zajedničke izrade održane su tri radionice uživo, u Budvi, Kolašinu i Podgorici, kojima su obuhvaćeni različiti regioni zemlje. Radionice su okupile zainteresovane strane iz vladinog i nevladinog sektora kako bi se predstavili ciljevi i aktivnosti obuhvaćeni nacrtom, razmotrio nacrt akcionog plana i prikupili komentari.[64]	Da
3.3. Mehanizam za dostavljanje povratnih informacija: Proces konsultacija obuhvatio je tri radionice održane uživo i onlajn upitnik za građane, organizacije civilnog društva (OCD) i poslovni sektor, čime je zainteresovanim stranama omogućeno da dostave pisane komentare i sugestije na nacrt Nacionalnog akcionog plana.[65] Ovi mehanizmi omogućili su prikupljanje mišljenja i predloga širokog kruga zainteresovanih strana, uključujući civilno društvo, javne institucije i zainteresovane građane. Javne konsultacije bile su otvorene 30 dana tokom procesa zajedničke izrade, čime je obezbijeđeno dovoljno vremena za učešće i dostavljanje povratnih informacija.[66]	Da
4.1. Obrazloženi odgovor: Pripremljen je izvještaj o procesu javnih konsultacija, u kojem su dokumentovani komentari i predlozi zainteresovanih strana pristigli tokom faze zajedničke izrade akcionog plana. U izvještaju su detaljno dokumentovani svi pristigli predlozi i odgovori Vlade na svaki od njih.[67],[68]	Da
5.1. Otvoreno sprovođenje: MNI će ocijeniti da li su najmanje dva puta godišnje održavani sastanci sa zainteresovanim stranama iz civilnog društva radi predstavljanja napretka u sprovođenju i omogućavanja predstavnicima civilnog društva da iznesu komentare.	Nije primjenjivo

U vrijeme pisanja ovog izvještaja (jul 2026. godine), na posebnoj stranici posvećenoj POU na internet sajtu Ministarstva javne uprave nijesu bile dostupne informacije o realizaciji obaveza. Kako bi se obezbijedilo da proces POU ispunjava minimalni zahtjev u pogledu transparentnosti informacija o sprovođenju, NMI preporučuje Ministarstvu javne uprave i Operativnom timu da prikupljaju informacije o sprovođenju i redovno objavljuju ažurirane informacije o realizaciji obaveza na nacionalnoj internet stranici Partnerstva za otvorenu upravu, najmanje dva puta godišnje

Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism

[55] „Standardi učešća i zajedničke izrade POU“, Partnerstvo za otvorenu upravu, 2021, https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/.
[56] „Smjernice MNI za ocjenu ispunjenosti minimalnih zahtjeva“, Mehanizam za nezavisno izvještavanje, 2022, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/05/IRM-Guidelines-for-Assessment-of-Minimum-Requirements_20220531_EN.pdf.
[57] Potkomitet za kriterijume i standarde POU usvojio je 1. avgusta 2025. godine rezoluciju o privremenoj obustavi primjene vremenski ograničenih minimalnih zahtjeva za učešće i zajedničku izradu, koja se odnosi na sve članice koje trenutno sprovode akcione planove dostavljene 1. januara 2024. godine ili nakon tog datuma, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2025/08/Resolution-of-CS-on-the-Temporary-Suspension-of-the-Enforcement-of-Time-Bound-Minimum-Requirements-2.pdf; Za informacije o Politici POU o preispitivanju poštovanja proceduralnih pravila vidjeti: https://www.opengovpartnership.org/procedural-review/#IC.
[58] „Održana inicijalna sjednica Operativnog tima Partnerstva za otvorenu upravu“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24.9.2026, https://www.gov.me/clanak/odrzana-inicijalna-sjednica-operativnog-tima-partnerstva-za-otvorenu-upravu.
[59] „Izvještaj sa inicijalne sjednice Operativnog tima POU“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24. septembra 2026. godine, https://www.gov.me/clanak/odrzana-inicijalna-sjednica-operativnog-tima-partnerstva-za-otvorenu-upravu; „Izvještaj sa druge sjednice Operativnog tima POU“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24. septembra 2026. godine, https://www.gov.me/clanak/odrzana-druga-tematska-sjednica-operativnog-tima-partnerstva-za-otvorenu-upravu; „Izvještaj sa sjednice Operativnog tima POU“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24. septembra 2026. godine, https://www.gov.me/clanak/odrzana-sjednica-operativnog-tima-partnerstva-za-otvorenu-upravu.
[60] „Javni poziv za predlaganje predstavnika NVO u Operativni tim Partnerstva za otvorenu upravu,” Vlada Crne Gore, 14. aprila 2025. godine, https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-predlaganje-predstavnika-nevladine-organizacije-u-operativni-tim-partnerstva-za-otvorenu-upravu.
[61] „Partnerstvo za otvorenu upravu“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24. septembra 2026. godine, https://www.gov.me/mju/partnerstvo-za-otvorenu-upravu; „Nacionalni akcioni plan 2026–2029“, Vlada Crne Gore, 25. decembra 2025. godine, https://www.gov.me/dokumenta/dc4919d0-0fe5-42cb-83e1-0d1a42929acf.
[62] „Kalendar konsultacija“, Vlada Crne Gore, vidjeti: https://www.gov.me/clanak/ko-kreiranje-nacionalnog-akcionog-plana-2026-2029.
[63] Početak procesa zajedničke izrade u februaru 2025. godine obilježen je javnim pozivom za konsultovanje zainteresovane javnosti, https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-konsultovanje-zainteresovane-javnosti-o-izradi-nacionalnog-akcionog-plana-za-sprovodenje-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-upravu-u-crnoj-gori-2, a proces je završen regionalnim radionicama održanim u okviru javne rasprave o nacrtu akcionog plana u oktobru 2025. godine, https://www.gov.me/clanak/odrzane-regionalne-radionice-u-okviru-javne-rasprave-o-nacrtu-nacionalnog-akcionog-plana-za-sprovodenje-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-upravu-u-crnoj-gori-2026-2029.
[64] „Javna rasprava o Nacrtu nacionalnog akcionog plana za period 2026–2029“, Vlada Crne Gore, vidjeti: https://www.gov.me/clanak/nacionalni-akcioni-planovi?utm_source=chatgpt.com; „Poziv na javne rasprave“, vidjeti: https://www.youtube.com/watch?v=bIlsx0Yu1e4.
[65] „Program javnih konsultacija“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24. septembra 2026. godine, https://www.gov.me/dokumenta/f88241f2-ae00-4dd7-afbc-1ecc7a9d6b3a.
[66] Draško Lončar (Ministarstvo javne uprave), intervju za MNI, 26.2.2026.
[67] „Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacionalnom akcionom planu 2026–2029“, Vlada Crne Gore, pristupljeno 24.9.2026, https://www.gov.me/dokumenta/7ead40fe-8cbc-47fb-b325-ff1954ef207f.