

Izvještaj o eksternoj evaluaciji Strategije reformе javne uprave za period 2022- 2026 i pratećih Akcionih planova za period 2022-2024 i 2025-2026. godine

Pripremila: Dragana Aleksić

Podgorica, Jul 2026. godine

Sadržaj

1. Sažetak.....	5
3. Osnovne informacije o strateškim dokumentima koji su predmet evaluacije	11
4. Metode i ograničenja.....	16
5. Nalazi i zaključci	21
Nalazi u pogledu relevantnosti, koherentnosti, djelotvornosti, efikasnosti, uticaja i održivosti....	21
➤ Relevantnost i koherentnost.....	21
Zaključak u pogledu relevantnosti i koherentnosti.....	29
➤ Djelotvornost.....	30
Zaključak u pogledu djelotvornosti	51
➤ Efikasnost.....	53
Zaključak u pogledu efikasnosti.....	62
➤ Uticaj	62
Zaključak u pogledu uticaja	64
➤ Održivost	64
Zaključak u pogledu održivosti	68
5. Nalazi i zaključci evaluacije u pogledu metodologije izrade Strategije i Akcionih planova, praćenja sprovođenja i izvještavanja o sprovođenju.....	69
Opšti metodološki nalazi i zaključci.....	69
Pojedinačni komentari na indikatore i aktivnosti u okviru strateških ciljeva	70
Strateški cilj I Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana	70
Strateški cilj II Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave	71
Strateški cilj III Profesionalna javna administracija.....	72
Strateški cilj IV Transparentna i otvorena javna uprava	73
Strateški cilj V Planiranje politika s građanima i za građane.....	74
6. Preporuke.....	75
Preporuke za period do isteka važeće Strategije i tekućeg Akcionog plana.....	75
Preporuke u vezi sa mogućim opcijama na temu strateškog pristupa nastavku reforme javne uprave nakon isteka važeće Strategije	75
Preporuke za novu Strategiju i Akcioni plan.....	82
Aneks 1. Okvirna pitanja za fokus grupe u okviru eksterne evaluacije Strategije reforme javne uprave 2022-2026 i pratećih Akcionih planova za period 2022-2024 i 2025-2026	92
Aneks 2. Evaluacioni kriterijumi, detaljna evaluaciona pitanja i metode evaluacije.....	98
Aneks 3. Nedostupni podaci o vrijednostima indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva na kraju 2024. i 2025. godine.....	100
Aneks 4. Aktivnosti za koje nije izvještavano o realizaciji planiranih sredstava na kraju 2024. godine	103

<i>Aneks 5. Multikriterijumska analiza – Obračun</i>	<i>106</i>
---	-------------------

AKRONIMI

AZLP	Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama
CAF	Zajednički okvir za procjenu (<i>Common Assessment Framework</i>)
CKE	Centralna kadrovska evidencija
DRI	Državna revizorska institucija
eDMS	Elektronski sistem upravljanja dokumentima
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
GSV	Generalni sekretarijat Vlade
IBM-BPM Platforma	Platforma za digitalizaciju/automatizaciju poslovnih procesa
IPA III	Program pretpristupne podrške
ISPI	Izveštavanje srednjoročnih programa rada ministarstava
JLS	Jedinica lokalne samouprave
JSERP	Jedinstveni informacioni sistem za elektronsku razmjenu podataka
LS	Lokalna samouprava
MJU	Ministarstvo javne uprave
NVO	Nevladine organizacije
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
ReSPA	Regionalna škola za javnu upravu
RIA	Analiza efekata propisa
RJU	Reforma javne uprave
SBP	Sektorska budžetska pomoć
SIGMA	Zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj i Evropske unije za jačanje i unapređenje sistema javne uprave
SPI	Slobodan pristup informacijama
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
X - Road Platforma	Sistem za sigurnu integraciju podataka

1. Sažetak

Ministarstvo javne uprave (MJU) iskazalo je potrebu za evaluacijom Strategije reforme javne uprave za period 2022-2026 i pratećih Akcionih planova za period 2022-2024 i 2025-2026. godine, odnosno procjenom ostvarenih rezultata, učinaka i uticaja do sada. Regionalna škola za javnu upravu (ReSPA) je pružila podršku procesu nezavisne evaluacije sprovedenih aktivnosti i ostvarenih rezultata, učinaka i uticaja, kroz angažovanje eksternog eksperta, i tehničko-organizacionu podršku procesu evaluacije.

Svrha eksterne evaluacije Strategije reforme javne uprave za period 2022-2026 i pratećih Akcionih planova za period 2022-2024 i 2025-2026. godine, bila je da se ocijeni da li je, u kojoj mjeri i koliko efikasno je reforma javne uprave u Crnoj Gori, na način na koji je postavljena u ovim strateškim dokumentima, odgovorila na potrebe građana i nevladinog sektora, privrednih subjekata, akademske i istraživačke zajednice, i drugih zainteresovanih strana, ali i same javne uprave, kao i da li je i u kojoj mjeri bila koherentna sa ostalim javnim politikama i reformama, da li su ostvareni željeni uticaji i da li može biti održiva u predstojećem periodu.

Ovaj izvještaj predstavlja nalaze eksterne evaluacije Strategije reforme javne uprave za period 2022-2026 i pratećih Akcionih planova za period 2022-2024 i 2025-2026. godine, zaključke procjene u pogledu relevantnosti, koherentnosti, djelotvornosti, efikasnosti, uticaja i održivosti Strategije reforme javne uprave i pratećih Akcionih planova, kao i preporuke za naredni planski period. Izvještaj sadrži procjenu dosadašnjeg napretka, identifikuje ključne izazove i rizike u sprovođenju reforme javne uprave u Crnoj Gori, i pruža preporuke zasnovane na dokazima radi preduzimanja korektivnih mjera tokom preostalog perioda sprovođenja Strategije reforme javne uprave i tekućeg Akcionog plana do kraja 2026. godine, ali i preporuke za naredni planski ciklus koje mogu da posluže kao osnova za pripremu sledeće Strategije i pratećeg Akcionog plana.

Eksterna evaluacija je zasnovana na analizi strateških dokumenata, izvještaja o njihovom sprovođenju i međunarodnim izvještajima na temu reforme javne uprave u Crnoj Gori, uz kvalitativne nalaze prikupljene tokom fokus grupa sa predstavnicima institucija koje su nosioci aktivnosti u Akcionom planu, razgovora sa predstavnicima Ministarstva javne uprave i Zajedničke inicijative Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije za jačanje i unapređenje sistema javne uprave (SIGMA), kao i na osnovu odgovora iz upitnika koji je bio poslat relevantnim institucijama posle održanih fokus grupa. Imajući u vidu da je ipak riječ o evaluaciji koja se sprovodi tokom važenja Strategije i tekućeg Akcionog plana, bilo je moguće utvrditi ostvareni napredak do sada u vidu nastajućih rezultata i učinaka, kao i izazove u sprovođenju i rizike za sprovođenje i postizanje operativnih i strateških ciljeva. Međutim, nije bilo moguće utvrditi konačne uticaje reforme koji još uvijek nisu jasno vidljivi u punoj mjeri. Razlog tome je što se konačni uticaji reforme mogu identifikovati i ocijeniti tek nakon određenog perioda od sprovođenja planiranih aktivnosti u tekućem Akcionom planu.

Reforma javne uprave, zajedno sa Strategijom reforme javne uprave za period 2022-2026 i tekućim Akcionim planom 2025-2026. godine, ostaje veoma relevantna i neophodna za naredni period. Strategija i prateći Akcioni planovi su krovni strateški dokumenti čija je vizija profesionalna javna uprava koja pruža kvalitetne usluge i poseduje adekvatne kapacitete za punopravno članstvo u Evropskoj uniji (EU). Oni direktno odgovaraju na ključne potrebe građana, privatnog i nevladinog sektora, ali i same javne uprave, za unapređenjem kvaliteta i dostupnosti javnih usluga, i modernizacijom i efikasnošću javne uprave. Takođe, Strategija i prateći Akcioni plan imaju potencijal da odgovore na identifikovane izazove Crne Gore u oblasti reforme javne uprave kao što su: organizacija i rad javne uprave, pružanje usluga, profesionalizacija javne administracije, transparentnost i otvorenost javne uprave, kao i unapređenje procesa planiranja politika, uz istovremenu podršku usklađivanju sa pravnom tekovinom Evropske unije. Reforma integriše sektorske prioritete u jedinstven i koherentan okvir i zadržava strateški značaj i nakon završetka tekućeg planskog ciklusa/perioda, imajući u vidu kontinuiranu potrebu za modernizacijom, digitalizacijom i jačanjem javne uprave. Istovremeno, pohvalno je to što je reforma javne uprave u Crnoj Gori u značajnoj mjeri uključila i lokalni nivo, jer se veliki broj aktivnosti sprovodi i na lokalnom nivou. Ovo potvrđuje činjenicu da je reforma javne uprave relevantna i za lokalni nivo, te da su opštine značajan i činilac i korisnik uspješne reforme javne uprave bez kojih nema potpunih rezultata.

Koherentnost reforme javne uprave i same Strategije i Akcionih planova je postignuta. Zaključak evaluacije je da su uspostavljene adekvatne veze sa ključnim reformama u Crnoj Gori koje su direktno povezane sa reformom javne uprave. Naime, koherentnost reforme javne uprave postignuta je sa reformom upravljanja javnim finansijama kroz usaglašenost Strategije reforme javne uprave i pratećih Akcionih planova sa Programom reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026 i pratećim Akcionim planom, ali i sa strateškim pristupom digitalizaciji kroz usaglašenost sa Strategijom digitalne transformacije u Crnoj Gori 2022-2026. Reforma javne uprave koherentna je i sa evropskim integracijama Crne Gore i naporima da postane punopravna članica Evropske unije.

