



Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 05-02-039/25-41104/2

Podgorica, 08.12.2025. godine

Za: MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE, Rimski trg br. 45, Podgorica

gospodinu, Marashu Dukaju, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2026-2029

Veza: Vaš akt broj: 01-039/25-4939 od 25.11.2025. godine

Poštovani gospodine Dukaj,

Povodom *Predloga nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2026-2029*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Na tekst Predloga nacionalnog akcionog plana i pripremljeni Izveštaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni akt i Izveštaj o sprovedenoj analizi uticaja propisa navedeno je da Nacionalni akcioni plan 2026-2029 ne stvara finansijske obaveze, kao i da se sve aktivnosti u okviru NAP-a sprovode u okviru postojećih institucionalnih nadležnosti i raspoloživih resursa, bez potrebe za dodatnim finansijskim izdvajanjem.

S tim u vezi, Ministarstvo finansija, sa aspekta državnog budžeta, nema primjedbi na *Predlog nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2026-2029*. Napominjemo da je eventualno potrebna finansijska sredstva za realizaciju aktivnosti iz Akcionog plana neophodno uskladiti sa sredstvima opredijeljenim godišnjim zakonima o budžetu kod potrošačkih jedinica koje su nosioci aktivnosti.

S poštovanjem,



MINISTAR
Novica Vuković

Predlog



**Partnerstvo za otvorenu upravu
Crna Gora**

**Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative
Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori
2026 - 2029.**

Oktobar 2025.

SADRŽAJ

Uvod	3
Dosadašnji rezultati i izazovi u toku sprovođenja inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori	4
Proces izrade Nacionalnog akcionog plana 2026–2029.....	6
Tematski prioriteti i strateški okvir novog NAP-a	9
Uloga Operativnog tima, monitoring i evaluacija	10
Zaključak.....	11
POU OBAVEZA	12
1.UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESIMA DONOŠENJA ODLUKA	12
POU OBAVEZA	18
2. FISKALNA TRANSPARENTNOST.....	18
POU OBAVEZA	24
3. JAČANJE INTEGRITETA I JAVNE ODGOVORNOSTI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE.....	24
POU OBAVEZA	30
4. OTVORENOST LOKALNIH SAMOUPRAVA.....	30
POU OBAVEZA	35
5. DIGITALNO UPRAVLJANJE.....	35

Uvod

Crna Gora je članica globalne inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu (POU/OGP - Open Government Partnership) od 2012. godine, potvrđujući time posvećenost principima transparentnosti, odgovornosti i participacije građana u procesima donošenja odluka. OGP predstavlja globalnu platformu koja okuplja vlade i organizacije civilnog društva s ciljem unapređenja otvorenosti, borbe protiv korupcije i jačanja povjerenja građana u institucije kroz inkluzivne procese kreiranja javnih politika i modernizaciju javne uprave.

Tokom prethodnih ciklusa, Nacionalni akcioni planovi (NAP) Crne Gore obuhvatali su mjere usmjerene na unapređenje transparentnosti, pristupa informacijama, participacije javnosti, fiskalne odgovornosti i jačanje integriteta javne uprave. Ove aktivnosti su bile usklađene sa nacionalnim strateškim dokumentima, uključujući Strategiju reforme javne uprave 2022-2026, Strategiju saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026, te Strategiju digitalne transformacije 2022-2026, kao i drugim relevantnim politikama.

Učešće Crne Gore u OGP inicijativi ima poseban značaj u kontekstu evropskih integracija i reforme javne uprave. Crna Gora je posvećena EU reformskoj agendi, koja je od suštinskog značaja za napredak Crne Gore na putu ka EU. Inicijativa POU daje prostor za dodatni zamah reformama i modernizaciju javne uprave i na državnom i na lokalnom nivou, u skladu sa potrebama građana, privrede, akademskog i NVO sektora, koji traže kredibilni, nezavisni i djelotvorni institucionalni odgovor. Zapravo, implementacija OGP obaveza direktno doprinosi ispunjavanju zahtjeva iz procesa pristupanja Evropskoj uniji, posebno u oblastima vladavine prava, borbe protiv korupcije i izgradnje inkluzivnih institucija. OGP proces je prepoznat kao važan instrument za unapređenje transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti javnog sektora, ali i za jačanje povjerenja građana u institucije. Kroz dosadašnje cikluse Nacionalnih akcionih planova (NAP), Crna Gora je implementirala niz mjera usmjerenih na:

- unapređenje pristupa informacijama,
- jačanje participacije građana i civilnog društva,
- razvoj otvorenih podataka i digitalizaciju javnih usluga,
- borbu protiv korupcije i jačanje integriteta javne uprave,
- unapređenje saradnje sa lokalnim zajednicama i međunarodnim partnerima.

Iako su ostvareni određeni rezultati, prethodni izvještaji ukazuju na izazove u implementaciji, posebno u pogledu političke stabilnosti, međuinstitucionalne saradnje i kontinuiranog uključivanja civilnog društva. Posebno su istaknuti problemi poput ograničene realizacije pojedinih obaveza, neujednačene primjene mehanizama e-participacije i otvorenih podataka, kao i potrebe za jačanjem institucionalne otpornosti na digitalne prijetnje i krizne situacije.

Novi Nacionalni akcioni plan za period 2026–2029. godine nastoji da odgovori na ove izazove, oslanjajući se na naučene lekcije iz prethodnih ciklusa i preporuke nezavisnog mehanizma izvještavanja (IRM), kao i na smjernice OGP-a za izradu akcionih planova. Planirani reformski koraci biće usmjereni na:

- dalju institucionalizaciju i unapređenje mehanizama javnog učešća,
- proaktivnu transparentnost i dostupnost vrijednih setova podataka,
- jačanje integriteta i odgovornosti na svim nivoima vlasti,
- unapređenje saradnje sa civilnim društvom i lokalnim zajednicama,
- jačanje digitalne otpornosti i sigurnosti javne uprave.

Sprovođenjem navedenog akcionog plana Crna Gora potvrđuje opredijeljenost principima otvorene uprave i evropskim vrijednostima, s ciljem izgradnje djelotvornih, odgovornih i inkluzivnih institucija, jačanja povjerenja građana i ubrzanja reformskih procesa u skladu sa Agendom održivog razvoja do 2030. godine¹.

Dosadašnji rezultati i izazovi u toku sprovođenja inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori

Analiza implementacije prethodnih NAP-ova pokazuje da su ostvareni određeni pomaci u unapređenju transparentnosti i otvorenosti rada Vlade, razvoju portala otvorenih podataka, jačanju mehanizama za uključivanje građana u procese donošenja odluka i unapređenju saradnje sa civilnim društvom. Posebno je važno istaći napredak u objavljivanju informacija o radu Vlade, dostupnosti materijala sa sjednica, kao i uključivanju prvih opština u OGP Local inicijativu (Bar, Plav, Žabljak).

Međutim, izvještaji nezavisnog mehanizma izvještavanja (IRM), kao i evaluacije domaćih i međunarodnih partnera, ukazali su na niz drugih izazova:

- Ograničena realizacija pojedinih obaveza, posebno u oblasti e-participacije i otvorenih podataka,
- Neujednačena primjena mehanizama proaktivne transparentnosti na svim nivoima vlasti,
- Nedovoljna uključenost civilnog društva, naročito u fazi implementacije,

¹ Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine

- Problemi sa međuinstitucionalnom saradnjom i kontinuitetom reformi usljed čestih političkih i kadrovskih promjena,
- Slabija institucionalna otpornost na digitalne prijetnje, o čemu svjedoči i sajber napad iz 2022. godine koji je značajno uticao na funkcionisanje javne uprave.

Izvršaj o realizaciji NAP-a 2023–2024 ukazuje na značajan, ali nedovoljno dosljedan napredak u svim ključnim oblastima navedene inicijative. Konkretni nalazi i preporuke su sljedeći:

- Konkretni nalazi iz Izvršaja o realizaciji NAP-a 2023–2024

- Samo 37% planiranih aktivnosti je u potpunosti realizovano, dok je 48% aktivnosti djelimično izvršeno, a 15% nije započeto.
- U periodu 2023-2024 nije bilo podnesenih komentara na elektronske javne konsultacije putem sistema eParticipacije.
- Budžetska transparentnost se poboljšala kroz objavu vizualnih prikaza budžeta i studije o tržištima, ali pet predviđenih infografika nije izrađeno.
- Uspostavljen je novi nacionalni Portal otvorenih podataka, na kojem je trenutno dostupno preko 600 skupova podataka.
- Digitalno upravljanje zabilježilo je uspostavljanje Centralnog GSOC servisa za sajber-odgovor, ali bez formalne metodologije za evaluaciju sigurnosnih incidenata.

- Preporuke relevantnih institucija koje su sprovodile implementaciju određenih mjera za dalje unapređenje

- Generalni sekretarijat Vlade predlaže izmjenu Poslovnika Vlade kako bi se jasnije definisala nadležnost Ministarstva javne uprave za kontrolu kvaliteta javnih rasprava.
- Zajednica opština naglašava potrebu da se izrade smjernice za objavljivanje podataka o trošenju/distribuciji sredstava lokalnih budžeta (uključujući i podatke o poreskom dugu i reprogramu opština).
- Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama preporučuje da se u mjerama lokalnih otvorenih podataka uključi godišnja revizija metapodataka i obnova API-ja za ponovnu upotrebu podataka.

- Specifične preporuke za formiranje Operativnog tima

- Jasno definisati obavezne uloge svakog člana Operativnog tima, uz eksplicitne obaveze za koordinaciju sektorskih radnih grupa (digitalizacija, integritet, otvoreni podaci).
- Uvesti obavezne tromjesečne sastanke Operativnog tima s fiksnim dnevnim redom usmjerenim na praćenje postignutih indikatora i pravovremenu identifikaciju rizika.

- Povećati angažman predstavnika lokalnih samouprava (najmanje jedan član iz svake regije) i NVO (po jedan predstavnik za pitanja otvorenih podataka i građanske participacije) kako bi se osigurala horizontalna zastupljenost svih aktera.
- Uvesti sistem internog i eksternog mentorstva: iskusni članovi IRM-a i SIGMA-e mentoriju nove članove u prvih šest mjeseci mandata.

Ovi izazovi su dodatno naglašeni tokom konsultativnih procesa u okviru izrade novog NAP-a, gdje su predstavnici civilnog društva, lokalnih samouprava i međunarodnih partnera istakli potrebu za jačanjem institucionalnih kapaciteta, unapređenjem međusektorske saradnje i osnaživanjem mehanizama za participaciju građana.

Proces izrade Nacionalnog akcionog plana 2026–2029.

Izrada Nacionalnog akcionog plana za period 2026–2029. godine odvija se kroz inkluzivan, transparentan i participativan proces, u skladu sa OGP smjernicama i međunarodnim praksama. Proces ko-kreiranja NAP-a 2026-2029 realizovan je u skladu sa definisanim Kalendarom konsultacija² objavljenim na zvaničnoj stranici Ministarstva javne uprave. Kroz javne konsultacije sprovedene od februara do aprila 2025. godine, prikupljeni su predlozi građana, organizacija civilnog društva i drugih zainteresovanih strana. Operativni tim, formiran od strane Ministarstva javne uprave, uključuje predstavnike državne uprave, lokalnih samouprava, civilnog društva, akademske zajednice i međunarodnih partnera. Posebna pažnja posvećena je jačanju uloge građana i organizacija civilnog društva u svim fazama procesa – od predlaganja prioriteta, preko validacije mjera, do praćenja implementacije i evaluacije ostvarenih rezultata. Operativni tim je naglasio važnost transparentnosti, odgovornosti i inkluzivnosti kao temeljnih principa procesa izrade i implementacije NAP-a.

Ključni elementi procesa izrade NAP-a uključuju:

- Javne pozive i online upitnike za građane, organizacije civilnog društva i privredu,
- Organizaciju regionalnih radionica i javnih rasprava, u centralnom, južnom i sjevernom regionu tokom septembra 2025. godine.
- Konsultacije sa stručnjacima iz oblasti digitalizacije, transparentnosti, borbe protiv korupcije i građanskog učešća,

² Ko-kreiranje Nacionalnog akcionog plana 2026-2029

- Redovno informisanje javnosti i objavljivanje relevantnih materijala na zvaničnim internet stranicama Ministarstva javne uprave i OGP-a, na stranici Partnerstvo za otvorenu upravu - Ministarstvo javne uprave³
- Uključivanje povratnih informacija odnosno komentara i sugestija iz javnih konsultacija u finalnu verziju NAP-a.

Pregled aktivnosti zajedničkog kreiranja Nacionalnog akcionog plana 2026-2029

Od trenutka pokretanja procesa izrade novog Nacionalnog akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu za period 2026–2029. godine, Ministarstvo javne uprave je preduzelo niz konkretnih aktivnosti s ciljem osiguranja inkluzivnosti, transparentnosti i kvaliteta cjelokupnog procesa:

1. Pokretanje procesa i formiranje operativnog okvira

- U cilju dobijanja početnih predloga i sugestija za izradu novog NAP- a, u februaru 2025. godine sprovedene su **preliminarne konsultacije**, u skladu sa Javnim pozivom⁴. O sprovedenim konsultacijama objavljen je Izvještaj, a pristigli komentari i predlozi prosljeđeni su institucijama koje su nadležne za njihovo rješavanje u cilju zauzimanja stava povodom dobijenih predloga.
- Inicirano je **formiranje Operativnog tima** Partnerstva za otvorenu upravu, kome će jedan od zadataka biti i izrada NAP-a, a u koji su uključeni predstavnici državne uprave, lokalnih samouprava, civilnog društva, akademske zajednice i međunarodnih partnera (javni poziv za predlaganje predstavnika NVO⁵, ponovljeni javni poziv za predlaganje predstavnika NVO⁶).
- Usvojen je dinamički plan rada sa jasno definisanim fazama, rokovima i odgovornostima za sve uključene aktere (Kalendar aktivnosti⁷).

2. Konsultacije i uključivanje javnosti

- Sproveden je širok proces konsultacija sa zainteresovanim stranama, uključujući javne pozive⁸ i online upitnike za građane⁹, organizacije civilnog društva i privredu, s ciljem prikupljanja predloga, sugestija i komentara o prioritetima i obavezama novog NAP-a.
- U septembru 2025. organizovaće se tri regionalne radionice i javne rasprave, kao i fokus grupe sa predstavnicima organa državne uprave, lokalnih samouprava, NVO sektora, akademske zajednice i privrednih udruženja.