Ukupna djelotvornost reforme ocijenjena je kao djelimična, prvenstveno zbog činjenice da je većina aktivnosti još uvijek u toku i da se njihov završetak planira i očekuje do kraja 2026. godine. Opipljivi rezultati već su ostvareni u pojedinim oblastima, kao što su: povećanje broja digitalizovanih usluga uz uspostavljanje široke primene Jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka (JSERP platforma), uvođenje standarda upravljanja kvalitetom u institucijama, visoka metodološka usklađenost strateških dokumenata i uspostavljanje prakse sprovođenja evaluacije ovih dokumenata, podizanje interne efikasnosti u radu organa kroz uvođenje elektronskih sistema upravljanja dokumentima (eDMS sistem), smanjenje duga opština, kao i jačanje pravne utemeljenosti odluka Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP) zbog smanjenja broja poništenih rješenja od strane Upravnog suda. Međutim, napredak je bio ograničen političkom nestabilnošću i smjenama Vlade što je dovelo do povećanja broja ministarstava, reorganizacije javne uprave, visoke fluktuacije zaposlenih i posledično stagnacije i umanjena kapaciteta u pojedinim

oblastima. Sve ovo, uz kašnjenja u usvajanju sistemskih zakona i usporavanje razvoja informacionih sistema usljed sajber napada, uticalo je na sposobnost javne uprave da u potpunosti sprovede reformu javne uprave u ambiciozno postavljenim rokovima. Potpuna procjena učinaka biće moguća tek nakon nekog vremena od završetka perioda na koji važe Strategija i tekući Akcioni plan (obično 3-5 godina nakon završetka planiranih aktivnosti). Preduslov za potpunu djelotvornost reforme javne uprave, a koji je u Crnoj Gori ispunjen, su već dokazane efikasnost i operativnost u funkcionisanju postojećeg sastava Vlade u proteklom periodu.

Efikasnost sprovođenja Strategije i Akcionih planova do sada ocijenjena je kao djelimična. Sa jedne strane, najefikasnije su sprovedene aktivnosti koje se odnose na implementaciju e-usluga putem IBM-BPM platforme, implementaciju X-Road sistema za sigurnu integraciju podataka, uspostavljanje elektronske razmjene podataka preko JSERP platforme i uvođenje sistema upravljanja kvalitetom u državne organe, aktivnosti za uspostavljanje uslova za jačanje sistema planiranja zasnovanog na činjenicama i podizanju kapaciteta organa za sprovođenje analize efekata propisa (RIA), aktivnosti unapređenja eDMS, njegovog povezivanja sa eUpravom, te intenzivno stručno usavršavanje kadra Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (SPI) uz razvoj novog portala otvorenih podataka sa setovima velike vrijednosti. Međutim, kasnilo se u realizaciji ključnih aktivnosti koje su se odnosile na analize funkcionalnosti javne uprave, uspostavljanje sistema nagrađivanja i napredovanja na osnovu ocjenjivanja, punom korišćenju Kadrovskog informacionog sistema (KIS), usvajanju različitih zakona (o Vladi, javnim ustanovama, lokalnoj samoupravi i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, itd.), izradi metodologija za razvoj Programa rada organa državne uprave i izvještavanju o radu organa, kao i u digitalizaciji rada Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i osnivanju Savjeta za slobodan pristup informacijama. Ova kašnjenja su umanjila efikasnost sprovođenja Strategije i Akcionih planova, a nastala su usljed smena Vlada i izmjene prioriteta, reorganizacije organa, nedostatka stručnih kapaciteta, posljedica sajber napada i ambiciozno postavljenih rokova. Iako su podaci o stvarnim troškovima na nivou pojedinačnih aktivnosti ograničeni, značajni dobici u efikasnosti vidljivi su u optimizaciji administrativnih procesa bez papira, većem nivou automatizovane razmjene podataka po službenoj dužnosti, te iskoraka u finansijskoj stabilizaciji opština zahvaljujući pojačanom nadzoru nad finansijskim poslovanjem lokalnih samouprava (LS). Mehanizmi koordinacije, praćenja i izvještavanja u okviru reforme javne uprave ocijenjeni su kao djelimično efikasni, uglavnom zbog zavisnosti od institucija van Ministarstva javne uprave i zbog toga što još uvijek nije pronađen optimalan model koordinacije, praćenja i izvještavanja koji bi osigurao dostupnost informacija o vrijednostima svih indikatora prilikom redovnog godišnjeg izvještavanja do kraja prvog kvartala tekuće godine za prethodnu godinu.

Uticaje reforme javne uprave nije lako utvrditi u fazi kada je gro aktivnosti iz Strategije i tekućeg Akcionog plana još u toku. Međutim, određeni uticaji se naziru, i to pre svega u pogledu olakšavanja komunikacije između javne uprave i građana, privrednih subjekata, nevladinog

sektora i ostalih zainteresovanih strana, kroz otvaranje javne uprave i veću dostupnost i kvalitet javni usluga, uključujući i digitalizaciju.

Reforma može biti održiva pod uslovom da se obezbijedi kontinuirana politička, stručna, tehnička i institucionalna podrška, zajedno sa adekvatnim IT, finansijskim i ljudskim resursima i zaokruženim zakonodavnim okvirom. Mnoge reformske aktivnosti već su integrisane u redovne administrativne procese, ali dugoročna održivost zavisi od usvajanja preostalih planiranih propisa, pune funkcionalnosti i održavanja informacionih sistema, kao i od obezbjeđivanja dovoljnih kapaciteta za dalje sprovođenje reformskih aktivnosti, koordinaciju, praćenje i izvještavanje. Pravovremena realizacija aktivnosti i njihovo bolje povezivanje sa operativnim ciljevima, snažnija komunikacija i veća vidljivost ostvarenih rezultata i učinaka, kao i jačanje povjerenja javnosti, predstavljaju ključne preduslove uspjeha. Najznačajniji rizici uključuju fluktuaciju zaposlenih, otpor promjenama, ograničena sredstva za održavanje informacionih sistema i ograničene i neujednačene kapacitete, naročito na lokalnom nivou.

Na osnovu nalaza eksterne evaluacije, zaključaka o relevantnosti, koherentnosti, djelotvornosti, efikasnosti, uticaju i održivosti, formulisani su skup preporuka za period do kraja važenja Strategije i tekućeg Akcionog plana, kao i za novu Strategiju reforme javne uprave i prateći Akcioni plan za period od 2027. godine nadalje.

Ključna preporuka koja proizilazi iz nalaza i zaključaka evaluacije za period do kraja važenja Strategije i postojećeg Akcionog Plana jeste da se značaj sprovođenja planiranih aktivnosti i ostvarenja ciljeva i planiranih vrijednosti indikatora do kraja 2026. godine, što pre podigne na viši nivo, uz konstantno podsjećanje i obavezivanje operativnog nivoa na realizaciju planiranih aktivnosti u što većoj mjeri.

Imajući u vidu da Strategije reforme javne uprave 2022–2026. i postojeći Akcioni plan ističu krajem 2026. godine, da je stopa realizacije Akcionog plana na kraju 2025. godine iznosila 32% (što ostavlja više od dvije trećine aktivnosti za sprovođenje u 2026. godini), važnost reforme javne uprave u procesu evropskih integracija, kao i predstojeće održavanje izbora i konstituisanje nove Vlade u 2027. godini, tokom procesa evaluacije nametnula se potreba razmatranja nekoliko opcija u pogledu daljeg pristupa reformi javne uprave u Crnoj Gori. U pitanju su opcije: a) *Status Quo* ili opcija „ne raditi ništa/bez intervencije“, b) izrada nove Strategije i pratećeg Akcionog plana i njihovo usvajanje početkom 2027. godine, c) produžetak roka važenja postojeće Strategije i Akcionog plana do kraja 2027. godine ali bez značajnih izmena same Strategije i Akcionog plana sem produženja roka za sprovođenje aktivnosti koje neće biti završene do kraja 2026. godini, i uz pripremu dinamičkog plana za izradu nove Strategije i Akcionog plana, i d) produžetak roka važenja Strategije i Akcionog plana do kraja 2027. godine uz unapređenje kvaliteta ovih strateških dokumenata kroz redefinisane indikatora na nivou operativnih ciljeva, aktivnosti i indikatora rezultata tako da sprovedene aktivnosti i njihovi rezultati još više doprinose ostvarenju operativnih, a time i strateških ciljeva, i uz pripremu dinamičkog plana za izradu nove Strategije i Akcionog plana. Analiza i poređenje opcija pokazali su da su druga i četvrta razmatrana opcija, odnosno opcija izrade i

usvajanja nove Strategije i Akcionog plana početkom 2027. godine i opcija produžetka važenja Strategije i postojećeg Akcionog plana do kraja 2027. godine uz unapređenje kvaliteta ovih strateških dokumenata, najbolje rangirane opcije, ali i da će Vlada Crne Gore morati što pre da donese odluku o tome koju opciju će usvojiti u cilju dalje reforme javne uprave. Identifikacija opcija, njihova analiza i nalazi poređenja razmatranih opcija koji su izneti u ovom izvještaju, predstavljaju analitičku osnovu za predstojeću raspravu o pristupu nastavku reforme javne uprave, ne prejudicirajući buduću odluku Vlade Crne Gore o daljem pristupu. U svakom slučaju, odluka Vlade Crne Gore mora da bude zasnovana na:

- Temeljnoj analizi postojećih kapaciteta za sprovođenje reforme javne uprave, kao i potrebnih i nedostajućih kapaciteta kako bi se što pre pronašli načini za njihovo obezbjeđivanje, i
- Pronalaženju optimalne koordinacione strukture koja bi omogućila podjednako važno uključivanje kako viših nivoa donosilaca odluke, tako i kontinuiranu uključenost operativnih nivoa u sprovođenje reforme javne uprave, praćenje sprovođenja i izvještavanje o postignutom.

U nastavku su predstavljene ključne preporuke za uspostavljanje još boljeg metodološkog okvira prilikom izrade nove Strategije i pratećih Akcionih planova, kada odluka o njihovoj izradi bude doneta:

- Utvrđivanje ključnih indikatora uticaja na nivou strateških ciljeva (utvrditi dostupne indikatore uticaja ili osmisliti nove) kako bi bilo moguće pratiti stepen ostvarenja ovih ciljeva, odnosno efekat sprovođenja Strategije i pratećih Akcionih planova na samu javnu upravu i zainteresovane strane (građane, privredu, nevladin sektor, itd.);
- Smanjenje broja indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva u cilju efikasnijeg praćenja sprovođenja i izvještavanja o postignutom, i za koje je moguće osigurati redovno godišnje izvještavanje u prvom kvartalu tekuće godine za prethodnu godinu;
- Definisanje aktivnosti koje treba da budu realizovane na način da budu što relevantnije za postizanje ciljeva (drugim riječima - uspostavljanje bolje veze između aktivnosti i ciljeva), određivanje realnijih rokova za realizaciju tih aktivnosti, i formulisanje što kvalitetnijih pratećih indikatora rezultata na osnovu kojih će u potpunosti biti moguće da se isprati realizacija aktivnosti;
- Izrada preciznih pasoša indikatora uticaja na nivou strateških ciljeva i indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva, i njihovo redovno korišćenje od strane institucija uključenih u sprovođenje Strategije i pratećih Akcionih planova i izvještavanje o postignutom, a u cilju tačnog i blagovremenog izvještavanja i praćenja.