³ Partnerstvo za otvorenu upravu - Ministarstvo javne uprave

⁴ Javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti o izradi Nacionalnog akcionog plana

⁵ Javni poziv za predlaganje predstavnika NVO u Operativni tim Partnerstva

⁶ Ponovljeni javni poziv za predlaganje predstavnika nevladine organizacije u operativni tim

⁷ Ko-kreiranje Nacionalnog akcionog plana 2026-2029

⁸ Novi Javni poziv za učešće građana u izradi Nacionalnog akcionog plana

⁹ Inkluzija građana u postupku ko-kreiranja Nacionalnog akcionog plana 2026-2029

- Redovno su informisani građani i svi materijali se objavljuju na zvaničnim internet stranicama Ministarstva javne uprave i Partnerstva za otvorenu upravu¹⁰ radi transparentnosti i omogućavanja povratnih informacija.

3. Analiza i usklađivanje sa strateškim i međunarodnim okvirima

- Planirane i definisane aktivnosti su usklađene sa Strategijom reforme javne uprave 2022–2026. i pripadajućim akcionim planovima, kao i sa ciljevima održivog razvoja i obavezama iz procesa pristupanja EU.

4. Tehnička i ekspertna podrška

- Ministarstvo je, uz podršku međunarodnih partnera i angažovanje eksternih eksperata, obezbijedilo stručnu i tehničku podršku procesu izrade novog NAP-a, uključujući pripremu analitičkih materijala i facilitaciju konsultacija.

5. Monitoring, evaluacija i javno izvještavanje

- Radi se na uspostavljanju mehanizama za monitoring i evaluaciju implementacije NAP-a, u saradnji sa nezavisnim mehanizmom izvještavanja (IRM) i drugim relevantnim institucijama.
- Svi zaključci, dogovoreni koraci i izvještaji su javno dostupni, čime se dodatno jača povjerenje javnosti u proces i rezultate reformi.

Ove aktivnosti potvrđuju posvećenost Ministarstva javne uprave da proces izrade novog NAP-a bude inkluzivan, transparentan i usmjeren na stvarne potrebe građana i društva, u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama.

Kontinuitet i nastavak reformi

Reforme se ne završavaju s jednim ciklusom, već se kontinuirano unapređuju kroz usklađene mehanizme, osiguravajući da Crna Gora ostane dosljedna cilju izgradnje otvorene, odgovorne i digitalno otporne javne uprave. Kako bi se osigurao neprekidan kontinuitet reformskih procesa i iskoristile naučene lekcije iz prethodnih ciklusa, u novom Akcionom planu ističe se važnost na:

- usklađenosti sa Akcionim planom 2025–2026 Strategije reforme javne uprave 2022–2026. NAP 2026–2029 se nadovezuje na ciljeve i mjere definisane u navedenom akcionom planu Strategije reforme javne uprave za period 2025–2026, posebno u oblastima digitalne transformacije i jačanja institucionalnih kapaciteta.
- usklađenosti sa EU preporukama. Aktivnosti novog NAP-a 2026–2029 su kreirane u skladu sa najnovijim preporukama Evropske komisije.

¹⁰ Partnerstvo za otvorenu upravu - Ministarstvo javne uprave

- povezanost sa prethodnim NAP-om 2023–2024. Svi novi prioriteti i obaveze logistički se nadograđuju na realizaciju prethodnog Akcionog plana 2023–2024. godine. Ključni element kontinuiteta je analiza neostvarenih aktivnosti tokom 2023–2024. i njihova transformacija u nove obaveze odnosno aktivnosti s jasnim indikatorima i rokovima.

Tematski prioriteti i strateški okvir novog NAP-a

Tematski prioriteti novog Nacionalnog akcionog plana su rezultat konsultativnog procesa sa širokim spektrom aktera. Tokom izrade NAP-a, Ministarstvo javne uprave je sprovelo više javnih poziva, online upitnika i ciljanih sastanaka, čime je omogućena inkluzija prijedloga i stavova građana, nevladinih organizacija, privrede, akademske zajednice i lokalnih samouprava.

Kroz javne konsultacije, koje su obuhvatile period od februara do maja 2025. godine, prikupljeni su prijedlozi i sugestije o ključnim izazovima i potrebama javne uprave, uz poseban naglasak na transparentnost, učešće javnosti, digitalizaciju i borbu protiv korupcije.

Analizom pristiglih komentara i prijedloga, kao i preporuka iz izvještaja nezavisnog mehanizma izvještavanja (IRM) i međunarodnih partnera, Operativni tim Partnerstva za otvorenu upravu je sistematizovao i rangirao pet tematskih oblasti kao temelj novog NAP-a. Ovakav pristup obezbijedio je da finalno definisani prioriteti u najvećoj mogućoj mjeri reflektuju glas i stvarne potrebe društva, čime je osigurana legitimnost, relevantnost i održivost predloženih mjera.

Nezavisni mehanizam izvještavanja (IRM) je u izvještaju za 2022–2024¹¹, posebno ukazao na potrebu za:

- jačanjem institucionalnih mehanizama i foruma za saradnju između Vlade i civilnog sektora tokom čitavog ciklusa sprovođenja plana,
- unapređenjem digitalnih alata i e-participacije za konzistentno uključivanje javnosti,
- jačanjem sajber bezbjednosti i otpornosti digitalne uprave, posebno nakon iskustva sa cyber napadom 2022. godine,
- unapređenjem dostupnosti, kvaliteta i upotrebljivosti otvorenih podataka kroz funkcionalan portal i bolje proaktivno objavljivanje od strane institucija.

Na osnovu analize prethodnih ciklusa, preporuka IRM-a i konsultacija sa zainteresovanim stranama, novi Nacionalni akcioni plan je usmjeren na sljedeće prioritetne oblasti:

¹¹ <https://www.opengovpartnership.org/documents/montenegro-results-report-2022-2024/>

1. **Učešće građana u procesima donošenja odluka**
2. **Fiskalna transparentnost**
3. **Jačanje integriteta i javne odgovornosti za borbu protiv korupcije**
4. **Otvorenost lokalnih samouprava**
5. **Digitalno upravljanje**

Svaka oblast uključuje jasno definisane obaveze i aktivnosti, sa mjerljivim indikatorima napretka, u skladu sa SMART principima (specifičnost, mjerljivost, akciona orijentisanost, relevantnost i vremenska ograničenost). Planirani reformski koraci su u potpunosti usklađeni sa ključnim nacionalnim strateškim dokumentima, ciljevima Agende održivog razvoja do 2030. godine (posebno ciljem 16 – izgradnja djelotvornih, odgovornih i inkluzivnih institucija), kao i sa obavezama iz procesa pristupanja EU.

Uloga Operativnog tima, monitoring i evaluacija

Operativni tim ima ključnu ulogu u koordinaciji procesa izrade, validaciji metodologije i prioriteta, promociji procesa i animiranju šire javnosti za učešće. Za potrebe monitoringa sprovođenja mjera i aktivnosti iz novog Nacionalnog akcionog plana, u toku je formalizacija Operativnog tima Partnerstva za otvorenu upravu. U narednom periodu, Vlada će imenovati Operativni tim na mandat od četiri godine, a njegov sastav čine rukovodilac (Ministar javne uprave), zamjenik rukovodioca (generalna direktorica Direktorata za transparentnost, otvorenost i unapređenje javne uprave u Ministarstvu javne uprave) i do 25 članova iz redova nadležnih organa državne uprave i nevladinih organizacija. Stručnu i administrativno- tehničku podršku radu Operativnog tima pruža Ministarstvo javne uprave.

Pisani izvještaj o sprovođenju Akcionog plana podnosi se Vladi Crne Gore po završetku svake godine implementacije. S ciljem unapređenja sprovođenja Akcionog plana, a na prijedlog Operativnog tima, Ministarstvo javne uprave može uz Izvještaj da predloži Vladi i reviziju pojedinih mjera/aktivnosti, njihovih nosioca i/ili sunosioca te saradnika u implementaciji, rokova izvršenja, potrebnih sredstava i indikatora sprovođenja u narednom periodu. U skladu sa principima i standardima globalne OGP inicijative sprovodi se revizija NAPa 2026-2029 nakon dvije godine od usvajanja dokumenta. Svi organi državne uprave koji su nosioci i sunosioci sprovođenja pojedinih aktivnosti Akcionog plana dužni su na svojim budžetskim pozicijama na vrijeme planirati sredstva za sprovođenje pojedinih aktivnosti u sljedećem budžetskom periodu.

Svi zapisnici sa zaključcima nakon sastanaka Operativnog tima Partnerstva za otvorenu upravu objavljuju se javno radi transparentnosti i uključivanja građana na posebnoj internet stranici. Monitoring implementacije obezbjeđuju Vlada, Ministarstvo javne uprave i nezavisni mehanizam

izvještavanja (IRM), uz mogućnost revizije mjera na osnovu evaluacije i povratnih informacija iz javnih konsultacija.

Zaključak

Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2026 - 2029. predstavlja ambiciozan i inkluzivan reformski okvir koji odgovara na ključne izazove otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti javne uprave u Crnoj Gori. Navedeni dokument potvrđuje posvećenost principima otvorene uprave, transparentnosti, odgovornosti i participativnog donošenja odluka i isti predstavlja rezultat zajedničkog rada predstavnika javne uprave, civilnog sektora, akademske zajednice i međunarodnih partnera, uz širok konsultativni proces koji je omogućio uključivanje svih zainteresovanih strana.

Plan definiše konkretne mjere i aktivnosti koje imaju za cilj unapređenje pristupa informacijama, otvaranje podataka, jačanje integriteta i povjerenja u institucije, otvorenost lokalnih samouprava kao i osnaživanje građana i civilnog društva da aktivno učestvuju u donošenju i praćenju javnih politika. Poseban fokus stavljen je na digitalno upravljanje i inovacije, čime se osigurava da procesi otvorene uprave budu inkluzivni i održivi u narednom periodu.

Implementacija navedenog Akcionog plana zahtijeva snažnu međuinstitucionalnu saradnju, kontinuirani dijalog sa civilnim društvom i adekvatne resurse, kako bi se definisane aktivnosti i indikatori realizovali u potpunosti. Praćenje, izvještavanje i evaluacija biće ključni alati za mjerenje napretka i prilagođavanje mjera u skladu sa stvarnim potrebama društva, kao i revidiranje predmetnog akcionog plana nakon dvije godine.

Sprovođenjem Nacionalnog akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu, Crna Gora ne samo da ispunjava međunarodne obaveze u okviru Partnerstva za otvorenu upravu, već i potvrđuje opredijeljenost evropskim vrijednostima i principima otvorene uprave, sa ciljem izgradnje djelotvornih, odgovornih i inkluzivnih institucija, jačanja povjerenja građana i ubrzanja reformskih procesa u skladu sa međunarodnim standardima i potrebama društva.

POU OBAVEZA

Država	Crna Gora		
Broj i naziv obaveze	1.UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESIMA DONOŠENJA ODLUKA		
Kratak opis obaveze	<i>Obaveza ima za cilj veću participaciju građana u procesima donošenja odluka, posebno onih koji se direktno odnose na život građana, a u cilju obezbjeđivanja veće transparentnosti i odgovornosti u radu institucija.</i>		
Nosilac obaveze	Ministarstvo javne uprave, Generalni sekretarijat Vlade		
Akteri koji pružaju podršku	Vlada	OCD	Drugi akteri
	Uprava za ljudske resurse, JLS, i druga resorna ministarstva	OT članovi iz NVO sektora	/
Period realizacije	2026-2029. godine		

Definisanje problema

1. Koji problem se ovom obavezom želi riješiti?

Problem koji se želi riješiti ovom obavezom odnosi se na ograničeno i nedovoljno efikasno učešće javnosti u procesima donošenja odluka. Ključni izazovi uključuju nizak nivo transparentnosti rada javne uprave, nedostatak dostupnih i pravovremenih informacija, kao i slabu komunikaciju između građana i institucija. Ova situacija dovodi do formalnog, a ne stvarnog učešća građana, što znači da i kada građani učestvuju u konsultativnim procesima, njihov uticaj je često minimalan ili nepostojeći. Problemi se, prije svega, ogledaju u neobavještenosti građana o održavanju javnih konsultacija i javnih rasprava. Nije dovoljno samo na sajtu ministarstava objaviti u najavama, već je neophodno da se obavještenja o javnim konsultacijama i javnim raspravama objavljuju i preko drugih kanala komunikacije, društvenim mrežama, medijima, na način koji je najviše dostupan široj javnosti. Problemi se ogledaju i u tehničkim i organizacionim preprekama, poput neadekvatnih termina održavanja konsultacija, nedovoljnoj upotrebi dostupnih digitalnih platformi za uključivanje građana, te slabe prakse odgovaranja na njihove komentare i prijedloge.

Identifikovani izazov utiče na sve građane, uključujući različite starosne i sociodemografske grupe, s posebnim osvrtnom na mlade i pripadnike nacionalnih manjina, koji zbog tehničkih, edukativnih i kulturoloških barijera često ostaju marginalizovani. Ove grupe imaju otežan pristup informacijama i manju mogućnost stvarnog uticaja na procese odlučivanja. Problem se javlja u različitim lokalnim zajednicama širom zemlje, čime se ukazuje na njegovu rasprostranjenost i sistemski karakter. Nedostatak transparentnih, pravovremenih i lako dostupnih informacija dodatno smanjuje njihovu mogućnost da se aktivno uključe. Osjećaj distanciranosti i nepovjerenja prema institucijama pojačava se zbog nedostatka odgovora na njihove sugestije i percepcije da njihovo učešće nema stvarni uticaj.

Definisani problem traje duži vremenski period i rezultat je duboko ukorijenjenih strukturalnih slabosti u transparentnosti, digitalnoj infrastrukturi, zakonskim okvirima i kulturi rada institucija. Prepreke na najnižem nivou uključuju otežan pristup elektronskim informacijama zbog nedostatka digitalne pismenosti i nepostojanja jedinstvenih, preglednih web stranica, dok na višim nivoima prisutni izazovi obuhvataju neujednačenu digitalizaciju institucija, zastarjele procedure i slabu razmjenu dokumenata. Iako je primijećen značajan napredak u procesu otvaranja javne uprave i povećanju transparentnosti, učešće građana i dalje varira, a prepreke ostaju prisutne.

Uticaj problema je kontinuiran, jer građani već duže vrijeme nisu u mogućnosti ostvariti punu participaciju, što otežava razvoj demokratskih procesa i smanjuje povjerenje u javne institucije. Trajno rješenje zahtijeva sistemski i višedimenzionalni pristup koji obuhvata donošenje i primjenu jasnih zakonskih okvira o slobodnom pristupu informacijama, intenzivnu digitalizaciju javnih servisa, kontinuiranu edukaciju kako građana, tako i zaposlenih u javnom sektoru, te uspostavljanje efikasnih kanala za dvosmjernu komunikaciju i transparentnu razmjenu podataka.

Samo kroz takav sveobuhvatan pristup, koji podrazumijeva tehnološke, pravne, edukativne i organizacione mjere, može se osigurati stvarno, inkluzivno i odgovorno učešće građana u donošenju odluka. Time se jača demokratski kapacitet društva, povećava povjerenje u institucije, te se gradi otvorena i transparentna javna uprava koja uvažava i aktivno uključuje svoje građane.

2. Koji su uzroci problema?

Analiza problema **ograničenog i nedovoljno efikasnog učešća građana u donošenju odluka** primjenom metode Five Whys (Pet zašto) ukazuje na sljedeće:

1. Zašto je učešće javnosti ograničeno i neefikasno?

Zato što građani rijetko dobijaju pravovremene i dostupne informacije o procesima donošenja odluka.

2. Zašto građani ne dobijaju pravovremene i dostupne informacije?

Zato što institucije ne objavljuju podatke proaktivno i transparentno, na prijemčiv način i lako vidljiv građanima, a digitalna infrastruktura je slabo razvijena.

3. Zašto institucije ne objavljuju podatke proaktivno i zašto je digitalna infrastruktura slabo razvijena?

Zato što postoji nedosljedna primjena postojećeg zakonskog okvira, tehničke i organizacione prepreke, uključujući propise koji se trebaju unaprijediti u skladu sa standardima koji će omogućiti veću transparentnost i dostupnost rada javne uprave građanima, zastarjele tehnologije i neujednačeni digitalni kapaciteti.

4. Zašto postoje takve zakonske, tehničke i organizacione prepreke?

Zato što nije uspostavljen sistemski pristup reformi koji bi uključivao donošenje novih zakona, intenzivnu digitalizaciju i edukaciju zaposlenih i građana. Strategija reforme javne uprave 2022-2026 predviđa brojna rješenja oko transparentnosti, ali se slabo realizuje.

5. Zašto sistemski pristup reformi nije uspostavljen?

Zato što postoji određeni otpor prema promjenama unutar institucija, nedovoljna politička volja i nedostatak resursa za konzistentnu implementaciju potrebnih mjera.

Sumirano, glavni uzroci ograničenog i neefikasnog učešća javnosti su povezani s nedostatkom transparentnosti i dostupnosti informacija, nedovoljno razvijenom digitalnom infrastrukturuom, pravnim i organizacionim slabostima, kao i nedovoljnom podrškom i voljom za sprovođenje reformi unutar javne uprave.

Opis obaveze

1. Šta je do sad urađeno da se problem riješi?

U proteklih desetak godina Crna Gora je prepoznala važnost transparentnosti javne uprave i aktivnog učešća građana u procesima donošenja odluka, te je pokrenula niz reformi i inicijativa koje teže rješavanju postojećih izazova. Uprkos strukturiranim slabostima koje se i dalje evidentiraju, ostvareni su određeni

institucionalni, zakonodavni i tehnički pomaci, posebno kroz saradnju s međunarodnim partnerima, civilnim društvom i lokalnim zajednicama.

1. Zakonodavni okvir i institucionalna podrška

Jedan od ključnih koraka bio je donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, čija primjena je odigrala važnu ulogu u podizanju svijesti o pravu građana na informacije. Ipak, primjena ovog zakona suočava se s brojnim izazovima, te su u toku aktivnosti na njegovoj reviziji kako bi bio usklađen s evropskim standardima. Paralelno, u toku je i reforma Zakona o lokalnoj samoupravi, s ciljem da se dodatno ojača odgovornost i otvorenost na lokalnom nivou.

2. Digitalizacija i tehnološki napredak

Na tehničkom planu, Crna Gora je uspostavila e-government portal i platformu otvorenih podataka data.gov.me, čime je omogućeno elektronsko pretraživanje i pristup određenim bazama podataka. Pored toga, u više opština su pokrenuti pilot-projekti digitalne transformacije. Ipak, digitalna infrastruktura ostaje neravnomjerno razvijena, a interoperabilnost sistema i standardizacija podataka i dalje predstavljaju prepreku i nisu na zadovoljavajućem nivou.

3. Jačanje kapaciteta i edukacija

U okviru saradnje sa Savjetom Evrope i EU, ReSPA organizacijom, organizovane su obuke i radionice za državne službenike na temu transparentnosti i pristupa informacijama. Ove aktivnosti su značajne za jačanje administrativnih kapaciteta, ali su i dalje sporadične i nedovoljno koordinisane, što ograničava njihov efekat. Neophodna je institucionalizacija programa obuke i njihova veća frekventnost kako bi se izgradio stabilan kadar sposoban za proaktivnu komunikaciju s građanima.

4. Transparentnost budžeta i javno izvještavanje

Prema Open Budget Survey (2023)¹², Crna Gora je ostvarila relativno dobre rezultate u pogledu budžetske transparentnosti, ali istovremeno veoma niske ocjene (13/100) kada je riječ o participaciji građana u budžetskim procesima. Ovakvi rezultati ukazuju na to da transparentnost često ostaje formalna, bez stvarnog uključivanja građana u faze planiranja i kontrole javne potrošnje.

2. Koje rješenje se predlaže?

Nadogradnja onoga što je već urađeno u Crnoj Gori ne podrazumijeva potpuno nove pristupe, već produblјivanje, širenje i integraciju postojećih alata i politika, ali sa naglaskom na kvalitet, dostupnost i uključivanje. Da bi se osiguralo stvarno, a ne samo deklarativno učešće građana, neophodno je pristupiti ovom izazovu kroz sveobuhvatan, sistemski pristup koji integriše zakonske, tehnološke, organizacione i edukativne mjere.

Stvaranje mehanizama za stvarnu participaciju građana zahtijeva transformaciju postojećih formalnih konsultacija u inkluzivne, transparentne i dvosmjerne procese. Pitanje digitalne inkluzije i pristupačnosti ostaje presudno. Iako su portali poput eUprave i data.gov.me značajan resurs, njihova upotreba mora biti prilagođena svim građanima. Razvoj mobilnih aplikacija, kao i postavljanje lokalnih informativnih punktova u lokalnim zajednicama s pristupom internetu, može znatno poboljšati jednak pristup informacijama.

Jedan od temelja održive promjene jeste kontinuirana edukacija i jačanje kadrovskih kapaciteta. Javnim službenicima potrebno je omogućiti obavezne obuke o transparentnosti, digitalnoj komunikaciji i participativnom upravljanju, dok građani, naročito mladi i pripadnici marginalizovanih grupa, trebaju biti

¹² Open Budget Survey Montenegro 2023 | International Budget Partnership

osnaženi kroz radionice, kampanje i građansko obrazovanje u formalnim i neformalnim obrazovnim programima.

Evaluacija i praćenje napretka moraju postati redovna praksa. Uvođenje godišnjih izvještaja o transparentnosti i učešću, kao i nezavisnih mehanizama nadzora koji prate konkretne indikatore, omogućilo bi bolju procjenu učinka i identifikaciju prostora za unapređenje.

3. Koji rezultati se žele postići realizacijom ove obaveze?

Realizacijom ove obaveze se nastoji unaprijediti kvalitet i dostupnost mehanizama za učešće građana u donošenju odluka, kroz jačanje dvosmjerne komunikacije i osnaživanje civilnog društva. Cilj je da se stvori otvoreniji, transparentniji i inkluzivniji proces upravljanja, u kojem građani imaju stvaran uticaj na javne politike. Poseban fokus je na digitalizaciji, edukaciji i integraciji dobrih međunarodnih praksi.

Analiza obaveze	
Pitanje	Odgovor
1. Kako ova obaveza promoviše transparentnost?	Ova obaveza će direktno doprinijeti većoj transparentnosti jer podrazumijeva razvoj novih i/ili unapređenje javno dostupnih alata i platformi za uključivanje građana, objavljivanje informacija na jasan i pristupačan način, te uspostavljanje mehanizama za povratnu informaciju. Time će se omogućiti da odluke institucija budu vidljive, razumljive i podložne javnoj kontroli, što jača povjerenje građana i odgovornost vlasti. Uvođenjem redovnog izvještavanja i otvorenih konsultacija, biće vidljivo kako se prijedlozi građana uzimaju u obzir i utiču na javne politike.
2. Kako ova obaveza promoviše odgovornost?	Naime, ova obaveza uvodi konkretne alate i mehanizme i standardizuje praksu među institucijama, čime se smanjuje fragmentiranost i ad hoc pristup, te stavlja fokus na praćenje i evaluaciju, dakle omogućava javnosti da vidi ne samo da li institucije odgovaraju, već kako i s kojim efektom. Implementacija ove obaveze pojačava političku i operativnu odgovornost, jer obaveze preuzete u POU planu postaju javne i mjerljive u međunarodnom okviru.
3. Kako ova obaveza unapređuje učešće građana u definisanju, realizaciji i monitoringu rješenja?	Uvođenjem novih participativnih alata građani će imati mogućnost da ranije i suštinski utiču na oblikovanje politika, programa i odluka koje ih direktno pogađaju. Transparentnim objavljivanjem planova i aktivnosti od strane institucija, građani i civilni sektor će moći da prate kako se odluke sprovode u praksi, a kroz otvorene kanale komunikacije mogu ukazivati na probleme i predlagati korekcije u hodu. Uspostavljanjem mehanizama za dvosmjernu povratnu informaciju, građani postaju aktivni monitoring akteri, a ne samo pasivni posmatrači procesa.

Ključni koraci	Očekivani ishodi	Očekivani period završetka	Zainteresovane strane
1. Formiranje međuresornog tijela za participaciju građana	Osnovano tijelo sa mandatom da definiše, koordinira i prati mjere za unapređenje građanskog učešća	Q2 2026	Nosilac: Ministarstvo javne uprave, OT Partnerstva za otvorenu upravu Akteri koji podržavaju implementaciju Vlada OCD Drugi GSV /
2. Izrada i usvajanje smjernica i standarda za građanske konsultacije	Praktični vodič za državne i lokalne organe za sprovođenje javnih konsultacija (uključujući online i offline metode)	Q3 2026	Nosilac: Ministarstvo javne uprave Akteri koji podržavaju implementaciju Vlada OCD Drugi GSV, Uprava za ljudske resurse OT članovi iz NVO sektora /
3. Organizovanje tematskih foruma (online i uživo) o javnim politikama	Najmanje 2 foruma godišnje sa građanima, predstavnicima vlasti i civilnog sektora, te marginalizovanih grupa (mladi, manjine, građani iz ruralnih područja (online i uživo) o javnim politikama sa ciljem da se obezbijedi kontinuiran dijalog između građana, civilnog društva i institucija.	Q4 2029 (kontinuirano)	Nosilac: Ministarstvo javne uprave Akteri koji podržavaju implementaciju Vlada OCD Drugi resorna ministarstva ,resursni centar OT članovi iz NVO sektora /
4. Unapređenje sistema eParticipacije za praćenje i objavu odgovora institucija na sugestije građana, kao i omogućavanje	Online dashboard sa evidencijom o primljenim komentarima i načinima na koji su uzeti u obzir	Q2 2027	Nosilac: Ministarstvo javne uprave Akteri koji podržavaju implementaciju Vlada OCD Drugi /

Ključni koraci	Očekivani ishodi	Očekivani period završetka	Zainteresovane strane
1. Formiranje međuresornog tijela za participaciju građana	Osnovano tijelo sa mandatom da definiše, koordinira i prati mjere za unapređenje građanskog učešća	Q2 2026	Nosilac: Ministarstvo javne uprave, OT Partnerstva za otvorenu upravu Akte ri koji podržavaju implementaciju Vlada OCD Drugi GSV /
2. Izrada i usvajanje smjernica i standarda za građanske konsultacije	Praktični vodič za državne i lokalne organe za sprovođenje javnih konsultacija (uključujući online i offline metode)	Q3 2026	Nosilac: Ministarstvo javne uprave Akte ri koji podržavaju implementaciju Vlada OCD Drugi GSV, Uprava za ljudske resurse OT članovi iz NVO sektora /
3. Organizovanje tematskih foruma (online i uživo) o javnim politikama	Najmanje 2 foruma godišnje sa građanima, predstavnicima vlasti i civilnog sektora, te marginalizovanih grupa (mladi, manjine, građani iz ruralnih područja (online i uživo) o javnim politikama sa ciljem da se obezbijedi kontinuiran dijalog između građana, civilnog društva i institucija.	Q4 2029 (kontinuirano)	Nosilac: Ministarstvo javne uprave Akte ri koji podržavaju implementaciju Vlada OCD Drugi resorna ministarstva ,resursni centar OT članovi iz NVO sektora /
4. Unapređenje sistema eParticipacije za praćenje i objavu odgovora institucija na sugestije građana, kao i omogućavanje	Online dashboard sa evidencijom o primljenim komentarima i načinima na koji su uzeti u obzir	Q2 2027	Nosilac: Ministarstvo javne uprave Akte ri koji podržavaju implementaciju Vlada OCD Drugi /

građanima da direktno šalju komentare na platformu	% procenat konsultacija koje javno izveštavaju o tome kako je upotrijebljen doprinos učesnika konsultacija; Objavljeni anonimizovani skupovi podataka o unosima i rezultatima javnih konsultacija radi javne analize				
5. Obuke i kampanje za podizanje kapaciteta građana i državnih službenika	Najmanje 100 obučених službenika kroz seminare, radionice i online kurseve Najmanje 500 obučених građana kroz seminare, radionice i online kurseve	Q2 2028 (kontinuirano)	Nosilac: Ministarstvo javne uprave		
			Akteri koji podržavaju implementaciju		
			Vlada	OCD	Drugi
			Uprava za ljudske resurse	OT članovi iz NVO sektora	Donatori-međunarodne organizacije

POU OBAVEZA

Država	Crna Gora		
Broj i naziv obaveze	2. FISKALNA TRANSPARENTNOST		
Kratak opis obaveze	<i>Obaveza podrazumijeva uspostavljanje „Programa za budžetsku pismenost“ radi osnaživanja građana da razumiju, prate i utiču na javnu potrošnju kroz znanje i aktivno učešće.</i>		
Nosilac obaveze	Ministarstvo finansija		
Akteri koji pružaju podršku	Vlada	OCD	Drugi akteri
	Ministarstvo sporta i mladih, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga	OT članovi iz NVO sektora	/
Period realizacije	2026 - 2029.		

Definisanje problema

1. Koji problem se ovom obavezom želi riješiti?

Uprkos postojanju relevantnih zakonskih i institucionalnih mehanizama, fiskalna transparentnost u Crnoj Gori ostaje ograničena, a pristup građana informacijama o budžetskoj potrošnji, planiranju i reviziji često je otežan, fragmentiran ili potpuno izostaje. Problem fiskalne netransparentnosti je višeslojan jer uključuje normativne nedostatke, slabu implementaciju, institucionalnu neefikasnost i nedovoljni javni nadzor kroz građansku participaciju.