Sve oblasti koje su obuhvaćene reformom javne uprave (pet strateških ciljeva) zahtijevaju kontinuirano praćenje i unapređenje, čak i nakon pristupanja EU. Reforma javne uprave nikada nije u potpunosti završena; ona predstavlja proces koji se neprekidno unapređuje i razvija kako bi se uspostavio sistem sposoban da pravovremenim odgovorima apsorbira spoljne šokove

(političke promjene, krize, promjene u donatorskoj podršci), ali i kako bi Crna Gora bila spremna za sve odgovornosti koje sa sobom nosi članstvo u EU.

2. Svrha evaluacije, kriterijumi i evaluaciona pitanja

Svrha eksterne evaluacije Strategije reforme javne uprave 2022–2026 i pratećih akcionih planova za period 2022–2024 i 2025–2026 bila je da se procijeni u kojoj mjeri je reforma javne uprave odgovorila na potrebe građana, privrede, nevladinog sektora, akademske zajednice i drugih zainteresovanih strana, kao i same javne uprave, za efikasnom i transparentnom javnom upravom koja pruža kvalitetne i dostupne javne usluge zasnovane na digitalizaciji procesa, ima profesionalne, dobro obučene i motivisane kadrove i planira politike zasnovane na činjenicama i inkluzivnom procesu. Evaluacijom je takođe ispitano u kojoj mjeri je reforma javne uprave bila usklađena sa drugim javnim politikama i reformskim procesima, da li su ostvareni planirani rezultati, učinci i uticaji u skladu sa predviđenim rokovima i isplaniranim i raspoloživim resursima, te da li su ostvareni efekti održivi u narednom periodu.

Drugim riječima, cilj evaluacije bio je da ocijeni relevantnost, koherentnost, djelotvornost, efikasnost, uticaj i održivost same reforme javne uprave i Strategije i akcionih planova uz pomoć kojih se reforma sprovodi. Ovo su bili evaluacioni kriterijumi u odnosu na koje je tokom procesa evaluacije ocijenjen dosadašnji napredak i identifikovani ključni izazovi i rizici u sprovođenju reforme javne uprave. Na osnovu nalaza i zaključaka iz procesa evaluacije, pripremljene su preporuke za preostali period sprovođenja Strategije i aktuelnog Akcionog plana (do kraja 2026. godine), kao i za naredni planski ciklus.

Evaluacija je pružila nezavisnu i objektivnu procjenu dosadašnjih rezultata reforme javne uprave i istovremeno služi kao osnova za pripremu budućeg strateškog okvira za reformu javne uprave nakon 2026. godine. U tom smislu, poseban fokus evaluacije bio je na ostvarivanju planiranih indikatora rezultata, učinaka i ranih uticaja, kako bi se buduće aktivnosti i prioriteti reforme javne uprave zasnivali na dokazima i iskustvima stečenim tokom sprovođenja postojećeg strateškog okvira.

U skladu sa nacionalnom metodologijom za evaluaciju definisanom u Priručniku za evaluaciju strateških dokumenata¹, evaluacija je bila usmjerena na sljedeća ključna evaluaciona pitanja:

1. U kojoj mjeri Strategija reforme javne uprave i tekući Akcioni plan ostaju relevantni za potrebe zainteresovanih strana i izazove u oblasti reforme javne uprave u Crnoj Gori, institucionalni kontekst i prioritete procesa pristupanja Evropskoj uniji u narednom periodu?

¹ <https://www.gov.me/dokumenta/54336d53-335b-4811-91aa-7298bcacc991>

2. U kojoj mjeri su Strategija i prateći Akcioni planovi koherentni sa ostalim reformama i strateškim dokumentima (uključujući Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026², Strategiju digitalne transformacije 2022-2026³, Program pristupanja Crne Gore EU 2026-2027⁴, Program ekonomskih reformi Crne Gore 2026-2028⁵, Reformsku agendu Crne Gore 2024-2027⁶, Nacionalnu strategiju održivog razvoja 2030⁷, Strategiju sajber bezbjednosti 2022-2026⁸, Strategiju saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026⁹, itd.)?
3. Kakav je napredak ostvaren u sprovođenju planiranih aktivnosti, operativnih i strateških ciljeva, i koji se rani rezultati, učinci i uticaji mogu identifikovati?
4. Koliko su djelotvorni institucionalni aranžmani, mehanizmi koordinacije, praćenja i izvještavanja, te redosljed sprovođenja reformi u podršci sprovođenju Strategije i Akcionog plana?
5. U kojoj mjeri su raspoloživi resursi korišćeni efikasno, imajući u vidu raspoložive podatke i ograničenja u sprovođenju?
6. Koji rizici, međuzavisnosti i uslovi mogu uticati na održivost rezultata, učinaka i uticaja reforme do kraja perioda važenja Strategije i tekućeg Akcionog plana?

3. Osnovne informacije o strateškim dokumentima koji su predmet evaluacije

Predmet evaluacije su Strategija reforme javne uprave 2022 – 2026 (Strategija)¹⁰, sa prvim trogodišnjim Akcionim planom za period 2022-2024. godine (AP 2022-2024) i važećim Akcionim planom za dvogodišnji period 2025-2026. godine (AP 2025-2026). Nadležno Ministarstvo javne uprave (MJU) je, u saradnji sa Koordinacionim timom, izradilo važeći Akcioni plan 2025-2026. godine zajedno sa Izvještajem o realizaciji Akcionog plana 2022-2024 za 2024. godinu¹¹.

Strategija i prateći Akcioni planovi pripadaju sektoru reforme javne uprave, i predstavljaju krovna strateška dokumenta u ovoj oblasti. Strategija i prateći Akcioni planovi doprinose stvaranju odgovorne, efikasne, transparentne i optimalne javne uprave koja će omogućiti visok kvalitet usluga građanima, doprinijeti ekonomskoj stabilnosti i konkurentnosti privrede,

² <https://www.gov.me/clanak/azurirani-program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-2022-2026>

³ <https://www.gov.me/dokumenta/0c802520-e016-41ee-a6e4-7af6eb66e19d>

⁴ <https://www.gov.me/dokumenta/e7a3bc57-b3bc-4e81-b1f2-58d9026a57f6>

⁵ <https://wapi.gov.me/download-preview/e4993578-0a25-4634-9c07-668aa53e715d?version=1.0>

⁶ <https://www.eu.me/wp-content/uploads/2026/04/Reformska-agenda-Crne-Gore-finalna.pdf>

⁷ <https://www.gov.me/dokumenta/67dc487e-097d-41d2-8fd5-7827a19a1f5a>

⁸ <https://wapi.gov.me/download-preview/85e2a9d0-0d3c-483a-9822-515d3b7798de?version=1.0>

⁹ <https://wapi.gov.me/download-preview/b614923d-c855-4ff5-9bcb-5786b4227159?version=1.0>

¹⁰ <https://www.gov.me/dokumenta/823842f4-2ffd-4a0d-936e-c1b00c669115>

¹¹ Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana 2022-2024. Strategije reforme javne uprave 2022-2026. za 2024. godinu sa Akcionim planom 2025-2026. za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022-2026
<https://wapi.gov.me/download-preview/6e85b99d-cba5-4c72-aa02-195b2c849fca?version=1.0>

a što će obezbjediti ispunjavanje uslova za članstvo u EU. Kao jedan od tri temeljna stuba procesa proširenja, reforma javne uprave je neraskidivo povezana sa vladavinom prava i ekonomskim reformama, čime se osigurava stabilnost institucija neophodna za efikasno preuzimanje obaveza iz članstva u EU. Sektorska politika reforme javne uprave sprovodi se kroz horizontalnu sinergiju sa Programom reforme upravljanja javnim finansijama i Strategijom digitalne transformacije, čime se administrativne promjene uvezuju sa fiskalnom održivošću i modernizacijom usluga zasnovanom na podacima. Pored navedenog, Strategija reforme javne uprave pažnju posvećuje inkluzivnosti, rodnoj ravnopravnosti i depolitizaciji, prateći SIGMA Principe javne uprave kao mapu puta ka Evropskom administrativnom prostoru.

Ključni problem koji je Strategija sa pratećim Akcionim planovima nastojala da reši je neefikasnost javne uprave usljed nedostatka mehanizama kontrole, odgovornosti i nadzora na centralnom i lokalnom nivou, neadekvatnog upravljanja ljudskim resursima, nedovoljnog korišćenja savremenih tehnologija u pružanju javnih usluga, nedovoljna transparentnost i otvorenost javne uprave prema građanima, privatnom i nevladinom sektoru, i nepostojanje direktne veze između planiranja politika i programskog budžeta.

Ključni cilj Strategije je zajedničko građenje odgovorne, efikasne, transparentne javne uprave, okrenute potrebama građana i privrede. Strategija je usmjerena ka stvaranju efikasne i servisno orijentisane javne uprave koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad, kroz jednostavno, pristupačno i korisničko iskustvo u svim javnim uslugama, profesionalan, odgovoran i efikasan rad javne uprave, otvorenost i dostupnost svih podataka u radu javnih institucija i kvalitetno učešće u kreiranju zakona i javnih politika čija je izrada zasnovana na činjenicama i podacima.

U skladu sa vizijom, Strategija dugoročno treba da doprinese stvaranju profesionalne javne uprave koja kvalitetno pruža usluge krajnjim korisnicima i posjeduje adekvatne kapacitete za pristupanje EU.