Crna Gora je 2023. godine po prvi put učestvovala u međunarodnom Open Budget Survey istraživanju koje sprovodi International Budget Partnership (IBP). Crna Gora je dobila 48 od mogućih 100 poena, što je pozicionira na 64. mjestu od 125 država (IBP, 2023). Iako su osnovni budžetski dokumenti dostupni (npr. usvojeni budžet ima maksimalnih 100/100), izostaju ključni elementi poput srednjoročnog izvještaja o izvršenju budžeta (Mid-Year Review) i građanskog budžeta (Citizens' Budget), dok je nivo participacije javnosti u budžetskom procesu ocijenjen sa svega 13/100.

Crna Gora ima zakonsku infrastrukturu koja podržava transparentno upravljanje javnim finansijama, uključujući Zakon o budžetu, Zakon o slobodnom pristupu informacijama i elektronsku fiskalizaciju u realnom vremenu. Ipak, u primjeni zakona ima određenih izazova. Na primjer, iako su podaci o trošenju sredstava EU i javnim nabavkama formalno javni, u praksi su fragmentirani, nedovoljno ažurirani i često izostaju objašnjenja ključnih stavki, što potvrđuju i nalazi NVO Instituta Alternativa (Institut Alternativa, 2023).

Crna Gora ima formalno uspostavljena fiskalna pravila (maksimalni deficit od 3% i javni dug do 60% BDP-a), ali je praksa drugačija. Prema podacima Međunarodnog monetarnog fonda, budžetski deficit je

2022. iznosio čak -8,9%, a javni dug premašio je 105% BDP-a, što jasno ukazuje na pad fiskalne discipline (IMF, 2022). Iako se Vlada u više navrata obavezala da će uspostaviti nezavisni Fiskalni savjet koji bi nadgledao poštovanje pravila i davao preporuke, njegovo formiranje još nije realizovano, čime nastaje vakuum nadzora.

Uvođenje e-fiskalizacije i elektronskog nadzora nad izdavanjem fiskalnih računa predstavljalo je važan korak ka suzbijanju sive ekonomije i poboljšanju revizibilnosti prihoda. Ipak, uprkos tehničkoj naprednosti, analize efekata fiskalizacije još nisu dostupne, a nije poznato u kojoj mjeri je ova mjera dovela do suštinske promjene u ponašanju poreskih obveznika i transparentnosti državnih prihoda (Fiscal Requirements, 2023).

Jedan od najozbiljnijih problema fiskalne netransparentnosti jeste odsustvo mehanizama za učešće građana u procesu budžetskog odlučivanja.

Iako *Program za budžetsku pismenost* ili slične edukativne aktivnosti ne mogu same riješiti probleme neprimjene zakona, neobjavljivanja ključnih dokumenata ili nedostatka političke volje, one imaju značajnu komplementarnu ulogu. Njihova svrha je da građanima približe budžetski proces, povećaju razumijevanje javnih finansija i motivišu ih da aktivnije učestvuju u praćenju i odlučivanju. Na ovaj način jačaju se kapaciteti javnosti da traži odgovornost od institucija, što dugoročno može doprinosti većoj fiskalnoj disciplini i transparentnosti.

Crna Gora trenutno ima razvijen institucionalni i normativni okvir za transparentno upravljanje javnim finansijama, ali ga ne primjenjuje dosljedno. Nedostatak političke volje, slab kapacitet institucija, izostanak nadzora i gotovo potpuna marginalizacija građanskog učešća rezultiraju time da fiskalna politika ostaje netransparentna. Ukoliko ne dođe do suštinskih reformi u pravcu implementacije postojećih mehanizama i stvaranja prostora za participaciju javnosti, fiskalna netransparentnost će nastaviti da podriva javno povjerenje.

1. Koji su uzroci problema?

1. Koji su uzroci problema?

Fiskalna netransparentnost u Crnoj Gori proističe iz kombinacije normativnih nedostataka i nedosljedne primjene postojećih zakona i propisa. Transparentnost javnih finansija se često svodi na formalno ispunjavanje zakonskog minimuma, dok sadržaj i format budžetskih dokumenata nijesu prilagođeni građanima.

Rješenje ne leži samo u objavljivanju dokumenata, već i u njihovoj jasnoj i razumljivoj prezentaciji, koja bi omogućila građanima i civilnom društvu da aktivno učestvuju u praćenju budžetskih procesa i davanju sugestija.

2. Zašto građani nemaju potpune i jasne informacije o tome kako država troši javni novac?

Zato što ključni budžetski dokumenti ili nijesu objavljeni (npr. Mid-Year Review, građanski budžet), ili su objavljeni u formatu koji je nepristupačan javnosti, teško razumljiv, fragmentiran i bez dodatnog objašnjenja i analize.

3. Zašto ti dokumenti nedostaju ili su loše prezentovani?

Zato što u javnoj upravi ne postoji operativna obaveza da se informacije komuniciraju proaktivno, jasno i blagovremeno. Fokus institucija uglavnom je na formalnom ispunjavanju zakonskog minimuma, a ne na transparentnosti kao demokratskoj vrijednosti.

4. Zašto fokus institucija nije na otvorenosti?

Zato što ne postoji dovoljno razvijen sistem nadzora i praćenja kvaliteta objavljenih podataka. Građani i civilno društvo su slabo uključeni u proces donošenja odluka, a mediji i istraživački sektor nemaju stalan uvid u tokove javnog novca. Takođe, nepostojanje nezavisnog Fiskalnog savjeta znači da nema vanjske kontrole budžetske politike.

5. Zašto ne postoji nezavisan nadzor i građanski pritisak?

Zato što institucije nadzora nemaju dovoljne kapacitete, a postojeći mehanizmi participacije nijesu dovoljno iskorišćeni. Civilno društvo se suočava s ograničenim resursima, a javni pritisak ostaje sporadičan.

6. Zašto postoji otpor prema stvarnoj transparentnosti i odgovornosti?

Zato što transparentnost zahtijeva dodatni rad, bolje planiranje i dosljednu kontrolu, dok u nedovoljno razvijenim mehanizmima odgovornosti takva praksa ne donosi neposredne podsticaje institucijama.

Opis obaveze

1. Šta je do sad urađeno da se problem riješi?

Crna Gora je preduzela niz reformskih koraka s ciljem unapređenja fiskalne transparentnosti, ali efekti tih mjera su za sada ograničeni.

Usvojeni su ključni zakoni poput Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, koji definiše fiskalna pravila i pravce budžetskog planiranja. Takođe, Zakon o slobodnom pristupu informacijama formalno omogućava javnosti pristup budžetskim i finansijskim podacima. Pored toga, Fiskalna strategija 2024–2027. predviđa osnivanje nezavisnog Fiskalnog savjeta, koji bi nadzirao sprovođenje fiskalnih pravila.

Uvođenje sistema e-fiskalizacije 2021. godine predstavlja važnu tehničku reformu, jer omogućava elektronsku evidenciju fiskalnih računa u realnom vremenu. Takođe, kreirani su digitalni portali za javne nabavke i budžetske dokumente, čime su određeni podaci učinjeni dostupnijim. Ipak, ovi alati funkcionišu bez ozbiljne analize učinaka.

Dio budžetskih dokumenata (predlog budžeta, usvojeni budžet, završni računi, revizije DRI) objavljuje se na sajtu Ministarstva finansija. Međutim, nedostaju ključni elementi fiskalne transparentnosti, poput građanskog budžeta i srednjoročnog pregleda izvršenja budžeta, koji su standard u razvijenim demokratijama. Crna Gora je napravila važan, ali nedovoljno konzistentan početak u rješavanju problema fiskalne netransparentnosti. Postoje zakoni, strategije, digitalni alati i međunarodni angažman, ali nedostaju:

- institucionalna volja za sprovođenje,
- aktivni nadzor i
- uključivanje građana.

Bez operativne primjene zakona, bez stvarnog nadzora i bez javnog pritiska, fiskalna transparentnost ostaje više deklarativna, dok bi reforme trebalo da predstavljaju promjenu u načinu kako se javni novac planira, troši i kontroliše.

2. Koje rješenje se predlaže?

Jedan od ključnih problema fiskalne netransparentnosti u Crnoj Gori nije samo nedostatak informacija, već i činjenica da većina građana, uključujući mlade, lokalne aktiviste i novinare ne zna kako da te informacije koristi, razumije ili nadzire.

Zato rješenje ne može biti samo još jedna strategija ili zakon, već se mora početi od ljudi, odnosno od uvođenja inovativnog i inkluzivnog Programa za građansku budžetsku pismenost, koji ima cilj da osnaži građane da postanu aktivni monitori javne potrošnje i ravnopravni učesnici u odlučivanju o javnom novcu.

„Program za građansku budžetsku pismenost” je neformalni edukativni program koji kroz praktične radionice i digitalne alate:

- obučava građane da razumiju kako se kreira, usvaja i izvršava budžet;
- pokazuje im gdje da pronađu podatke o javnoj potrošnji i kako da ih analiziraju;
- uči ih kako da zagovaraju svoje prioritete u budžetu;
- osposobljava ih da prepoznaju sumnjive obrasce trošenja i alarmiraju javnost.

Program je usmjeren ka mladima, NVO i medijima koje žele da razviju participativni model upravljanja javnim sredstvima. „Program za građansku budžetsku pismenost“ nije samo edukativni program već je i alat društvene kontrole, koji povezuje znanje, podatke i participaciju.

3. Koje rezultati se žele postići realizacijom ove obaveze?

Uvođenjem „Programa za građansku budžetsku pismenost“ može se pokrenuti dubinska promjena u načinu na koji građani Crne Gore doživljavaju javni novac i svoju ulogu u odlučivanju o njegovoj potrošnji. Cilj Programa nije samo da prenese znanje, već da podstakne novu kulturu odgovornosti i učešća. Kada građani shvate da budžet nije apstrakcija, već plan koji određuje da li će škola imati grijanje, da li će ulica biti osvijetljena ili dom zdravlja imati ljekara, tada budžet postaje lična stvar i raste spremnost da se postavljaju pitanja, traže odgovori i brani javni interes.

Ova inicijativa teži da stvori lančanu reakciju da obrazovani građanin postane aktivan građanin, da institucije osjete pritisak da budu otvorenije, i da javne politike počnu da se osmišljavaju u dijalogu sa zajednicom. Dugoročno, to znači snažniju demokratiju, otpornije institucije i zdraviju ekonomiju.

Analiza obaveze	
Pitanje	Odgovor
1. Kako ova obaveza promoviše transparentnost?	Uvođenje „Programa za građansku budžetsku pismenost“ predstavlja mehanizam koji unapređuje transparentnost tako što osnažuje građane da razumiju, analiziraju i prate javnu potrošnju. Ova obaveza doprinosi razvoju informisanog i angažovanog društva, koje zahtijeva odgovornost institucija i utiče na odluke o javnim finansijama. Time se podiže standard otvorenosti: od formalne dostupnosti podataka, ka suštinskoj odgovornosti donosioca odluka.
2. Kako ova obaveza promoviše odgovornost?	Ova obaveza podstiče odgovornost institucija jer uklanja prostor za netransparentno upravljanje javnim novcem. Kada građani znaju kako budžet funkcioniše, kako se donose odluke i gdje se podaci nalaze, oni postaju aktivan korektiv vlasti. Takav pritisak „odozdo“ mijenja ponašanje institucija jer svaka odluka o trošenju javnih sredstava postaje potencijalno pitanje javnosti. Upravo zato, ova obaveza ne samo da jača nadzor, već i prisiljava donosioca odluka da djeluju transparentno i odgovorno.
2. Kako ova obaveza unapređuje učešće građana u definisanju, realizaciji i monitoringu rješenja?	Ova obaveza značajno unapređuje učešće građana time što ih osposobljava da aktivno učestvuju u svim fazama procesa upravljanja javnim finansijama: od definisanja budžetskih prioriteta, preko praćenja realizacije, do nadzora nad

	izvršenjem budžeta. Obrazovanjem se omogućava partnerstvo između građana i institucija.
--	---

Planiranje obaveze			
Ključni koraci	Očekivani ishodi	Očekivani period završetka	Zainteresovane strane
<i>Analiza potreba i razvoj kurikuluma</i>	Detaljna analiza postojećeg nivoa budžetske pismenosti i identifikacija ciljnih grupa Izrada prilagođenog kurikuluma i metodologije nastave Definisanje potrebnih resursa i partnera za realizaciju programa	Q4 2026	Nosilac: Ministarstvo finansija, NVO sektor
			<u>Akteri koji podržavaju implementaciju</u>
			Vlada OCD Drugi
			Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Ministarstvo sporta i mladih OT članovi iz NVO sektora /
<i>Formiranje partnerstava i obuka trenera</i>	Uspostavljanje saradnje sa institucijama, NVO i medijima Izbor i obuka ključnih trenera za sprovođenje obuka Priprema materijala za obuku i nastavnih alata	Q2 2027	Nosilac: Ministarstvo finansija, NVO sektor
			<u>Akteri koji podržavaju implementaciju</u>
			Vlada OCD Drugi
			Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Ministarstvo sporta i mladih OT članovi iz NVO sektora /
<i>Pilot program i evaluacija</i>	Realizacija pilot radionica/edukacija Prikupljanje povratnih informacija od učesnika i partnera	Q4 2028	Nosilac: Ministarstvo finansija, NVO sektor
			<u>Akteri koji podržavaju implementaciju</u>
			Vlada OCD Drugi
			Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog OT članovi iz /

		Izrada evaluacionog izvještaja i prilagođavanje programa prema potrebi		dijaloga, Ministarstvo sporta i mladih	NVO sektora	
Monitoring i o izvještavanje rezultatima		Redovni izvještaji o broju obučених građana, pokrenutim inicijativama i uticaju na lokalne politike Praćenje promjena u budžetskoj transparentnosti i građanskom učešću Preporuke za dalji razvoj i održivost programa	Q1 2029	Nosilac: Ministarstvo finansija, NVO sektor		
				Akteri koji podržavaju implementaciju		
				Vlada	OCD	Drugi
				Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Ministarstvo sporta i mladih,		/

POU OBAVEZA

Država	Crna Gora		
Broj i naziv obaveze	3. JAČANJE INTEGRITETA I JAVNE ODGOVORNOSTI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE		
Kratak opis obaveze	<i>Kroz kreiranje interaktivne online mape Korupcija na mapi – Građanski nadzor kroz digitalnu mapu prijava i ocjena javnih institucija, građanima će biti omogućeno da anonimno prijave sumnje na korupciju, ocjene transparentnost rada institucija i vizuelno prate “žarišta” netransparentnosti u realnom vremenu. Ova obaveza osnažuje javnost da preuzme aktivnu ulogu u nadzoru nad institucijama, povećavajući odgovornost i vidljivost antikorupcionih napora.</i>		
Nosilac obaveze	Ministarstvo pravde Agencija za sprečavanje korupcije		
Akteri koji pružaju podršku	Vlada	OCD	Drugi akteri
	Uprava za statistiku, Ministarstvo javne uprave	OT članovi iz NVO sektora	IT sektor
Period realizacije	2026 – 2029.godine		

Definisanje problema

1. Koji problem se ovom obavezom želi riješiti?

Crna Gora se već deceniju suočava sa hromim antikorupcionim mehanizmima koji, iako formalno postoje, u praksi ne inspirišu povjerenje građana, niti proizvode očekivane rezultate.

Prema izvještaju Evropske komisije za 2023. godinu, “i dalje postoji zabrinutost zbog selektivnog pristupa pravosuđa i ograničenih rezultata u istragama visoke korupcije”. U Transparency International Indeksu percepcije korupcije za 2024. godinu Crna Gora je zabilježila samo 46 poena (od 100), što je ispod evropskog prosjeka i bez vidljivog napretka.

Iz perspektive građana, što potvrđuju i odgovori na upitnik koji je prethodio dizajniranju ove obaveze, percepcija je jasna: korupcija je prisutna, posebno u zapošljavanju i javnim nabavkama, a institucionalni odgovori su slabi, spori ili potpuno izostaju. Građani nemaju funkcionalne alate za prijavljivanje i praćenje korupcije u realnom vremenu, a postojeći mehanizmi su zatvoreni, netransparentni i neaktivni.

2. Koji su uzroci problema?

Uzroci problema u vezi sa slabom prijavom korupcije od strane građana nisu površni niti tehnički, oni su ukorijenjeni u nepovjerenju, sistemskoj isključenosti i zatvorenosti institucija. Građani ne prijavljuju korupciju ne zato što ne vide nepravilnosti, već zato što ne vide svrhu, jer njihove prijave najčešće ostaju bez odgovora, bez rezultata i bez ikakvog vidljivog efekta.

Ovakva situacija proizilazi iz činjenice da sistem prijavljivanja nije osmišljen kao alat za građanski nadzor, već kao zatvoreni administrativni kanal, koji građanina isključuje iz daljeg toka postupanja. U svojoj suštini, problem je što građanin nije prepoznat kao partner u borbi protiv korupcije, već kao pasivni korisnik. Ova obaveza ima cilj da promijeni logiku sistema, u kojem prijava korupcije postaje vidljiva, praćena, interaktivna i javno odgovorna, a građanin iz uloge pasivnog svjedoka prelazi u ulogu aktivnog aktera antikorupcionog nadzora.

5Why metoda pokazuje sljedeće:

1. Zašto građani ne prijavljuju korupciju?
Jer ne vjeruju da će se nešto promijeniti.

2. Zašto ne vjeruju?
Jer ne vide rezultate ni povratnu informaciju kada prijave.

3. Zašto nema povratne informacije?
Jer su u više navrata svjedočili nekažnjivosti i selektivnoj primjeni zakona.

4. Zašto su građani svjedočili nekažnjivosti i selektivnoj primjeni zakona?
Jer sistem ne funkcioniše kao dvosmjerni i transparentan, već kao zatvoreni birokratski mehanizam.

5. Zašto sistem nije dvosmjerni?
Jer građani nisu prepoznati kao aktivni akteri borbe protiv korupcije, već kao pasivni posmatrači.

Opis obaveze

1. Šta je do sad urađeno da se problem riješi?

Crna Gora je u protekloj deceniji uspostavila niz institucionalnih i tehničkih alata koji bi, barem formalno, trebalo da doprinesu borbi protiv korupcije. Među njima su najpoznatiji Portal javnih nabavki, sistem eUprave, te djelovanje Agencije za sprečavanje korupcije. Međutim, iako su ovi mehanizmi korak naprijed u digitalizaciji uprave i formalnoj transparentnosti, njihov uticaj na percepciju i praksu borbe protiv korupcije ostaje nedovoljan.

Agencija za sprečavanje korupcije, iako formalno ključna institucija u ovom domenu, nije uspjela da se pozicionira kao efektivni akter. Brojni izvještaji, kako domaćih organizacija civilnog društva, tako i Evropske komisije, ukazuju na izostanak konkretnih rezultata u procesuiranju visoke korupcije, kao i na političku selektivnost i nedostatak kapaciteta za sistemski rad.

Na lokalnom nivou, postoje antikorupcioni planovi (LAP-ovi) ali bez stvarne implementacije, evaluacije ili konsultacija sa građanima.

U suštini, dosadašnji pristup borbi protiv korupcije u Crnoj Gori karakteriše dominacija formalno-proceduralnih rješenja bez stvarne participacije građana i bez vidljivih, mjerljivih efekata koji bi povećali povjerenje u institucije.

2. Koje rješenje se predlaže?

Predlaže se uspostavljanje interaktivne digitalne platforme u formi mape, koja će građanima omogućiti da u realnom vremenu prijavljuju sumnje na korupciju i ocjenjuju transparentnost rada institucija. Ova platforma bi bila jedinstvena u crnogorskom kontekstu jer bi uključivala više funkcionalnosti u jednom alatu, čime bi pokrivala i prijavu problema, javnu vidljivost i institucionalni odgovor.

Platforma bi omogućila:

- Građansko prijavljivanje nepravilnosti, anonimno ili sa identitetom, uz jednostavno korisničko iskustvo i tematsku kategorizaciju (npr. javne nabavke, zapošljavanje, zloupotreba resursa).
- Ocjenjivanje rada institucija, kroz unaprijed definisane indikatore kao što su ažurnost, otvorenost za komunikaciju, dostupnost informacija i poštovanje procedura.
- Vizualizaciju žarišta netransparentnosti na mapi Crne Gore, pri čemu bi lokacije s najviše prijava ili najnižim ocjenama bile označene kao „crvene tačke“, uz mogućnost pretrage po sektoru ili opštini.
- Obavezan institucionalni odgovor, koji znači da će relevantna institucija imati definisani rok da odgovori na prijavu (čak i ako je negativna) i da taj odgovor bude javan i dostupan svima.
- Mjesečne izvještaje i javne rang-liste koje sumiraju trendove, ocjene, broj prijava i institucionalne odgovore, a koje se automatski objavljuju i dijele.

Ono što ovu obavezu izdvaja je činjenica da koristi mehanizme reputacije, digitalne vidljivosti i kolektivnog građanskog nadzora, kako bi izvršila pritisak na institucije da djeluju transparentno. Planirano je kreiranje Indeksa reputacije na način da se uspostavi formula za računanje tog indeksa, a na osnovu tog indeksa, svaka institucija dobija mjesečnu ocjenu od 0 do 100 na osnovu toga se definiše rang-lista po sektorima i opštinama, koja se objavljuje javno. Od parametara za računanje tog indeksa potrebno je uzeti u obzir sledeće:

- *Odgovor na prijave (% odgovorenih prijava u zadnjih 30 dana),*
- *Kvalitet odgovora (Manualno ili AI scoring (odgovor potpun, relevantan, blagovremen),*
- *Prosječna ocjena građana (Skor od 1–5),*
- *Vrijeme odgovora (Brzina u danima (kraće = bolje),*
- *Broj „zatvorenih sa ishodom“ (Prijave koje su dovele do konkretne akcije)*

Pored ovoga bi se uključili i anketni indikatori na polugodišnjem nivou i na taj način mjerili zadovoljstvo građana radom konkretne platforme.

Umjesto da se borba protiv korupcije vodi zatvoreno, unutar kabineta i kancelarija, ona se izvlači u javnost, vizualizuje i demokratizuje.

Građani ne ostaju pasivni posmatrači. Naprotiv, njihova percepcija postaje relevantna, njihova ocjena ima težinu, a njihovo prijavljivanje dobija vidljivost i smisao. Takva platforma ne zamjenjuje institucionalni sistem već ga dopunjuje i otvara, čineći ga osjetljivijim na signale sa terena i podložnijim javnoj kontroli.

Cilj nije samo da građani „prijavljuju“ već da se stvara novi društveni momenat, u kojem je transparentnost svakodnevna praksa, a ne izuzetak. Kroz ovu obavezu, Crna Gora ima priliku da uvede inovativan, konkretan i mjerljiv mehanizam koji direktno povezuje građansku percepciju sa institucionalnim djelovanjem i time prekine krug nepovjerenja i pasivnosti.

3. Koje rezultati se žele postići realizacijom ove obaveze?

Realizacijom ove obaveze teži se stvaranju vidljivog i mjerljivog napretka u borbi protiv korupcije.

Prvi konkretan rezultat jeste značajno **povećanje broja prijava sumnji na korupciju i nepravilnosti**. Kroz siguran mehanizam na digitalnoj mapi, građani će imati pristup alatu koji ne zahtijeva poznavanje

pravne procedure, već samo volju da ukažu na problem. Očekuje se da broj prijava bude višestruko veći u odnosu na prethodne periode, naročito u sredinama gdje je prijavljivanje do sada bilo marginalizovano ili obeshrabreno.

Drugi rezultat odnosi se na **uspostavljanje reputacionog sistema za javne institucije, kroz ocjenjivanje i komentare građana**. Ovaj sistem će uvesti javnu rang-listu institucija prema ocjenama transparentnosti, ažurnosti, profesionalnosti i otvorenosti. Institucije sa najnižim ocjenama biće jasno označene kao „crvene tačke“ na mapi, dok će pozitivni primjeri biti izdvojeni kao primjeri dobre prakse. Ova vidljiva reputacija institucija ima za cilj da uvede novu vrstu pritiska, ne samo pravnog, već i javnog i društvenog.

Treći ključni rezultat je **uspostavljanje prakse da sve prijava dobiju odgovor** u formi institucionalnog komentara, objašnjenja mjera, statusa postupka ili razloga za nepostupanje. Ovo je značajan kvalitativni pomak, jer povratna informacija predstavlja osnov za povjerenje u sistem.

Četvrti rezultat biće **mjerljivo povećanje percepcije odgovornosti i transparentnosti**, kako među građanima, tako i unutar same javne uprave. Kroz anketiranje korisnika platforme i mjerenje broja aktivnih korisnika, biće moguće procijeniti efekat ove intervencije na povjerenje građana u institucije.

Još jedan očekivani rezultat je **uspostavljanje održive, institucionalizovane platforme**, kao sastavnog dijela nacionalnog antikorupcionog okvira.

Analiza obaveze	
Pitanje	Odgovor
1. Kako ova obaveza promoviše transparentnost?	Ova obaveza donosi novu vrstu transparentnosti, vidljivu, dostupnu i razumljivu građanima. Kroz interaktivnu mapu, svi imaju uvid u to gdje postoje problemi, šta građani prijavljuju i kako institucije reaguju. Umjesto skrivenih podataka, dobija se otvorena slika stanja u realnom vremenu, čime se gradi povjerenje kroz jasnoću i javnost.
2. Kako ova obaveza promoviše odgovornost?	Institucije više ne mogu ostati nijeme na prijave korupcije ili sumnju na korupciju, jer su prijave i njihova (ne)reakcija javno vidljive. Platforma uvodi kulturu odgovora, gdje je svaka institucija pozvana da objasni, reaguje i popravi.
3. Kako ova obaveza unapređuje učešće građana u definisanju, realizaciji i monitoringu rješenja?	Građani više nisu samo posmatrači, već aktivni učesnici u nadzoru i unapređenju rada institucija. Platforma omogućava stalno i smisljeno učešće, u kojem svaki unos doprinosi većoj odgovornosti i boljoj upravi.

Planiranje obaveze			
Ključni koraci	Očekivani ishodi	Očekivani period završetka	Zainteresovane strane
1. Ko-kreacija dizajna platforme sa IT sektorom	Definisanje dizajna Platforme i pokretanje administrativnih	Q1 2027	Nosilac: Ministarstvo pravde, Agencija za sprečavanje korupcije
			Akteri koji podržavaju implementaciju

	postupaka za implementaciju		Vlada	OCD	Drugi
			Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Generalni sekretariat Vlade	OT članovi iz NVO sektora	IT zajednica
2.Lansiranje nacionalne kampanje i promocija platforme za građanski nadzor - Sprovođenje edukativnih aktivnosti (seminari, radionice, obuke) o prijavljivanju i prevenciji korupcije. - Realizacija promotivnih aktivnosti u saradnji sa medijima. - Sprovođenje periodičnih istraživanja o percepciji korupcije povjerenju građana u institucije.	Uspostavljena funkcionalna Platforma i povećana upotreba dostupnih alata za građanski monitoring Uvećanje za 50% prijava sumnji na korupciju u odnosu na referentnu 2025. godinu Povećan procenat građana upoznatih sa načinima i mehanizmima prijave korupcije i djelovanjem institucija. Procenat povjerenja građana u institucije (mjerjenje kroz istraživanja). Broj i tip sprovedenih edukacija, događaja i medijskih aktivnosti.	Q4 2027 (kontinuirano)	Nosilac: Ministarstvo pravde, Agencija za sprečavanje korupcije Akteri koji podržavaju implementaciju		
			Vlada	OCD	Drugi
				OT članovi iz NVO sektora	/

	Broj institucija i aktera uključenih u realizaciju. Broj sadržaja u otvorenom (data) formatu proisteklih iz kvartalnih izvještaja.				
3. Kvartalni izvještaji o učinku i učešću građana	Redovni izvještaji analiziraju trendove i probleme po sektorima; Podaci iz izvještaja dostupni u open data formatu	Q4 2029 (kontinuirano)	Nosialc: Ministarstvo pravde, Agencija za sprečavanje korupcije		
			Akteri koji podržavaju implementaciju		
			Vlada	OCD	Drugi

POU OBAVEZA

Država	Crna Gora		
Broj i naziv obaveze	4. OTVORENOST LOKALNIH SAMOUPRAVA		
Kratak opis obaveze	<i>Unapređenje transparentnosti na nivou lokalnih samouprava kroz uspostavljanje jedinstvenih standarda otvorenosti i razvoj šablonskih digitalnih servisa.</i>		
Nosilac obaveze	Lokalne samouprave		
Akteri koji pružaju podršku	Vlada	OCD	Drugi akteri
	Ministarstvo javne uprave	<i>OT članovi iz NVO sektora</i>	• <i>Zajednica opština Crne Gore</i> • <i>Organizacije civilnog društva</i> • <i>Akadska zajednica</i> • <i>Međunarodni partneri (OGP, SIGMA, ReSPA, DEU)</i>
Period realizacije	2026-2029. godine		

Definisanje problema

1. Koji problem se ovom obavezom želi riješiti?

Od 2012. godine Crna Gora gradi kulturu otvorenosti i participacije kroz Partnerstvo za otvorenu upravu (OGP), ali se na lokalnom nivou održava neujednačen stepen transparentnosti. U prethodnim ciklusima NAP-a, otvorenost lokalnih samouprava u Crnoj Gori ocijenjena je kao nedovoljna, sa prosječnim ispunjenjem kriterijuma od oko 50%. Neke opštine proaktivno objavljuju informacije, razvijaju digitalne servise i uključuju građane. Međutim, veliki broj opština i dalje ne ispunjava osnovne standarde transparentnosti. Posljedice su:

- fragmentirani pristup objavi podataka o radu i budžetu;
- otežan pristup podacima od javnog značaja;
- ograničena digitalizacija osnovnih usluga;
- neujednačena praksa objavljivanja dokumenata i odluka;
- nedostatak mehanizama pouzdanih kanala za uključivanje građana i civilnog sektora.