Put do promjene definisan je kroz logičku matricu koja je obuhvatila sledeće elemente Strategije i Akcionih planova:

- 5 strateških ciljeva: Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana; Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave; Profesionalna javna administracija; Transparentna i otvorena javna uprava; Planiranje politika sa građanima i za građane;
- 14 operativnih ciljeva i indikatori na nivou operativnih ciljeva (indikatori učinka) sa početnim vrijednostima i ciljanim vrijednostima do 2024. i 2026. godine;
- Niz aktivnosti za postizanje definisanih ciljeva i indikatori na nivou aktivnosti (indikatori rezultata);

- Nadležne institucije, periodi za početak i završetak aktivnosti, procijenjena finansijska sredstva za sprovođenje aktivnosti, izvor finansiranja i veza sa relevantnim dokumentima.

Proces ostvarivanja promjene bio je zasnovan na nekoliko ključnih mehanizama:

- Uspostavljanje standarda na svim nivoima, od standarda odgovornosti i nadzora, preko standarda kvaliteta u pružanju usluga i upravljanju kvalitetom funkcionisanja organa, do standarda upravljanja kadrovima, standarda transparentnosti i otvorenosti i standarda kreiranja i praćenja politika;
- Digitalizacija, kroz uvođenje sistema poput eDMS-a za administraciju bez papira, širenje JSERP platforme za razmjenu podataka po službenoj dužnosti, povezivanje registara i razvoj elektronskih usluga;
- Normativno uređenje, kroz izradu i donošenje sistemskih zakona (poput Zakona o Vladi, Zakona o javnim ustanovama, Zakona o slobodnom pristupu informacijama, itd.) u cilju stvaranja održivog pravnog temelja za odgovornost, transparentnost i institucionalnu koordinaciju;
- Inkluzivnost i participacija, odnosno aktivno uključivanje civilnog društva, akademske zajednice i privrednih subjekata u proces donošenja odluka i kreiranja propisa putem portala eParticipacija, i procesa konsultacija i javnih rasprava.

Ispunjenje sljedećih uslova je bilo neophodno za uspješno sprovođenje reforme:

- Efikasna koordinaciona struktura, kroz kontinuiran nadzor i usmjeravanje sa političkog nivoa putem Savjeta za reformu javne uprave, uz operativnu podršku Koordinacionog tima koji prati implementaciju aktivnosti;
- Finansijska i fiskalna održivost, jer je realizacija ciljeva uslovljena obezbjeđivanjem sredstava iz nacionalnog budžeta i značajnom podrškom EU;
- Kadrovski kapaciteti i politička volja u cilju depolitizacije i profesionalizacije zaposlenih uz kontinuirano jačanje vještina, i kontinuirana politička podrška kako bi realizacija aktivnosti bila prioritetna i efikasna i kako bi se ispunili zacrtani ciljevi;
- Usklađenost sa međunarodnim standardima, kroz dosljednu primjenu OECD/SIGMA Principa javne uprave kao neophodnog okvira i mape puta ka Evropskom administrativnom prostoru;
- Veća dostupnost kvalitetnih i pravovremenih podataka za kreiranje održivih javnih politika i mjerljivost rezultata reforme;
- Ljudski, materijalno-tehnički i IT kapaciteti u cilju stvaranja moderne uslužno orijentisane javne uprave, kroz modernizaciju zastarjele IKT infrastrukture, razvoj interoperabilnih sistema za bezbjednu razmjenu podataka, i privlačenje i zadržavanje stručnog deficitarnog kadra.

Strategija reforme javne uprave sprovodi se u vremenskom okviru od 2022. do 2026. godine. Vlada Crne Gore je ovaj krovni strateški dokument usvojila u decembru 2021. godine. Operacionalizacija Strategije planirana je kroz dva sukcesivna akciona plana. Prvi trogodišnji Akcioni plan obuhvatio je period od 2022. do 2024. godine, dok je drugi dvogodišnji plan razvijen za preostali period 2025–2026. godine.

Sprovođenje reformi odvijalo se u veoma specifičnom i dinamičnom političkom kontekstu koji je obilježila reorganizacija Vlade u dva navrata i značajno povećanje broja ministarstava, što je bitno uticalo na ukupnu organizaciju javne uprave, fluktuaciju kadrova, smanjenje kapaciteta organa i izmjenu prioriteta što je dovelo do usporavanja dinamike realizacije planiranih reformskih aktivnosti. Pored političkih faktora, na sprovođenje je značajno uticao hibridni sajber napad na Vladinu informatičku infrastrukturu u avgustu 2022. godine, koji je na nekoliko mjeseci zaustavio digitalne procese i uzrokovao gubitak dijela dokumenata u izradi.

Finansiranje Strategije i pratećih Akcionih planova obezbijeđeno je iz budžeta institucija koje su nosioci reformskih ciljeva, kao i međunarodnih donatorskih sredstava. Najaktivniji donatori u oblasti reforme javne uprave u Crnoj Gori do sada su bili Program ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), EU, SIGMA, Centar izvrsnosti u finansijama (CEF), Svjetska banka i Vlada Kraljevine Norveške. U okviru Strategije i izvještaja za 2024. i 2025. godinu, navedeno je da su prvobitno procijenjeni troškovi za realizaciju aktivnosti u okviru prvog trogodišnjeg Akcionog plana iznosili 11.967.330 eura, pri čemu je utrošeno 4.408.595 eura, odnosno skoro 37% ukupno planiranog iznosa sredstava za sprovođenje planiranih aktivnosti u navedenom trogodišnjem periodu. Za drugi, tekući, dvogodišnji Akcioni Plan ukupno planirana sredstva iznosila su 3.996.700 eura, od čega je u 2025. godini potrošeno 1.132.334 eura, što čini nešto iznad 28% ukupno planiranog iznosa sredstava za sprovođenje planiranih aktivnosti u ovom dvogodišnjem periodu.

Glavni koordinator reforme je Ministarstvo javne uprave. Savjet za reformu javne uprave vrši nadzor i usmjeravanje procesa sa političkog nivoa. Među najznačajnijim institucijama partnerima zaduženim za sprovođenje planiranih aktivnosti su Generalni sekretarijat Vlade (GSV), Ministarstvo finansija, Uprava za ljudske resurse i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, uz aktivno učešće jedinica lokalne samouprave (JLS) preko Zajednice opština Crne Gore. Sa međunarodnog nivoa, organizacije poput OECD/SIGMA, ReSPA i Svjetske banke pružali su ekspertsku podršku i smjernice za usklađivanje sa evropskim administrativnim standardima. Strategija je takođe omogućila aktivno učešće civilnog društva, akademska zajednice i sindikata, koji su neposredno uključeni u rad radnih grupa i monitoring rezultata reforme.

Učešće nevladinih organizacija i sindikata u reformi javne uprave

Priprema Strategije reforme javne uprave 2022–2026 i pratećih akcionih planova sprovedena je na inkluzivan način, uključujući široki krug konsultacija u kojima su, pored državnih organa i lokalnih samouprava, učestvovala nevladine organizacije (NVO), sindikati i akademska zajednica. Ovaj proces je obuhvatio radionice i fokus grupe održane tokom 2021. godine tokom pripreme Strategije reforme javne uprave i Akcionog plana 2022–2024, dok je u novembru 2024. godine formirana posebna radna grupa za izradu Akcionog plana 2025–2026, čiji su članovi takođe bili predstavnici civilnog društva. U pogledu koordinacije i praćenja, NVO su direktno, preko dva predstavnika, uključene u rad Savjeta za reformu javne uprave.

Učešće NVO sektora je od suštinskog značaja za ostvarenje Strateškog cilja IV, koji teži transparentnoj i otvorenoj upravi kroz bolji pristup informacijama, kao i za Strateški cilj V, koji se fokusira na planiranje politika sa građanima, osiguravajući veći legitimitet i kvalitet javnih politika. NVO u ovim oblastima pomažu u jačanju povjerenja javnosti i obezbjeđuju da propisi i usluge budu prilagođeni stvarnim potrebama korisnika. U cilju finansijske održivosti reformskih aktivnosti i veće uključenosti aktera, Ministarstvo je realizovalo javne konkurse za finansiranje projekata NVO („Zajedno kroz reformu“ i „Javna uprava dostupna svima“), za šta je tokom 2022. i 2023. godine opredijeljeno preko 345.000 eura. Ministarstvo javne uprave redovno priprema i Vlada usvaja Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave, koji prati nivo uključenosti NVO u procese pripreme zakona i strategija. Ovi izvještaji se kontinuirano unapređuju kroz uvođenje statističkih podataka, informacija o zadovoljstvu učesnika u radnim grupama, a od 2024. godine i kroz analizu rodne ravnopravnosti u procesima konsultacija.

Pored NVO i sindikati su prepoznati kao ključni partneri čije učešće osigurava veći legitimitet reformi. Njihov uticaj na normativna rješenja potvrđen je tokom javne rasprave o Zakonu o lokalnoj samoupravi, kada je Sindikat uprave i pravosuđa, u saradnji sa opštinama i Zajednicom opština, podnio predlog da se službenički sistem na lokalnom nivou reguliše posebnim zakonom, što je Ministarstvo javne uprave prihvatilo i otpočelo rad na Zakonu o lokalnim službenicima i namještenicima. U okviru analize zainteresovanih strana, sindikalne organizacije su identifikovane kao subjekti sa visokim interesom i uticajem u okviru Strateškog cilja I (Organizacija i rad javne uprave) i Strateškog cilja III (Profesionalna javna administracija), uz naglašenu potrebu za osnaženom saradnjom radi obezbjeđivanja efikasne uprave po mjeri građana. Kada je riječ o sistemu zarada, izvještaji ukazuju da su brojni kolektivni ugovori, koje potpisuju sindikati, doveli do neujednačenosti u sistemu, što se planira adresirati novim Zakonom o zaradama u javnom sektoru kako bi se osigurala pravednost i fiskalna održivost.

4. Metode i ograničenja

Eksterna evaluacija Strategije reforme javne uprave i pratećih Akcionih planova pratila je pravila uspostavljena relevantnim propisima i metodološkim okvirom u Crnoj Gori. Pre svega, treba pomenuti da su Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata¹² i Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata¹³ uspostavile pravni osnov za evaluaciju strateških dokumenata u sistemu planiranja Crne Gore. Pored toga, eksterna evaluacija je sprovedena i u skladu sa metodološkim okvirom datim u Priručniku za evaluaciju strateških dokumenata¹⁴, kao i sa standardima EU, OECD i SIGMA, i sa relevantnom dobrom regionalnom praksom.