Izveštaji IRM-a i preporuke međunarodnih partnera ukazuju na potrebu za jedinstvenim standardima otvorenosti, jačanjem digitalnih kapaciteta lokalnih uprava i kulturom proaktivnog objavljivanja.

2. Koji su uzroci problema?

1. Neujednačeni standardi otvorenosti

Nema jedinstvene definicije minimalnih kriterijuma ili obaveznih rokova za objavu ključnih informacija. Postoje značajne razlike u kvalitetu objavljivanja informacija i pristupačnosti digitalnih servisa. Nedostatak jasnih standarda i praksi za transparentnost i javno izvještavanje. – *Podsjetnik za JLS: u prethodnom ciklusu djelimično je djelimično realizovana mjera iz prethodnog NAP-a.*

2. Nedostatak systemske podrške za digitalne servise

Digitalni alati i platforme razvijani su ad hoc, bez centralizovanih smjernica i tehničke pomoći.

3. Ograničeni tehnički i ljudski kapaciteti

Manje opštine nemaju dovoljno IT stručnjaka niti budžetskih sredstava za razvoj i održavanje servisa.

4. Slaba koordinacija i razmjena iskustava

Najbolje prakse ne šire se sistemski među jedinicama lokalne samouprave.

Opis obaveze

1. Šta je do sad urađeno da se problem riješi?

U dosadašnjoj praksi lokalne samouprave su preduzele sljedeće korake za jačanje otvorenosti:

- Većina jedinica lokalne samouprave redovno objavljuje zakonom propisane informacije (planove, izvještaje o radu, budžetske podatke), ali bez jedinstvene metodologije kvaliteta i formata prilagođenih široj javnosti.
- U nekoliko opština sprovedeni su pilot-projekti usmjereni na digitalne servise i otvorene podatke, a tri opštine (Bar, Plav, Žabljak) pristupile su inicijativi OGP Local.
- Organizovane su ad hoc obuke za službenike nadležne za transparentnost i digitalne alate, uz podršku domaćih nevladinih organizacija i međunarodnih partnera; međutim, obuke nisu bile sistemski planirane niti evaluirane kroz jedinstvene standarde.
- Uvedeni su standardni mehanizmi javnih rasprava i konsultacija (javne sjednice, on-line forumi, upitnici), ali bez centralizovanog sistema za praćenje dostavljenih prijedloga, njihove obrade i redovnog izvještavanja o efektima koje su izazvali.
- Unutar prethodnih NAP-ova pokrenute su inicijative za unapređenje transparentnosti (izrada smjernica za objavu podataka, pilot-portali, model participativnog budžetiranja), ali nije definisan jedinstven skup indikatora napretka niti obavezni rokovi njihove implementacije u svim opštinama.

Ovi dosadašnji naponi stvorili su fragmentiranu osnovu za otvorenost: postavili su inicijalne primjere dobre prakse, ali nisu omogućili usklađenu i mjerljivu primjenu standarda na svim nivoima lokalne samouprave.

2. Koje rješenje se predlaže?

- Uvođenje minimalnih standarda otvorenosti: svaka lokalna samouprava će usvojiti jedinstvene kriterijume za proaktivno objavljivanje ključnih informacija (budžet, odluke, ugovori, zapisnici), čime se osigurava dosljednost i transparentnost na nacionalnom nivou.
- Jačanje kapaciteta kroz kontinuirane obuke: redovnim, sertifikovanim programima za službenike lokalnih samouprava (npr. e-transparentnost, upravljanje otvorenim podacima, komunikacija s građanima) gradiće se stručnost i kultura otvorenosti u svim jedinicama lokalne samouprave.
- Transparentan sistem izvještavanja i evaluacije: uspostaviće se godišnji mehanizam rangiranja opština po stepenu otvorenosti, uz objavu interaktivnog izvještaja i organizovanje regionalnih radionica za razmjenu primjera dobre prakse, što će kontinuirano podsticati lokalne vlasti na unapređenje i omogućiti građanima praćenje napretka.

Monitoring i evaluacija

- Uspostavljanje godišnjeg rangiranja opština prema stepeni otvorenosti

- Organizacija regionalnih radionica za razmjenu najboljih praksi i prilagođavanje standarda
- Uključivanje nezavisnog mehanizma izvještavanja (IRM) i civilnog društva u verifikaciju podataka i davanje preporuka za narednu godinu

3. Koji rezultati se žele postići realizacijom ove obaveze?

Realizacijom ove obaveze, očekuje se:

- **Povećana otvorenost lokalnih samouprava:** Sve opštine dosljedno primjenjuju jedinstvene standarde otvorenosti, što omogućava građanima lakši i brži pristup informacijama o radu, budžetu i odlukama lokalnih vlasti.
- **Uspostavljeni i funkcionalni šablonski digitalni servisi:** Lokalne samouprave imaju razvijene šablonske digitalne servise koji se oslanjaju na nacionalne sisteme, sa ciljem povećanja efikasnosti i ujednačene dostupnosti podataka/informacija.
- **Jačanje kapaciteta zaposlenih:** Lokalni službenici su kontinuirano obučavani za primjenu standarda otvorenosti i upravljanje digitalnim servisima, što doprinosi profesionalizaciji i održivosti procesa transparentnosti.
- **Redovno i javno izvještavanje o napretku:** Uspostavljen je sistem godišnjeg izvještavanja i javnog rangiranja opština po stepenu otvorenosti, čime se podstiče konkurencija, omogućava praćenje napretka i jača povjerenje građana u lokalne institucije.
- **Usklađenost sa evropskim standardima otvorene uprave:** Lokalna samouprava u Crnoj Gori funkcioniše u skladu sa najboljim evropskim praksama, što doprinosi ukupnom jačanju demokratske kulture i odgovornosti na lokalnom nivou.

Analiza obaveze	
Pitanje	Odgovor
1. Kako ova obaveza promoviše transparentnost?	Obaveza podstiče transparentnost kroz uspostavljanje minimalnih standarda za objavu informacija na lokalnom nivou, uključujući budžetske podatke, odluke, ugovore i zapisnike, čime građanima omogućava jednostavan i brz pristup svim relevantnim dokumentima i podacima. Redovno i javno izvještavanje o otvorenosti opština dodatno jača vidljivost rada lokalnih organa i omogućava uporedivost među opštinama.
2. Kako ova obaveza promoviše odgovornost?	Uvođenjem obaveznih standarda i godišnjeg izvještavanja, lokalne samouprave postaju odgovornije prema građanima i centralnim institucijama. Javno rangiranje opština po stepenu otvorenosti podstiče konkurenciju i motiviše lokalne vlasti da kontinuirano unapređuju svoje prakse. Uključivanje nezavisnog mehanizma izvještavanja (IRM) i civilnog društva u monitoring, doprinosi objektivnoj procjeni rezultata i pravovremenom reagovanju na eventualne propuste.
4. Kako ova obaveza unapređuje učešće građana u definisanju, realizaciji i monitoringu rješenja?	Digitalne platforme za e-konsultacije omogućavaju građanima da predlažu prioritete, glasaju o projektima i prate status svojih prijedloga u stvarnom vremenu. Povratne informacije građana se sistematski prikupljaju i koriste za prilagođavanje i unapređenje rješenja tokom trajanja obaveze.

Planiranje obaveze

Ključni koraci	Očekivani ishodi	Očekivani period završetka	Zainteresovane strane		
1. Izrada i usvajanje minimalnih standarda otvorenosti za sve lokalne samouprave	Usvojeni standardi otvorenosti i obavezna objava ključnih informacija otvorenih podataka u svim lokalnim samoupravama (svaka opština redovno objavljuje osnovne skupove podataka, uključujući budžet, postupke javnih nabavki i zapisnike sa sjednica skupštine, u standardizovanim i javno dostupnim formatima).	Q4 2026	Nosilac: Ministarstvo javne uprave		
			<u>Akteri koji podržavaju implementaciju</u>		
			Vlada	OCD	Drugi
			Lokalne samouprave	OT članovi iz NVO sektora	Zajednica opština, međunarodni partneri
2. Organizacija kontinuiranih obuka za zaposlene u lokalnim samoupravama	Jačanje kapaciteta zaposlenih za transparentno i odgovorno upravljanje (podsticati razmjenu znanja i iskustava među jedinicama lokalne samouprave: članovi OGP Lokala iz Bara, Plava i Žabljaka mogu pružiti savjetodavnu podršku drugim opštinama)	2026–2029.	Nosilac: Uprava za ljudske resurse, Lokalne samouprave		
			<u>Akteri koji podržavaju implementaciju</u>		
			Vlada	OCD	Drugi
			Ministarstvo o javne uprave		Zajednica opština
3. Uspostavljanje sistema godišnjeg izvještavanja i rangiranja lokalnim samouprava po otvorenosti	Redovno izvještavanje, javna dostupnost rezultata i podsticanje konkurentnosti između lokalnih samouprava (rang-liste i izvještaji o ocjeni učinka treba da budu prilagođeni građanima, redovno ažurirani (najmanje jednom godišnje) i	Svake godine do 2029. kontinuirano	Nosilac: Ministarstvo javne uprave		
			<u>Akteri koji podržavaju implementaciju</u>		
			Vlada	OCD	Drugi
					Lokalne samouprave, nezavisni mehanizam izvještavanja (IRM), građani,

	da sadrže mehanizme za prikupljanje i obradu povratnih informacija građana.				Zajednica opština
4. Razvoj i lansiranje šablonskih digitalnih servisa	Funkcionalni digitalni servisi u lokalnim samoupravama;	Do 2029. kontinuirano	Nosilac: Lokalne samouprave		
			<u>Akteri koji podržavaju implementaciju</u>		
			Vlada	OCD	Drugi
			Ministarstvo javne uprave		Zajednica opština, nezavisni mehanizam izvještavanja (IRM), građani
5. Uvođenje i proširenje participativnih e-konsultacija	Najmanje 100 registrovanih građana; minimum 100 prijedloga/komentar a na godišnjem nivou;	Q4 2027 – Q4 2028	Nosilac: Lokalne samouprave		
			<u>Akteri koji podržavaju implementaciju</u>		
			Vlada	OCD	Drugi
			Ministarstvo javne uprave	OT članovi iz NVO sektora	Zajednica opština, akademska zajednica, građani

POU OBAVEZA

Država	Crna Gora		
Broj i naziv obaveze	5. DIGITALNO UPRAVLJANJE		
Kratak opis obaveze	<i>Ubrzanje digitalne transformacije javne uprave u Crnoj Gori kroz unapređenje interoperabilnosti sistema, razvoj naprednih elektronskih usluga, jačanje sajber bezbjednosti i povećanje digitalne pismenosti građana i javnih službenika, uz implementaciju vještačke inteligencije u javne procese.</i>		
Nosilac obaveze	Ministarstvo javne uprave		
Akteri koji pružaju podršku	Vlada	OCD	Drugi akteri
	Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija Ministarstvo ekonomskog razvoja Uprava za ljudske resurse	OT članovi iz NVO sektora	• <i>Lokalne samouprave</i> • <i>Zajednica opština</i> • <i>Agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge (EKIP)</i> • <i>Centralna banka Crne Gore</i> • <i>Organizacije civilnog društva</i> • <i>Akadska zajednica i Naučno-tehnološki park</i> • <i>Privatni sektor i IT kompanije</i> • <i>Međunarodni partneri (EU, UNDP, UNOPS, ITU, SIGMA, ReSPA)</i>
Period realizacije	2026-2029. godine		

Definisanje problema

1.Koji problem se ovom obavezom želi riješiti?

Od 2021. godine Crna Gora je ostvarila značajan napredak u digitalnoj transformaciji javne uprave, posebno kroz projekat "E-usluge i digitalna infrastruktura kao odgovor na COVID-19" koji je finansirala Evropska unija. Ovaj projekat rezultirao je sa preko 45 novih elektronskih usluga, novim portalom e-Uprave i poboljšanim korisničkim iskustvom. Međutim, analiza pokazuje da je napredak bio fragmentiran i sporiji od očekivanja, jer zemlja još uvijek nije iskoristila puni potencijal digitalne transformacije za osiguravanje efikasne i transparentne državne uprave.

Digitalno upravljanje u Crnoj Gori karakteriše fragmentirana implementacija digitalnih rješenja, nedovoljna interoperabilnost između sistema, ograničena primjena vještačke inteligencije i neravnomjerni digitalni kapaciteti između centralnih institucija i lokalnih samouprava. Uprkos tome što je preko 45 elektronskih usluga razvijeno kroz EU projekte, mnoge institucije još uvijek funkcionišu sa zastarjelim procesima, a građani i privreda nisu u potpunosti iskoristili potencijale digitalizacije.

2.Koji su uzroci problema?

- Nedovoljna koordinacija između institucija odgovornih za digitalnu transformaciju
- Neravnomjerni razvoj digitalnih kapaciteta među državnim organima i lokalnim samoupravama
- Ograničena interoperabilnost između postojećih informacionih sistema i registara
- Nedostatak stručnog kadra sa potrebnim digitalnim vještinama
- Fragmentirana implementacija bez jedinstvene arhitekture e-uprave
- Rizici sajber bezbjednosti, posebno nakon napada iz 2022. godine
- Nedovoljna digitalna pismenost građana (samo 25% potpuno digitalno pismeno)
- Početna faza u primjeni vještačke inteligencije bez strateškog pristupa

Opis obaveze

1.Šta je do sad urađeno da se problem riješi?

Ministarstvo javne uprave je kroz različite projekte i inicijative ostvarilo značajne rezultate:

- Implementiran je projekat "E-usluge i digitalna infrastruktura kao odgovor na COVID-19" koji je rezultirao sa preko 45 novih elektronskih usluga
- Osnovano je Koordinaciono tijelo za upravljanje procesom digitalne transformacije, koje okuplja predstavnike ključnih institucija kako bi se osigurala horizontalna koordinacija i nadzor nad realizacijom reformskih mjera iz oblasti digitalizacije
- Formiran je i Operativni tim za praćenje realizacije Plana usluga za digitalizaciju koji operativno prati napredak i daje preporuke za dalje korake.
- Usvojen je Plan usluga za digitalizaciju, kao centralni dokument koji definiše prioritete, rokove i odgovorne institucije za digitalizaciju 171 usluge do kraja 2027. godine. Plan ima jasnu dinamiku po godinama, uključujući cilj da se u 2025. realizuje 57 usluga
- Usvojena je Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026 kao centralni dokument za izgradnju "Digitalne Crne Gore"
- Uspostavljen je novi portal elektronske Uprave
- Razvijen je portal otvorenih podataka (data.gov.me) koji je integrisan sa evropskim portalom otvorenih podataka
- Implementirani su unapređeni sistemi poput eDMS (elektronskog sistema za upravljanje dokumentima) i eSV (elektronskog sistema za praćenje sjednica Vlade)
- Uspostavljeno je Certifikaciono tijelo GovME CA, čime je Ministarstvo javne uprave po prvi put postalo kvalifikovani davalac elektronskih usluga povjerenja. Ovim su stvoreni svi preduslovi za sigurnu i kontrolisanu upotrebu digitalnih servisa, u skladu sa evropskim standardima. Sedam standardizovanih usluga povjerenja sada je dostupno organima državne uprave, čime se ubrzavaju administrativni procesi, jača povjerenje građana u e-upravu i otvara put za dalju digitalnu transformaciju Crne Gore.

- Uspostavljen je novi Metaregistar koji predstavlja važan korak ka ubrzanoj digitalizaciji javne uprave, jer omogućava bolju međuinstitucionalnu koordinaciju, smanjenje administrativnih barijera i bržu razmjenu podataka. Isti objedinjuje više od 170 elektronskih registara, informacionih sistema i web servisa iz različitih institucija.
- Formiran je Operativni centar Vlade za praćenje, otkrivanje i odgovor na incidente (GSOC) nakon sajber napada iz 2022. godine
- U cilju podizanja nivoa povjerenja sa međunarodim partnerima započet je proces dobijanja TF-CSIRT akreditacije.
- U finalnoj fazi je i izrada Nacionalnog plana za odgovor na sajber prijetnju, ozbiljnu sajber prijetnju, incidente i sajber krizu.
- Zapocet je proces kreiranja liste ključnih i važnih subjekata u skadu sa Zakonom o informacionoj bezbjednosti.
- Pokrenute su i realizovane određene aktivnosti u sklopu projekta "Digitalna transformacija lokalnih samouprava" (2024-2025) koji se realizuje uz podršku UNOPS/ITU
- Predstavljen je prvi Izvještaj o spremnosti za primjenu vještačke inteligencije u javnoj upravi¹³

2. Koje rješenje se predlaže?

- **Jačanje interoperabilnosti i jedinstvene arhitekture e-uprave:**
Razvoj jedinstvene arhitekture e-uprave koja omogućava neometanu/kontinuiranu razmjenu podataka između elektronskih registara odnosno institucija
Proširenje kapaciteta Jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka (JSERP) za povezivanje svih elektronskih registara
Implementacija nacionalnog okvira interoperabilnosti na svim nivoima javne uprave koji je usklađen sa Evopskim okvirom iz 2024. godine
- **Digitalizacija transakcionih usluga:**
Implementacija plana pune digitalizacije transakcionih javnih elektronskih servisa na nacionalnom i lokalnom nivou
Korišćenje IBM BPM platforme za automatizaciju poslovnih procesa u više institucija
Razvoj 24/7 dostupnih digitalnih servisa za građane i privredu
- **Sajber bezbjednost i otpornost:**
Jačanje GSOC-a i implementacija Zakona o informacionoj bezbjednosti kao transpozicije NIS2 direktive
Razvoj kapaciteta kroz Regionalni centar za sajber bezbednost (WB3C i ostalih međunarodnih partnera) u Podgorici
Implementacija naprednih sistema zaštite od sajber prijetnji.
Uspostavljanje laboratorije koja će omogućiti analizu i testiranje bezbjedonosnih prijetnji a ujedno biti i interni trening centar u cilju diljenja znanja i iskustava stečenih u predhodnom periodu.
- **Kapaciteti i digitalna pismenost:**
Proširenje programa nove eAkademije za kontinuirane obuke javnih službenika
Implementacija programa za povećanje digitalne pismenosti građana kroz partnerstvo sa ZZZCG
Jačanje digitalnih kompetencija kroz saradnju sa Parlamentom Crne Gore
- **Primjena vještačke inteligencije:**
Izrada i implementacija prve nacionalne Strategije o vještačkoj inteligenciji
Integracija AI alata na portalima Vlade, eUprave, Open data
Fokusiranje na sektore sa konkurentskim prednostima: turizam, energetika, zaštita životne sredine, zdravstvo

¹³ Izvještaj o procjeni spremnosti za primjenu vještačke inteligencije (AILA) | United Nations Development Programme

- **Lokalna digitalizacija:**
Podrška lokalnim samoupravama kroz projekat „Procjene digitalne zrelosti“¹⁴
Standardizacija digitalnih servisa na lokalnom nivou
Regionalne radionice za razmjenu najboljih praksi

3. Koji rezultati se žele postići realizacijom ove obaveze?

- Realizacijom ove obaveze, očekuje se:
- Povećanje broja transakcionih elektronskih usluga sa trenutnih 45 na najmanje 150 do kraja 2029. godine
 - Jačanje interoperabilnosti kroz povezivanje svih ključnih registara i sistema državne uprave
 - Sajber bezbjednost - implementacija NIS2 direktive i jačanje nacionalnih kapaciteta za odgovor na incidente, osiguranju povjerenja građana, zaštiti otvorenih podataka i obezbjeđivanju sigurnog digitalnog okruženja.
 - Digitalna pismenost - povećanje sa trenutnih 25% na 45% potpuno digitalno pismenih građana
 - Lokalna digitalizacija - sve lokalne samouprave imaju osnovno digitalno okruženje i e-servise
 - Korisničko iskustvo - 90% zadovoljstvo korisnika elektronskim uslugama (trenutno oko 50%)

Analiza obaveze	
Pitanje	Odgovor
1. Kako ova obaveza promoviše transparentnost?	Obaveza jača transparentnost kroz razvoj naprednih portala otvorenih podataka, implementaciju proaktivnog objavljivanja informacija putem digitalizovanih procesa i omogućavanje građanima lakšeg pristupa informacijama kroz 24/7 dostupne elektronske usluge. AI alati će omogućiti automatsko generisanje izvještaja i analiza, čineći rad javne uprave vidljivijim i razumljivijim.
2. Kako ova obaveza promoviše odgovornost?	Digitalizacija procesa omogućava potpunu transparentnost i praćenje administrativnih postupaka, a elektronski potpisi i vrijeme evidentiranja osiguravaju dokumentovanu odgovornost. GSOC sistem pruža kontinuirani monitoring sajber bezbjednosti, dok AI alati omogućavaju prediktivnu analizu i pravovremeno reagovanje na probleme. Interoperabilnost između sistema olakšava kontrolu i audit procesa.
3. Kako ova obaveza unapređuje učešće građana u definisanju, realizaciji i monitoringu rješenja?	Digitalne platforme omogućavaju kontinuirano prikupljanje povratnih informacija od korisnika elektronskih usluga, dok AI chatboti pružaju 24/7 podršku i odgovaraju na pitanja građana. Portal e-Uprave će uključiti funkcionalnosti za online konsultacije i prijedloge, a lokalne samouprave će digitalno transformisati svoje procese. Digitalna pismenost programa omogućava građanima aktivnije učešće u digitalnim procesima.

Planiranje obaveze

¹⁴ Digitalna transformacija lokalnih samouprava u Crnoj Gori

Ključni koraci	Očekivani ishodi	Očekivani period završetka	Zainteresovane strane		
1. Izrada i implementacija nacionalne Strategije o vještačkoj inteligenciji	Usvojena strategija i prvi AI alati integrisani u portale Vlade, eUprave, Open data Uspostavljen mehanizam za procjenu rizika (Risk assesment tool) Izrada izvjestaja prema UNESCO-ovoj metodologiji	Q4 2027	Nosilac: Ministarstvo javne uprave		
			Akteri koji podržavaju implementaciju		
			Vlada	OCD	Drugi
			Ministarstvo o prosvjete nauke i inovacija	OT članovi iz NVO sektora	Akadska zajednica, privatni sektor, međunarodni i partneri
2. Jačanje interoperabilnosti i proširenje JSERP sistema	Povezani ključni registri i uspostavljena potpuna elektronska razmjena podataka između institucija	Q2 2027	Nosilac: Ministarstvo javne uprave		
			Akteri koji podržavaju implementaciju		
			Vlada	OCD	Drugi
			Resorne institucije		lokalne samouprave
3. Implementacija naprednih sistema sajber bezbjednosti i NIS2 direktive	Ojačana sajber otpornost i uspostavljen 24/7 GSOC monitoring Uspostavljena funkcionalna Agencije za sajber bezbjednost	Q4 2027.	Nosilac: Ministarstvo javne uprave		
			Akteri koji podržavaju implementaciju		
			Vlada	OCD	Drugi
					EKIP, WB3C, međunarodni i partneri
4. Digitalizacija transakcionih usluga i digitalna transformacija na lokalnom nivou	Najmanje 100 elektronskih usluga dostupno 24/7 u skladu sa digitalizovanim šablonskim uslugama na centralnom i lokalnom nivou	Q1 2029.	Nosilac: Ministarstvo javne uprave		
			Akteri koji podržavaju implementaciju		
			Vlada	OCD	Drugi
			Resorne institucije		Lokalne samouprave, međunarodni i partneri
5. Povećanje digitalne pismenosti i AI kapaciteta	45% digitalno pismenih građana i	2029.	Nosilac: Ministarstvo javne uprave		
			Akteri koji podržavaju implementaciju		
			Vlada	OCD	Drugi

	sistemska primjena AI u javnoj upravi			OT članovi iz NVO sektora	Lokalne samouprave, akademska zajednica
--	--	--	--	------------------------------------	--

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo javne uprave

NAZIV PROPISA

Predlog nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2026-2029

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Analiza implementacije prethodnih NAP-ova pokazuje da su ostvareni određeni pomaci u unapređenju transparentnosti i otvorenosti rada Vlade, razvoju portala otvorenih podataka, jačanju mehanizama za uključivanje građana u procese donošenja odluka i unapređenju saradnje sa civilnim društvom. Posebno je važno istaći napredak u objavljivanju informacija o radu Vlade, dostupnosti materijala sa sjednica, kao i uključivanju prvih opština u OGP Local inicijativu (Bar, Plav, Žabljak).

OGP proces je prepoznat kao važan instrument za unapređenje transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti javnog sektora, ali i za jačanje povjerenja građana u institucije. Kroz dosadašnje cikluse Nacionalnih akcionih planova (NAP), Crna Gora je implementirala niz mjera usmjerenih na:

- unapređenje pristupa informacijama,
- jačanje participacije građana i civilnog društva,
- razvoj otvorenih podataka i digitalizaciju javnih usluga,
- borbu protiv korupcije i jačanje integriteta javne uprave,
- unapređenje saradnje sa lokalnim zajednicama i međunarodnim partnerima.

Iako su ostvareni određeni rezultati, prethodni izvještaji ukazuju na izazove u implementaciji, posebno u pogledu političke stabilnosti, međuinstitucionalne saradnje i kontinuiranog uključivanja civilnog društva. Posebno su istaknuti problemi poput ograničene realizacije pojedinih obaveza, neujednačene primjene mehanizama e-participacije i otvorenih podataka, kao i potrebe za jačanjem institucionalne otpornosti na digitalne prijetnje i krizne situacije.

Problem koji se želi riješiti ovom obavezom odnosi se na ograničeno i nedovoljno efikasno učešće javnosti u procesima donošenja odluka. Ključni izazovi uključuju nizak nivo transparentnosti rada javne uprave, nedostatak dostupnih i pravovremenih informacija, kao i slabu komunikaciju između građana i institucija. Ova situacija dovodi do formalnog, a ne stvarnog učešća građana, što znači da i kada građani učestvuju u konsultativnim procesima, njihov uticaj je često minimalan ili nepostojeći. Problemi se, prije svega, ogledaju u neobavještenosti građana o održavanju javnih konsultacija i javnih rasprava. Nije dovoljno samo na sajtu ministarstava objaviti u najavama, već je neophodno da se obavještenja o javnim konsultacijama i javnim raspravama objavljuju i preko drugih kanala komunikacije, društvenim mrežama, medijima, na način koji je najviše dostupan široj javnosti. Problemi se ogledaju i u tehničkim i organizacionim preprekama, poput neadekvatnih termina održavanja konsultacija, nedovoljnoj upotrebi dostupnih digitalnih platformi za uključivanje građana, te slabe prakse odgovaranja na njihove komentare i prijedloge.

Uticaj problema je kontinuiran, jer građani već duže vrijeme nisu u mogućnosti ostvariti punu participaciju, što otežava razvoj demokratskih procesa i smanjuje povjerenje u javne institucije. Trajno rješenje zahtijeva sistemski i višedimenzionalni pristup koji obuhvata donošenje i primjenu jasnih zakonskih okvira o slobodnom pristupu informacijama, intenzivnu digitalizaciju javnih servisa, kontinuiranu edukaciju kako građana, tako i zaposlenih u

javnom sektoru, te uspostavljanje efikasnih kanala za dvosmjernu komunikaciju i transparentnu razmjenu podataka.

Samo kroz takav sveobuhvatan pristup, koji podrazumijeva tehnološke, pravne, edukativne i organizacione mjere, može se osigurati stvarno, inkluzivno i odgovorno učešće građana u donošenju odluka. Time se jača demokratski kapacitet društva, povećava povjerenje u institucije, te se gradi otvorena i transparentna javna uprava koja uvažava i aktivno uključuje svoje građane.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Cilj usvajanja Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2026-2029 ima za cilj:

- ✓ veću participaciju građana u procesima donošenja odluka, posebno onih koji se direktno odnose na život građana, a u cilju obezbjeđivanja veće transparentnosti i odgovornosti u radu institucija;
- ✓ uspostavljanje „Programa za budžetsku pismenost“ radi osnaživanja građana da razumiju, prate i utiču na javnu potrošnju kroz znanje i aktivno učešće.
- ✓ jačanje integriteta i javne odgovornosti za borbu protiv korupcije kroz kreiranje interaktivne online mape;
- ✓ otvorenost lokalnih samouprava i unapređenje transparentnosti na nivou lokalnih samouprava kroz uspostavljanje jedinstvenih standarda otvorenosti i razvoj šablonskih digitalnih servisa;
- ✓ digitalno upravljanje.