Pristup koji je korišćen prilikom procesa evaluacije je mješovita i formativna evaluacija. Mješovita evaluacija, u skladu sa Priručnikom za evaluaciju strateških dokumenata, podrazumjeva da je sprovode i spoljašnji i unutrašnji evaluatori i ona omogućava objektivni pristup evaluaciji, uz uvažavanje principa ekonomičnosti i racionalnog planiranja, vodeći računa o stepenu ljudskih, organizacionih, finansijskih i materijalnih resursa koji su na raspolaganju za strateško planiranje i evaluaciju. Formativna evaluacija je, u skladu sa istim priručnikom, usmjerena na procjenu ostvarenog napretka, rizika i pravca kretanja reforme, a ne na donošenje konačnih zaključaka o finalnim učincima (djelotvornosti) i održivosti reforme, imajući u vidu da je do isteka važenja Strategije i tekućeg Akcionog plana preostalo još pola godine. No, ova formativna evaluacija obezbjedila je informacije o potrebnom poboljšanju u načinu sprovođenja analiziranih strateških dokumenata, odnosno o unapređenju elemenata i strukture strateškog dokumenta.

Ministarstvo javne uprave, kao nadležna institucija i kreator Strategije i pratećih Akcionih planova, u skladu sa svojom ulogom, bilo je rukovodilac evaluacionog procesa i preuzelo je odgovornost za cjelokupno upravljanje i koordinaciju procesa evaluacije. Kao kreator i koordinator sprovođenja, praćenja i izvještavanja o realizaciji Strategije i pratećih Akcionih planova, Ministarstvo javne uprave je obezbijedilo da evaluacija bude sprovedena na transparentan, stručan i objektivni način, u skladu sa metodološkim smjernicama i rokovima iz plana evaluacije definisanim na početku procesa. U toj ulozi, Ministarstvo javne uprave je bilo zaduženo za uspostavljanje i rukovođenje radom Evaluacione referentne grupe, osiguravajući efikasnu komunikaciju između svih aktera uključenih u proces. Evaluacionu referentnu grupu, kao radno tijelo koje nadgleda sprovođenje evaluacije, činio je skup

¹² Uredba o načinu i postupku izrade usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, 2018., <https://www.gov.me/dokumenta/23c216b2-3eb7-453c-b0a7-3cdae9e9742e>

¹³ Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (*Methodology for Development, Drafting and Monitoring of the Implementation of Strategic Documents, implemented by the Secretariat General of the Government of Montenegro*), 2023., <https://www.gov.me/dokumenta/4d95d6d8-ace1-4338-96ce-0f4de29c36b0>;

Smjernice za pripremu strateskih dokumenata, 2023., <https://www.gov.me/dokumenta/e9e70d2e-5a26-4d67-83cb-11a3471d0d65>

¹⁴ Priručnik za evaluaciju strateških dokumenata, 2022., <https://www.gov.me/dokumenta/54336d53-335b-4811-91aa-7298bcacc991>

predstavnik relevantnih institucija i zainteresovanih strana, a njena osnovna uloga bila je da obezbijedi kvalitet i vjerodostojnost evaluacionog procesa kroz razmatranje ključnih dokumenata i izvještaja. Samu evaluaciju sproveo je nezavisni evaluator koji je, u saradnji sa rukovodiocem evaluacije i referentnom grupom, finalizovao metodologiju, sproveo analizu i evaluaciju i izradio završni evaluacioni izvještaj.

Saglasno dogovorenoj planiranoj dinamici procesa evaluacije između Ministarstva javne uprave i nezavisnog eksperta, pripremljen je indikativni plan aktivnosti sa utvrđenim rokovima sprovođenja evaluacionog procesa tokom maja i juna meseca 2026. godine. Indikativni plan aktivnosti za sprovođenje eksterne evaluacije predstavljen je na slici ispod. U prvoj nedelji jula, izrađena je finalna verzija izvještaja o sprovedenoj eksternoj evaluaciji Strategije i pratećih Akcionih planova, u skladu sa komentarima Ministarstva javne uprave i Evaluacione referentne grupe.

Slika 1.

Indikativni plan aktivnosti za sprovođenje eksterne evaluacije period maj-jun 2026. godine



Metodologija eksterne evaluacije zasnovana je na kombinaciji kvantitativno ograničenih, ali međusobno komplementarnih istraživačkih metoda, odnosno na:

- analizi dokumentacije i sekundarnih izvora podataka (*desk research*);
- kvalitativnom istraživanju i analizi, kroz konsultacije i fokus grupe.

Evaluacioni proces započeo je detaljnom analizom relevantne dokumentacije i sekundarnih izvora podataka. Prvo su analizirane sama Strategija reforme javne uprave 2022-2026 i Akcioni planovi za period 2022-2024 i 2025-2026. Zatim su analizirani godišnji izvještaji o sprovođenju Akcionih planova, koje je Ministarstvo javne uprave izrađivalo u skladu sa pomenutom Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i Smjernicama za izveštavanje o sprovođenju strateških dokumenata¹⁵. U pitanju su godišnji

¹⁵ Smjernice za izveštavanje o sprovođenju strateških dokumenata, 2020., <https://wapi.gov.me/download-preview/0ae9b906-dc2d-4224-876c-fbebbc2ac1e3?version=1.0>

izvještaji o sprovođenju Akcionog plana 2022-2024 za 2022. 2023. i 2024. godinu¹⁶, i Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana 2025-2026. za 2025. godinu¹⁷, koji prate napredak u sprovođenju Strategije i pružaju uvid u trend kretanja indikatora rezultata i učinka, kao i nivo realizacije aktivnosti i operativnih ciljeva Strategije, i izazove u sprovođenju, po godinama.

Zatim su analizirani međunarodni izvještaji, kao izuzetno bitan izvor podataka za evaluaciju postignutih učinaka u oblasti reforme javne uprave u Crnoj Gori. Kao relevantni izvještaji za analizu korišćeni su: SIGMA monitoring Izvještaj o javnoj upravi u Crnoj Gori za 2024. godinu¹⁸, Akcioni plan za ispunjavanje preporuka iz Izvještaja Evropske komisije (EK) o napretku Crne Gore za 2024. godinu¹⁹, Izvještaj EK o napretku Crne Gore iz 2025. godine²⁰, kao i PAR Monitor za 2024/2025²¹. Takođe, uzeti su u obzir i Operativni zaključci Posebne grupe za reformu javne uprave iz 2024. i 2025. godine²², kao i realizacija Reformske agende Crne Gore 2024-2027²³ i ispunjavanje UN ciljeva održivog razvoja (SDG)²⁴.

Nakon analize dokumentacije, organizovane su tri fokus grupe. Fokus grupe su održane 4. i 5. juna 2026. godine, sa predstavnicima institucija uključenim u sprovođenje Strategije i važećeg Akcionog plana u okviru svih pet strateških ciljeva, i predstavnicima nevladinog sektora koji su posmatrači procesa sprovođenja Strategije i pratećih Akcionih planova. Lista okvirnih pitanja koja je korišćena tokom fokus grupa predstavljena je u Aneksu 1. ovog izvještaja. Tokom fokus grupa, na kojima su uvijek bili prisutni i predstavnici Ministarstva javne uprave, razmatrani su relevantnost, koherentnost, djelotvornost, efikasnost, uticaji i održivost Strategije i pratećih Akcionih planova, kao i izazovi u njihovom sprovođenju, koordinaciji i

¹⁶ Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022 – 2026. za 2022. godinu, <https://wapi.gov.me/download-preview/d549cffb-73ce-4dfe-b255-7cbf41c63bb5?version=1.0>

Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022-2026 za 2023. godinu, <https://wapi.gov.me/download-preview/a2fdab57-280f-409a-b7f6-80ff1d7ae225?version=1.0>

Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana 2022-2024. Strategije reforme javne uprave 2022-2026. za 2024. godinu sa Akcionim planom 2025-2026. za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022-2026, <https://wapi.gov.me/download-preview/6e85b99d-cba5-4c72-aa02-195b2c849fca?version=1.0>

¹⁷ Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana 2025-2026. Strategije reforme javne uprave 2022-2026. za 2025. Godinu, <https://wapi.gov.me/download-preview/124aecf4-1d37-46b2-88be-8782b78ba626?version=1.0>

¹⁸ Javna uprava u Crnoj Gori 2024: Ocjena u odnosu na Principe javne uprave (*Public administration in Montenegro 2024 Assessment against the Principles of Public Administration*), 2024., https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-montenegro-2024_c2dea1af/6b3dec38-en.pdf

¹⁹ Akcioni plan za ispunjenje preporuka iz Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori 2024., <https://wapi.gov.me/download-preview/972a1e17-eb4b-4974-a44d-77b62b67e2a9?version=1.0>

²⁰ Radni dokument Komisije: Izvještaj o crnoj gori za 2025. godinu uz Saopštenje komisije upućeno Evropskom Parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomsko-socijalnom komitetu i komitetu regiona - Saopštenje o politici proširenja evropske unije za 2025. godinu, <https://api.skupstina.me/media/files/1766405688-izvjestaj-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore-za-2025-godinu-cg.pdf>

²¹ PAR Monitor reports, <https://www.par-monitor.org/par-monitor-reports/>

²² Operativni zaključci godine Posebne grupe za reformu javne uprave (PAR Special Group) iz 2024. Godine (<https://www.gov.me/dokumenta/0160d89e-4add-48ac-8baf-2ae7b18312e8>) i 2025. Godine (<https://www.gov.me/dokumenta/df476a32-05c8-4b68-915e-bd9a9c0cd0fa>)

²³ Reformska agenda Crne Gore za 2024-2027 Instrument EU za reforme i rast, <https://www.eu.me/wp-content/uploads/2026/04/Reformska-agenda-Crne-Gore-finalna.pdf>

²⁴ <https://montenegro.un.org/me/sdgs>

izvještavanju. Tokom celog procesa evaluacije trajale su redovne konsultacije sa predstavnicima Ministarstva javne uprave, o svim aspektima procesa evaluacije, kako organizaciono-tehničkim, tako i suštinskim (pre svega u pogledu ocjene uspostavljenog sistema za upravljanje sprovođenjem Strategije i Akcionih planova, za koordinaciju sprovođenja, praćenja i izvještavanja o postignutom, kao i samu djelotvornost postojeće strukture za sprovođenje, koordinaciju, praćenje i izvještavanje). Nakon sprovedenih fokus grupa, institucijama koje učestvuju u sprovođenju Strategije i Akcionih planova dostavljen je set pitanja u vezi sa konkretnim aktivnostima i indikatorima, kako bi se što preciznije ocijenio napredak, a koji su predstavnici nadležnih institucija popunili i dostavili Ministarstvu javne uprave. Konačno, održana je i diskusija sa predstavnicima SIGMA, kako bi se prodiskutovao napredak učinjen u odnosu na poslednji SIGMA monitoring izvještaj o sprovođenju reforme javne uprave u Crnoj Gori iz 2024. godine.