Novi Nacionalni akcioni plan za period 2026–2029. godine nastoji da odgovori na izazove, oslanjajući se na naučene lekcije iz prethodnih ciklusa i preporuke nezavisnog mehanizma izvještavanja (IRM), kao i na smjernice OGP-a za izradu akcionih planova.

Planirani reformski koraci biće usmjereni na:

- dalju institucionalizaciju i unapređenje mehanizama javnog učešća,
- proaktivnu transparentnost i dostupnost vrijednih setova podataka,
- jačanje integriteta i odgovornosti na svim nivoima vlasti,
- unapređenje saradnje sa civilnim društvom i lokalnim zajednicama,
- jačanje digitalne otpornosti i sigurnosti javne uprave.

Sprovođenjem navedenog akcionog plana Crna Gora potvrđuje opredijeljenost principima otvorene uprave i evropskim vrijednostima, s ciljem izgradnje djelotvornih, odgovornih i inkluzivnih institucija, jačanja povjerenja građana i ubrzanja reformskih procesa u skladu sa Agendom održivog razvoja do 2030. godine.

Planirane i definisane aktivnosti su usklađene sa Strategijom reforme javne uprave 2022–2026. i pripadajućim akcionim planovima, kao i sa ciljevima održivog razvoja i obavezama iz procesa pristupanja EU.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati „status quo“ opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Opcija za ispunjenje cilja je usvajanje Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2026-2029, koji će riješiti probleme koji postoje u praksi a koji su bili prepoznati i kroz izvještaje nezavisnog mehanizma izvještavanja (IRM), kao i evaluacije domaćih i međunarodnih partnera, koji su ukazali na niz drugih izazova: ograničena realizacija pojedinih obaveza, posebno u oblasti e-participacije i otvorenih podataka, neujednačena primjena mehanizama proaktivne transparentnosti na svim nivoima vlasti,

dedovoljna uključenost civilnog društva, naročito u fazi implementacije, problemi sa međuinstitucionalnom saradnjom i kontinuitetom reformi usljed čestih političkih i kadrovskih promjena,

Preferirana opcija doveste do:

- ✓ unaprijeđenja kvaliteta i dostupnosti mehanizama za učešće građana u donošenju odluka, kroz jačanje dvosmjerne komunikacije i osnaživanje civilnog društva. Cilj je da se stvori otvoreniji, transparentniji i inkluzivniji proces upravljanja, u kojem građani imaju stvaran uticaj na javne politike. Poseban fokus je na digitalizaciji, edukaciji i integraciji dobrih međunarodnih praksi;
- ✓ uspostavljanjem „Program za građansku budžetsku pismenost” - neformalni edukativni program koji kroz praktične radionice i digitalne alate: obučava građane da razumiju kako se kreira, usvaja i izvršava budžet; pokazuje im gdje da pronađu podatke o javnoj potrošnji i kako da ih analiziraju; uči ih kako da zagovaraju svoje prioritete u budžetu; osposobljava ih da prepoznaju sumnjive obrasce trošenja i alarmiraju javnost. Takođe, može se pokrenuti dubinska promjena u načinu na koji građani Crne Gore doživljavaju javni novac i svoju ulogu u odlučivanju o njegovoj potrošnji. Cilj Programa nije samo da prenese znanje, već da podstakne novu kulturu odgovornosti i učešća. Kada građani shvate da budžet nije apstrakcija, već plan koji određuje da li će škola imati grijanje, da li će ulica biti osvijetljena ili dom zdravlja imati ljekara, tada budžet postaje lična stvar i raste spremnost da se postavljaju pitanja, traže odgovori i brani javni interes;
- ✓ kreiranje interaktivne online mape Korupcija na mapi – Građanski nadzor kroz digitalnu mapu prijava i ocjena javnih institucija, građanima će biti omogućeno da anonimno prijave sumnje na korupciju, ocjene transparentnost rada institucija i vizuelno prate „žarišta” netransparentnosti u realnom vremenu. Ova obaveza osnažuje javnost da preuzme aktivnu ulogu u nadzoru nad institucijama, povećavajući odgovornost i vidljivost antikorupcionih napora;
- ✓ na nivou lokalnih samouprava kroz uspostavljanje jedinstvenih standarda otvorenosti i razvoj šablonskih digitalnih servisa povećana se otvorenost lokalnih samouprava - sve opštine dosljedno primjenjuju jedinstvene standarde otvorenosti, što omogućava građanima lakši i brži pristup informacijama o radu, budžetu i odlukama lokalnih vlasti, lokalne samouprave imaju razvijene šablonske digitalne servise koji se oslanjaju na nacionalne sisteme, sa ciljem povećanja efikasnosti i ujednačene dostupnosti podataka/informacija što doprinosi ukupnom jačanju demokratske kulture i odgovornosti na lokalnom nivou.
- ✓ povećanje broja transakcionih elektronskih usluga sa trenutnih 45 na najmanje 150 do kraja 2029. godine, jačanje interoperabilnosti kroz povezivanje svih ključnih registara i sistema državne uprave, sajber bezbjednost - implementacija NIS2 direktive i jačanje nacionalnih kapaciteta za odgovor na incidente, osiguranju povjerenja građana, zaštiti otvorenih podataka i obezbjeđivanju sigurnog digitalnog okruženja, digitalna pismenost - povećanje sa trenutnih 25% na 45% potpuno digitalno pismenih građana, Lokalna digitalizacija - sve lokalne samouprave imaju osnovno digitalno okruženje i e-servise, Korisničko iskustvo - 90% zadovoljstvo korisnika elektronskim uslugama (trenutno oko 50%).

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Rješenja predviđena NAP-om direktno utiču na građane, civilno društvo, lokalne samouprave i državne institucije, jer će se građanima omogućiti lakši pristup informacijama i veća mogućnost učestvovanja u javnim konsultacijama, dok će civilni sektor moći aktivno pratiti i učestvovati u kreiranju politika. Lokalne samouprave će imati koristi od standardizovanih digitalnih servisa i unapređene transparentnosti u radu, što doprinosi boljem

planiranju i efikasnijem upravljanju javnim resursima. Državne institucije će kroz implementaciju NAP-a ojačati interne kapacitete za koordinaciju, digitalizaciju i proaktivnu transparentnost.

Negativni uticaji su minimalni i uglavnom se odnose na privremeno povećanje administrativnog opterećenja tokom prilagođavanja na nove standarde i digitalne servise.

Ne očekuju se bilo kakvi troškovi primjene NAP-a za građane i privredu.

Ove pozitivne promjene, uključujući bolju informisanost, transparentnost i učešće u odlučivanju, značajno prevazilaze minimalne troškove implementacije.

NAP ne podstiče direktno stvaranje novih privrednih subjekata, ali indirektno doprinosi konkurentnosti i inovacijama kroz transparentne procedure i olakšan pristup informacijama, što stvara povoljnije poslovno okruženje.

Administrativna opterećenja i poslovne barijere su pažljivo procijenjene i svedene na minimum, jer je implementacija bazirana na postojećim kapacitetima i digitalnim rješenjima koja olakšavaju komunikaciju i pristup informacijama.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Nacionalni akcioni plan 2026–2029. godine izrađen je u skladu sa metodologijom globalne inicijative Partnerstva za otvorenu upravu, čiji je član Crna Gora od 2012. godine.

Priručnik i metodologija ove inicijative ne predviđaju budžetska sredstava prilikom kreiranja nacionalnog akcionog plana po pojedinačnim aktivnostima u okviru definisanih tematskih okvira. Metodologija je dostupna u dokumentu objavljenom na internet stranici Partnerstva za otvorenu upravu (https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/04/OGP-National-Handbook_2024.pdf).

Shodno ovom okviru, Nacionalni akcioni plan 2026–2029 ne stvara finansijske obaveze, niti proizvodi fiskalni uticaj na građane. Sve aktivnosti u okviru NAP-a sprovode se u okviru postojećih institucionalnih nadležnosti i raspoloživih resursa, bez potrebe za dodatnim finansijskim izdvajanjem.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertna podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

Izrada Nacionalnog akcionog plana za period 2026–2029. godine odvija se kroz inkluzivan, transparentan i participativan proces, u skladu sa OGP smjernicama i međunarodnim praksama. Proces ko-kreiranja NAP-a 2026-

2029 realizovan je u skladu sa definisanim Kalendarom konsultacija¹ objavljenim na zvaničnoj stranici Ministarstva javne uprave. Kroz javne konsultacije sprovedene od februara do aprila 2025. godine, prikupljeni su predlozi građana, organizacija civilnog društva i drugih zainteresovanih strana.

Ključni elementi procesa izrade NAP-a uključivali su: javne pozive i online upitnike za građane, organizacije civilnog društva i privredu, organizaciju regionalnih radionica i javnih rasprava, u centralnom, južnom i sjevernom regionu tokom septembra 2025. godine, konsultacije sa stručnjacima iz oblasti digitalizacije, transparentnosti, borbe protiv korupcije i građanskog učešća, redovno informisanje javnosti i objavljivanje relevantnih materijala na zvaničnim internet stranicama Ministarstva javne uprave i OGP-a, na stranici Partnerstvo za otvorenu upravu - Ministarstvo javne uprave², uključivanje povratnih informacija odnosno komentara i sugestija iz javnih konsultacija u finalnu verziju NAP-a.

Pregled aktivnosti zajedničkog kreiranja Nacionalnog akcionog plana 2026-2029:

Od trenutka pokretanja procesa izrade novog Nacionalnog akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu za period 2026-2029. godine, Ministarstvo javne uprave je preduzelo niz konkretnih aktivnosti s ciljem osiguranja inkluzivnosti, transparentnosti i kvaliteta cjelokupnog procesa.

U cilju dobijanja početnih predloga i sugestija za izradu novog NAP-a, u februaru 2025. godine sprovedene su preliminarne konsultacije, u skladu sa Javnim pozivom³. O sprovedenim konsultacijama objavljen je Izvještaj (<https://www.gov.me/dokumenta/c365ebd5-5977-4c12-bb9b-7275b24567e0>), a pristigli komentari i predlozi proslijeđeni su institucijama koje su nadležne za njihovo rješavanje u cilju zauzimanja stava povodom dobijenih predloga.

Usvojen je dinamički plan rada sa jasno definisanim fazama, rokovima i odgovornostima za sve uključene aktere (Kalendar aktivnosti⁴). Sproveden je širok proces konsultacija sa zainteresovanim stranama, uključujući javne pozive⁵ i online upitnike za građane⁶, organizacije civilnog društva i privredu, s ciljem prikupljanja predloga, sugestija i komentara o prioritetima i obavezama novog NAP-a.

U septembru 2025. organizovane su tri regionalne radionice kao dio javne rasprave, kao i fokus grupe sa predstavnicima organa državne uprave, lokalnih samouprava i NVO sektora.

Redovno su informisani građani i svi materijali se objavljuju na zvaničnim internet stranicama Ministarstva javne uprave i Partnerstva za otvorenu upravu⁷ radi transparentnosti i omogućavanja povratnih informacija.

Planirane i definisane aktivnosti su usklađene sa Strategijom reforme javne uprave 2022-2026. i pripadajućim akcionim planovima, kao i sa ciljevima održivog razvoja i obavezama iz procesa pristupanja EU.

Ministarstvo je, uz podršku međunarodnih partnera i angažovanje eksternih eksperata, obezbijedilo stručnu i tehničku podršku procesu izrade novog NAP-a, uključujući pripremu analitičkih materijala i facilitaciju konsultacija.

Ove aktivnosti potvrđuju posvećenost Ministarstva javne uprave da proces izrade novog NAP-a bude inkluzivan, transparentan i usmjeren na stvarne potrebe građana i društva, u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama.

¹ Ko-kreiranje Nacionalnog akcionog plana 2026-2029

² Partnerstvo za otvorenu upravu - Ministarstvo javne uprave

³ Javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti o izradi Nacionalnog akcionog plana

⁴ Javni poziv za predlaganje predstavnika NVO u Operativni tim Partnerstva

⁵ Ko-kreiranje Nacionalnog akcionog plana 2026-2029

- ⁶ Ponovljeni javni poziv za predlaganje predstavnika nevladine organizacije u operativni tim
⁷ Ko-kreiranje Nacionalnog akcionog plana 2026-2029
⁸ Novi Javni poziv za učešće građana u izradi Nacionalnog akcionog plana
⁹ Inkluzija građana u postupku ko-kreiranja Nacionalnog akcionog plana 2026-2029

7. Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Ključnu ulogu u praćenju procesa implementacije aktivnosti definisanih u Nacionalnom akcionom planu imaće Operativni tim Partnerstva za otvorenu upravu, čije se zvanično formiranje očekuje u decembru 2025. godine. Ovaj tim će imati četvorogodišnji mandat, koji obuhvata period trajanja NAP-a 2026–2029, i biće zadužen za koordinaciju, nadzor, evaluaciju i pravovremeno izvještavanje o realizaciji preuzetih obaveza.

Operativni tim će djelovati kao centralni mehanizam za osiguranje dosljedne i kvalitetne implementacije, obezbjeđujući redovno praćenje napretka, razmatranje izazova i predlaganje korektivnih mjera kada je to potrebno. Očekuje se da će kroz kontinuiranu komunikaciju sa nadležnim institucijama, civilnim društvom i međunarodnim partnerima unaprijediti transparentnost procesa i omogućiti inkluzivan pristup svim fazama sprovođenja NAP-a.

Glavni indikatori za mjerenje uspješnosti implementacije obuhvataju stepen realizacije obaveza iz NAP-a, kvalitet otvorenih podataka, napredak u digitalnim uslugama, obim i kvalitet učešća građana u konsultacijama, kao i ocjene nezavisnog mehanizma izvještavanja (IRM). Ovi indikatori služe kao osnova za objektivnu evaluaciju rezultata i identifikaciju oblasti koje zahtijevaju dodatni fokus.

Operativni tim će biti odgovoran za izradu periodičnih izvještaja, praćenje ključnih pokazatelja i pružanje preporuka za unapređenje procesa. Svi izvještaji i zaključci biće javno dostupni, što dodatno jača transparentnost i povjerenje građana u implementaciju reformi otvorene uprave.

Podgorica, 04. decembar 2025. godine



MINISTAR
mr Marash Dukaj