Kvalitativni dio istraživanja, zasnovan na fokus grupama i razgovorima sa relevantnim akterima, omogućio je bolje razumijevanje uzroka uočenih obrazaca i trendova identifikovanih tokom analize dokumentacije. Kombinovanjem nalaza iz analize dokumentacije sa rezultatima kvalitativnog istraživanja bilo je moguće formulisati objektivne nalaze i zaključke, kao i praktične i primjenljive preporuke za unapređenje procesa sprovođenja, koordinacije, praćenja i izvještavanja o realizaciji Strategije i tekućeg Akcionog plana, kao i svih povezanih procedura.

Za potrebe ove evaluacije, definisani su kriterijumi evaluacije, evaluaciona pitanja i metode za sprovođenje evaluacije. Detaljni evaluacioni kriterijumi, evaluaciona pitanja i korišćene metode predstavljene su u Aneksu 2. ovog izvještaja. Evaluacioni kriterijumi su usklađeni sa smjernicama iz pomenutog Priručnika za evaluaciju strateških dokumenata i zahtevima iz Informacije o evaluaciji Strategije reforme javne uprave 2022-2026²⁵. Skraćena verzija ove tabele predstavljena je u tabeli ispod.

Tabela 1.

Evaluacioni kriterijum	Na šta evaluacija daje odgovor?	Kako je procijenjivano?
Relevantnost	Da li su ciljevi i mjere reforme i dalje potrebni i usklađeni sa potrebama korisnika i kapacitetima institucija?	Analiza dokumentacije, fokus grupe, intervjui sa MJU i SIGMA
Koherentnost	Da li je reforma usklađena sa drugim politikama, reformama i međunarodnim standardima?	Analiza strateških dokumenata, monitoring podataka, fokus grupe, intervjui sa MJU i SIGMA
Djelotvornost	Da li su planirani rezultati ostvareni i šta je doprinijelo uspjehu ili ograničilo napredak?	Analiza indikatora, fokus grupe, upitnici, analiza rizika
Efikasnost	Da li su resursi, koordinacija i mehanizmi upravljanja korišćeni na najbolji način?	Analiza upravljačke strukture, finansijska analiza, monitoring podaci

²⁵ Informacija o Evaluaciji Strategije reforme javne uprave 2022-2026
<https://www.gov.me/dokumenta/394759b8-b06d-4d1e-9fea-eb6600aac66>

		fokus grupe, intervjui sa MJU i SIGMA, onlajn upitnici o pojedinačnim indikatorima
Uticaj	Koje konkretne promjene je reforma donijela građanima, privredi i javnoj upravi?	Analiza nacionalnih indikatora, fokus grupe, onlajn upitnici o pojedinačnim indikatorima
Održivost	Da li će rezultati reforme opstati nakon završetka Strategije?	Analiza kapaciteta, finansiranja, dokumentacije i stavova predstavnika uključenih institucija

Rezultat evaluacionog procesa je sveobuhvatan nacrt Izvještaja o eksternoj evaluaciji Strategije reforme javne uprave i pratećih Akcionih planova. Ovaj izvještaj predstavlja nalaze, zaključke i preporuke na osnovu sprovedenog procesa evaluacije koji je uključio sistematičnu i objektivnu procjenu predmetnih strateških dokumenata, detaljnu analizu njihovog sadržaja, sprovođenja i postignutog napretka, i konačno - ocjenu relevantnosti, koherentnosti, djelotvornosti (nivoa ispunjenosti ciljeva), efikasnosti, postignutih uticaja i održivosti postignutog i reforme u narednom periodu.

Evaluacija je, međutim, uslovljena određenim metodološkim ograničenjima koja proizilaze iz dostupnosti podataka, ali i njenog karaktera zbog trenutka u kojem je sprovedena. Pre svega, dostupnost i kvalitet podataka za praćenje razlikuju se među pojedinim operativnim ciljevima. Ne postoje podaci o postignutim vrijednostima određenog broja indikatora, što je ograničilo mogućnost dosljedne procijene djelotvornosti. Takođe, detaljni podaci o troškovima na nivou pojedinačnih aktivnosti nijesu sistematski dostupni, što umanjuje pouzdanost analize efikasnosti. Još jedno ograničenje u pogledu podataka je i to što se evaluacija, pored ostalog, oslanja na kvalitativne izvore podataka, uključujući informacije i uvide iz fokus grupa i konsultacija sa zainteresovanim stranama. Iako ovi izvori pružaju vrijedne uvide u napredak, izazove u sprovođenju reforme javne uprave i stavove predstavnika relevantnih institucija koje učestvuju u sprovođenju evaluiranih strateških dokumenata, koordinaciji sprovođenja i izvještavanju o postignutom, oni ne mogu u potpunosti zamijeniti kvantitativne dokaze o ostvarenim učincima i uticajima.

Konačno, imajući u vidu samu činjenicu da je eksterna evaluacija sprovedena tokom perioda važenja Strategije i aktuelnog Akcionog plana, te da su se do sada mogli potvrditi postignuti kratkoročni rezultati i pojedini rani učinci, nije moguće dati procjenu dugoročnih uticaja reforme (uticaji se po pravilu ostvaruju u dugom roku). Stoga se navodi koji se odnose na uticaj reforme u ovom izvještaju zasnivaju na ranim pokazateljima i uočenim trendovima, a ne na potvrđenim dugoročnim efektima. Iz istih razloga, dok nalaze koji se odnose na uticaj treba tumačiti kao indikativne, a ne kao konačne, i nalaze u pogledu održivosti reforme treba tumačiti uslovno. Drugim riječima, da li je reforma dugoročno održiva – pokazaće se tek po isteku planskog ciklusa. U ovoj fazi, održivost se procijenjuje uslovno, na osnovu toga da li se kroz realizaciju Akcionog plana uspješno uspostavljaju ključni pravni, institucionalni i finansijski preduslovi za kontinuitet reformskih procesa i održavanje postignutog.

5. Nalazi i zaključci

Nalazi u pogledu relevantnosti, koherentnosti, djelotvorosti, efikasnosti, uticaja i održivosti

➤ Relevantnost i koherentnost

Mjera u kojoj su predviđeni ciljevi Strategije i aktivnosti u Akcionim planovima 2022-2024 i 2025-2026. relevantni za prioritetne potrebe i međusektorske potrebe

Ciljevi Strategije i prateći akcioni planovi ostaju visoko relevantni za prioritetne potrebe Crne Gore, prvenstveno zbog njihove neraskidive veze sa procesom EU integracija, ali i sa vezama sa drugim strateškim dokumentima i reformama. Strategija i prateći Akcioni planovi doprinose stvaranju odgovorne, efikasne i optimalne javne uprave koja će obezbijediti visok kvalitet usluga građanima, doprinijeti ekonomskoj stabilnosti i konkurentnosti privrede, a što će u konačnom obezbijediti i ispunjavanje uslova za članstvo u EU. Naime, reforma javne uprave je jedan od elemenata Klastera 1: Temeljna poglavlja (uz funkcionisanje demokratskih institucija, pravosuđe i temeljna prava, pravdu, slobodu i bezbjednost, ekonomske kriterijume, javne nabavke, statistiku i finansijski nadzor), koji se u pregovorima sa EU prvi otvara i poslednji zatvara. Reforma javne uprave, pored vladavine prava i ekonomskih reformi, predstavlja jedan od tri ključna stuba u procesu proširenja EU i direktno je povezana sa ispunjavanjem kriterijuma u najvažnijim pregovaračkim poglavljima 23 i 24. Dalje, Strategije je slijedila logiku reformskih oblasti postavljenih u SIGMA dokumentu Principi javne uprave²⁶, i tokom perioda sprovođenja uvažavala SIGMA preporuke usmjerene ka reformi javne uprave²⁷, kako bi javna uprava Crne Gore bila u što većoj mjeri spremna za EU članstvo. Konačno, Strategija je, prilikom definisanja ciljeva uzela u obzir i širi strateški okvir kao što je Agenda održivog razvoja Ujedinjenih Nacija (UN) do 2030. godine²⁸.

²⁶ https://www.sigmaweb.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html

²⁷ Public administration in Montenegro 2024, Assessment against the Principles of Public Administration https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-montenegro-2024_c2dea1af/6b3dec38-en.pdf

²⁸ UN Održivi ciljevi razvoja (Sustainable Development Goals - SDGs), <https://montenegro.un.org/me/sdgs>

Reforma javne uprave je postavljena visoko u prioritetima Vlade Crne Gore sa vizijom da se kreira profesionalna javna uprava koja pruža kvalitetne usluge krajnjim korisnicima i ima adekvatne kapacitete za pristupanje EU, kao i da bude punopravni EU član. Sve ovo ciljeve Strategije čini trajno relevantnim za nacionalni prioritet članstva u EU. Njen značaj prevazilazi puku administrativnu promjenu; ona je temelj za stvaranje odgovorne, efikasne i transparentne uprave koja služi kao pokretač ekonomskog rasta, konkurentnosti privrede i, što je najvažnije, unapređenja kvaliteta života svakog građanina Crne Gore. Zainteresovanost ciljnih grupa Strategije i ostalih zainteresovanih strana za ovaj strateški dokument takođe dokazuje njegovu relevantnost i relevantnost reforme.

Tekući Akcioni plan 2025-2026 fokusiran je na ispunjavanje ranije definisanih prioritetnih ciljeva i sa njima povezanih nerealizovanih aktivnosti, uključujući i nove aktivnosti koje imaju za cilj ispunjavanje preporuka Evropske komisije i SIGMA koje su usmjerene na unapređenje stanja javne uprave u Crnoj Gori. Konkretno, prilikom definisanja aktivnosti u Akcionom planu 2025-2026 posebna pažnja bila je posvećena analizi nalaza i osmišljavanju aktivnosti koje su u skladu sa preporukama iz Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore²⁹ i Akcionog plana za ispunjavanje preporuka iz ovog izvještaja³⁰, realizacije Reformske agende Crne Gore 2024-2027³¹ (naročito u dijelu digitalizacije usluga i inkluzivnosti procesa donošenja propisa i politika na osnovu podataka i činjenica), realizacije Operativnih zaključaka Posebne grupe za reformu javne uprave³² i ispunjavanju preporuka iz SIGMA Monitoring izvještaja o javnoj upravi Crne Gore za 2024. godinu³³.

Prilikom postavljanja ciljeva Strategije, i aktivnosti u pratećim Akcionim planovima, vodilo se računa i o usklađenosti sa nacionalnim krovnim dokumentima. Strategija i prateći Akcioni planovi u skladu su sa strateškim dokumentima koji su izrađivani paralelno sa izradom Strategije. Na primjer, izrada Strategije sprovedena je kao paralelan proces koji je bio komplementaran sa procesom razvijanja Programa reforme upravljanja javnim finansijama za isti period 2022-2026³⁴, čime je postignuta usklađenost u ključnim reformskim oblastima. Ova sinergija osigurala je da se pitanja poput upravljačke odgovornosti, unutrašnje kontrole i revizije tretiraju jedinstveno kroz oba dokumenta, dok se uvođenje programskog budžeta direktno vezuje za strateško planiranje rada organa. Pored toga, Strategija je razvijana u stalnoj

²⁹ Izvještaja EK o napretku Crne Gore: <https://www.eu.me/izvjestaji-eu-o-napretku-crne-gore/>

³⁰ Akcioni plan za ispunjenje preporuka iz Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori 2024. <https://wapi.gov.me/download-preview/972a1e17-eb4b-4974-a44d-77b62b67e2a9?version=1.0>

³¹ Reformska agenda Crne Gore za 2024-2027 Instrument EU za reforme i rast <https://www.eu.me/wp-content/uploads/2026/04/Reformska-agenda-Crne-Gore-finalna.pdf>

³² Operativni zaključci iz 2024. godine Posebne grupe za reformu javne uprave (PAR Special Group) <https://www.gov.me/dokumenta/0160d89e-4add-48ac-8baf-2ae7b18312e8>

³³ Public administration in Montenegro 2024, Assessment against the Principles of Public Administration https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-montenegro-2024_c2dea1af/6b3dec38-en.pdf

³⁴ <https://www.gov.me/clanak/azurirani-program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-2022-2026>

koordinaciji sa timovima zaduženim za izradu Strategije digitalne transformacije³⁵, Strategije sajber bezbjednosti (2022–2026)³⁶ i Strategije saradnje javne uprave sa nevladinim sektorom³⁷, što je omogućilo definisanje zajedničkih pravaca u oblastima e-usluga, otvorenih podataka i kvaliteta javnih konsultacija. Ovakav inkluzivan pristup, podržan je od strane ministarstava zaduženih za pitanja finansija i ekonomskog razvoja, i imao je za cilj prevazilaženje fragmentacije i stvaranje pristupačne i transparentne administracije. Strategija je u skladu i sa novim Programom pristupanja Crne Gore EU 2026-2027³⁸ i sa Programom ekonomskih reformi Crne Gore 2026-2028³⁹ (u pogledu duga opština i praćenja zapošljavanja u javnom sektoru).

Primeri komplementarnosti i pitanja od zajedničkog značaja za Strategiju reforme javne uprave 2022-2026 (SRJU) i drugih strateških dokumenata u oblasti, kao što su, Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026 (PFM Program), Strategija digitalne transformacije 2022-2026 (SDT) i Strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022–2026 (SNVO):

Integrirano strateško i budžetsko planiranje: SRJU kroz Operativni cilj 5.1 (Jačanje sistema planiranja zasnovanog na podacima za održive politike i prioritete Vlade) i PFM Program kroz Operativni cilj 1.2.4 (Jačanje veze strateških planova i budžeta) predviđaju izradu metodologije za integrirano planiranje i utvrđivanje troškova strateških dokumenata. Komplementarne aktivnosti obuhvataju analizu i uvezivanje IT sistema za strateško planiranje, praćenje i izvještavanje sa sistemom programskog budžeta.

Upravljačka odgovornost i unutrašnja kontrola (PIFC): SRJU kroz Operativni cilj 1.1 (Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom i konceptom upravljačke odgovornosti) i PFM Program kroz Operativni cilj 4.1.1 (Unaprijeđenje upravljačke odgovornosti i procedura za upravljanje rizicima) donose komplementarne aktivnosti. One obuhvataju izradu analize upravljačke odgovornosti u državnoj upravi i zajedničke obuke rukovodilaca o odgovornosti, delegiranju i internom izvještavanju.

Fiskalna disciplina i RIA na lokalnom nivou: SRJU kroz Operativni cilj 5.3 (Povećanje obuhvata i jačanje kapaciteta za RIA) i PFM Program kroz Operativni cilj 1.2.2 (Metodološki okvir za srednjoročno planiranje budžeta lokalnih samouprava) predviđaju komplementarno unapređenje metodologije za analizu procjene uticaja propisa (RIA) i metodologije za procjenu fiskalnog uticaja na lokalne budžete.

Interoperabilnost i razvoj korisnički orijentisanih e-usluga: SRJU kroz Operativni cilj 2.2 (Potpuna interoperabilnost informacionih sistema i više e-usluga) i SDT kroz Operativne ciljeve 1.2 (Dostupnost, interoperabilnost i upravljanje podacima) i 2.2 (Kvalitet, količina i upotreba e-usluga) planiraju komplementarnu razmjenu podataka među baznim registrima preko JSERP platforme. Aktivnosti uključuju evidenciju registara, standarde interoperabilnosti, unapređenje JSERP-a i metodologiju za razvoj novih e-usluga.

Koordinacija i digitalne vještine: SRJU kroz Operativni cilj 3.2 (Javna uprava kao atraktivan poslodavac) planira obuke digitalnih vještina za službenike, dok SDT kroz Operativni cilj 1.4 (Razvoj

³⁵ <https://www.gov.me/dokumenta/0c802520-e016-41ee-a6e4-7af6eb66e19d>

³⁶ <https://wapi.gov.me/download-preview/85e2a9d0-0d3c-483a-9822-515d3b7798de?version=1.0>

³⁷ <https://wapi.gov.me/download-preview/b614923d-c855-4ff5-9bcb-5786b4227159?version=1.0>

³⁸ <https://www.gov.me/dokumenta/e7a3bc57-b3bc-4e81-b1f2-58d9026a57f6>

³⁹ <https://wapi.gov.me/download-preview/e4993578-0a25-4634-9c07-668aa53e715d?version=1.0>

digitalnih znanja i vještina crnogorskog društva) uvodi komplementarne obuke za osjetljive grupe građana radi većeg korišćenja e-usluga.

Inkluzivnost u kreiranju politika: SRJU kroz Operativni cilj 5.1 (Jačanje sistema planiranja zasnovanog na podacima) i SNVO kroz Mjeru 1.3 (Jačanje kapaciteta javne uprave za efikasno učešće NVO u javnim politikama) sprovode komplementarne aktivnosti za veće uključivanje javnosti u kreiranje javnih politika. To podrazumijeva obuke i mentorstvo za službenike, promociju dobrih praksi i efikasnu upotrebu e-platформи.

Digitalizacija registracije NVO: SRJU kroz Operativni cilj 2.2 (Potpuna interoperabilnost i e-usluge na visokom nivou sofisticiranosti) predviđa razvoj e-usluge eNVO. Ova aktivnost je komplementarna sa Mjerom 1.1 SNVO-a (Unapređenje normativnog i institucionalnog okvira za saradnju sa NVO) koja nalaže pojednostavljenje procedura registracije nevladinih organizacija.

U nalazima SIGMA izvještaja iz 2024. godine a koji su se odnosili na ocjenu stanja u 2023. godini, navodi se da je Crna Gora razvila set dobro osmišljenih reformskih intervencija, aktivnosti i planova, usklađenih sa Principima javne uprave, koji jasno obrađuju relevantna pitanja. SIGMA je u to vreme pozitivno ocijenila to što su Strategija i Akcioni plan sadržali indikatore sa osnovnim i ciljnim vrijednostima, što je ocijenjeno kao preduslov za efikasno praćenje napretka ka postavljenim ciljevima reforme javne uprave. Ocijenjeno je i da je utvrđena ukupna odgovornost za vođenje reformi, dok je odgovornost za sprovođenje operativnih aktivnosti dodijeljena konkretnim institucijama.

Prateći Akcioni planovi služili su kao neophodni operativni alati za operacionalizaciju Strategije, pretvarajući visoko postavljene ciljeve u mjerljive korake sa precizno definisanim rokovima, budžetima i institucijama nosiocima aktivnosti. Akcioni plan 2022–2024 postavio je temelje reforme, fokusirajući se primarno na jačanje fiskalne discipline u jedinicama lokalne samouprave uspostavljanjem pojačanog nadzora nad finansijskim poslovanjem lokalnih samouprava, razvoj digitalne infrastrukture, poput eDMS sistema i portala eUprave, implementaciju mehanizma upravljanja kvalitetom, uspostavljanje elektronske razmjene podataka između registara, kao i objezbeđenje uslova za planiranje zasnovano na podacima. Akcioni plan 2025–2026 osigurava kontinuitet procesa i donosi inovativni pristup kroz uvezivanje aktivnosti sa ciljevima održivog razvoja (SDG) i Zelenom agendom. Njegov poseban značaj ogleda se u boljem prilagođavanju realnim kapacitetima administracije, što je vidljivo kroz racionalnije planiranje sredstava i aktivnosti nakon naučenih lekcija o sporijoj dinamici sprovođenja Akcionog plana 2022-2024. Akcioni plan 2025–2026 je, takođe, kako je već navedeno, osigurao relevantnost redefinisanjem aktivnosti kako bi se uskladio sa najnovijim nalazima SIGMA izvještaja za 2024. godine i preporukama Evropske komisije.

Uspješno sprovođenje Strategije direktan je uslov za povlačenje preko 20 miliona eura sektorske budžetske podrške iz fondova Evropske unije (IPA III), ali i sredstava po osnovu sprovođenja Reformske agende koja obuhvata i određene aspekte reforme javne uprave. Reformskom agendom je planirana reforma: 2.4.3 Isporuka digitalnih javnih usluga prilagođenih korisniku, koja je u direktnoj vezi sa Strateškim ciljem II Strategije „Građani i biznis koji koriste kvalitetne usluge javne uprave”, tj. aktivnostima koje se odnose na kreiranje novog jedinstvenog e-portala javne uprave, postizanje potpune interoperabilnost informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti. Takođe, reformom 1.1.3. - Uklanjanje regulatornih barijera i olakšavanje poslovanja, određen je zahtjev da 100% novih zakona bude predmet javnih konsultacija i da podliježe pripremi analize uticaja propisa (RIA) prije javnih konsultacija, što je u vezi sa Strateškim ciljem V Strategije „Planiranje politika s građanima i za građane”. Za realizaciju reforme 2.4.3 predviđena je finansijska podrška EU u iznosu većem od 8,1 miliona eura, dok je za realizaciju reforme 1.1.3. predviđena podrška od skoro 3,5 miliona eura. Ovo naglašava ključnu ulogu reforme javne uprave ne samo u modernizaciji usluga, već i u doprinosu ukupnoj fiskalnoj stabilnosti države kroz direktnu podršku nacionalnom budžetu.

Za razliku od prethodnih ciklusa, Strategija 2022–2026 ima značajno širi opseg djelovanja i obuhvata preko 540 institucija, uključujući državne organe, agencije, ali i javne ustanove i lokalne samouprave. Ovim je, prije svega, osigurana relevantnost reforme, ali i ujednačen standard kvaliteta njenog sprovođenja na svim nivoima. Strategija je, takođe, relevantna jer u centar pažnje stavlja važne horizontalne teme kao što su ljudska prava, rodna ravnopravnost, inkluzivnost i digitalizacija, promovišući upravu koja je zasnovana na podacima i dokazima. Zaključno, Strategija i prateći Akcioni planovi predstavljaju mapu puta Crne Gore ka modernoj evropskoj administraciji koja je u potpunosti u službi svojih građana. Oni osiguravaju da se reforma ne sprovodi stihijski, već kroz koordinisan proces koji ljudska prava i stvarne potrebe građana i privrede drži u samom središtu svih planiranih intervencija.

Po pitanju uključivanja opština u izradu Strategije i Akcionih planova, službenici sa lokalnog nivoa koji su učestvovali u fokus grupama istakli su da su opštine do sada svoje zahteve artikulisale preko Zajednice opština, i da su ovim nivoom koordinacije zadovoljni. Naime, smatraju da je ova, već ustaljena praksa, dobra jer Zajednica opština daje predlozima koji dolaze iz opština veću političku snagu i pregovaračku moć pred donosiocima odluka. Iako nije uspostavljen poseban strateški cilj za lokalni nivo u okviru Strategije i Akcionih planova, sve aktivnosti koje se odnose na opštine obuhvaćene su posebnim prilogom „Lista aktivnosti u kojima su prepoznate jedinice lokalne samouprave”. Ispitanici su naveli da učestvuju u javnim raspravama od značaja za lokalni nivo, kao i da Zajednica opština aktivno prikuplja predloge, međutim, identifikovan je problem što ih Vlada retko uvažava. Što se tiče aktivnosti uključivanja opština u primjenu metodologije za izradu strateških dokumenata i izvještavanje, službenici sa lokala koji su učestvovali u fokus grupama naveli su da se razmatraju načini kako

da se u saradnji sa Ministarstvom za regionalni razvoj uspostavi primjena metodologije na lokalnom nivou. Službenici opština i pored toga što nemaju obavezu da primjenjuju metodologiju, izražavaju spremnost da pohađaju obuke i primjenjuju metodologiju.

Stvarne promjene koje su okrenute zadovoljavanju potreba korisnika a koje su postignute kroz sprovođenje Strategije i Akcionih planova, ogledaju se, najpre, u bržim i jednostavnijim uslugama bez papira. Na portalu eUprave trenutno je 51 elektronska usluga, i predstavnici institucija koji su učestvovali u fokus grupama a bave se digitalizacijom, ističu pozitivan odgovor građana na uspostavljanje elektronskih usluga, nakon perioda privikavanja. Navode, takođe, da uspostavljene usluge uglavnom opstaju, dok neke od njih čak ostvaruju visok udio zahtjeva u ukupnom broju zahtjeva (60-85%). Za privredu, reforma podrazumijeva smanjenje birokratskih barijera i digitalizaciju transakcionih usluga, dok administracija dobija na profesionalizaciji kroz uvođenje sistema upravljanja kvalitetom i pojednostavljenje administrativnog procesa kroz povezivanje registara i bespapirno poslovanje. Kao jedan od problema kod ostvarenja pozitivnog učinka digitalizacije na građane i privredu, učesnici su primetili nedovoljno prilagođavanje propisa u oblasti elektronskih usluga, kao i poteškoće službenika u vezi sa primjenom propisa koji uređuju elektronsku upravu, elektronsku identifikaciju i potpis, elektronski dokument i informacionu bezbjednost. Navedeno je da to predstavlja prepreku u modernizaciji i efikasnosti javne uprave jer se mogućnosti digitalizacije ne koriste u potpunosti.

Nalaz sa fokus grupa po pitanju relevantnosti je, takođe, da su ciljevi adekvatni i relevantni u odnosu na identifikovane probleme koje je trebalo rešiti i za zadovoljenje prioriternih potreba građana. Predstavnici institucija koji su učestvovali u fokus grupama smatraju da i u narednom planskom ciklusu treba zadržati iste strateške i operative ciljeve. Po pitanju relevantnosti i adekvatnosti aktivnosti za postizanje učinaka na nivou operativnih ciljeva (a ne samo direktnih rezultata), ispitanici su naveli da su aktivnosti relevantne i adekvatne u odnosu na planirane učinke. Takođe je nalaz da su aktivnosti prihvatljive sa stanovišta institucija koje treba da ih sprovede, ali i građana i privrednih subjekata. Međutim, kada su u pitanju indikatori učinka, predstavnici institucija koji su učestvovali na fokus grupama smatraju da se prema indikatorima učinaka na nivou operativnih ciljeva i indikatorima rezultata na nivou aktivnosti nije izvještavalo u skladu sa planiranim rokovima i na planirani način.

Na osnovu analize Strategije i pratećih Akcionih planova, kao i godišnjih izvještaja o sprovođenju Strategije i Akcionih planova do sada, međutim, uočeno je da pojedine aktivnosti ne odgovaraju potrebama iznjetim u Strategiji. Drugim riječima, postavlja se pitanje njihove adekvatnosti i relevantnosti za rješavanje identifikovanih problema i postizanje operativnih ciljeva kojima pripadaju, te ostvarenja ciljanih vrijednosti pratećih indikatora učinka. Ovo kreira jaz koji onemogućava suštinsku transformaciju sistema.

Primjeri jazova između problema, aktivnosti i zacrtanih ciljeva:

Upravni nadzor nad radom organa: U okviru analize problema Strategije, kao nedostaci za sprovođenje nadzora nad radom organa navedeni su nedovoljni mehanizmi praćenja rada,

odgovornosti i kontrole zakonitosti rada organa, nepostojanje registra rizika i nedovoljni kapaciteti Upravne inspekcije. Takođe, u okviru Pasoša indikatora navedeno je da je potrebno pripremiti „tri metodologije za primjenu mehanizama upravnog nadzora i to u dijelu: vršenja nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave; vršenja nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa lokalne samouprave u primjeni sistemskih zakona (nakon izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi, koji bliže treba da definiše ovu nadležnost), i vršenja nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa lokalne samouprave u dijelu prenesenih i povjerenih poslova“. Međutim, izuzev aktivnosti koje su se odnosile na podizanje kapaciteta Upravne inspekcije u Akcionom planu 2022-2024, nije bilo drugih aktivnosti koje bi odgovorile na iznete potrebe. Dalje, u Akcionom planu 2025-2026 planirana aktivnost „Izrada kontrolnih listi nadzora Upravne inspekcije“, pri čemu ne postoji aktivnost koja bi odgovorila na potrebu uspostavljanja registra rizika. Shodno tome, u izvještajima se ne izvještava po indikatoru „Broj organa uprave nad kojima je izvršen upravni nadzor od strane resornog ministarstva“, jer se ispostavlja da usljed nepostojanja metodologije nisu vršeni upravni nadzori;

Radni sporovi, odnosno iznos sredstava koji je prinudno naplaćen u radnim predmetima koje zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa: U Akcionom planu 2022-2024 predviđene su aktivnost 1.1.9: „Izrada Analize o razlozima/osnovama za isplatu dodatnih troškova izvršenja po osnovu izgubljenih predmeta i primjena preporuka u institucijama prepoznatim po većem broju sporova“ i aktivnost 1.1.10 Unapređenje strukture izvještavanja Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa o troškovima prinudne isplate po osnovu izgubljenih sudskih sporova“. Nijedna od ovih aktivnosti nema direktan uticaj na ishode u radnim predmetima, odnosno na smanjenje iznosa koji je prinudno naplaćen. Međutim, u Akcionom planu 2025-2026, predviđene su aktivnosti koje se odnose na jačanje međuinstitucionalne saradnje u cilju preventivnog djelovanja u smanjenju budžetskih troškova u radnim sporovima, unapređenje kapaciteta Zaštitnika imovinsko - pravnih interesa, kao i promovisanje mehanizma za mirno rješavanje radnih sporova;

Međuopštinska saradnja: U okviru Strategije navedeno je da pojedine opštine ne raspolažu kadrovskim i tehničkim kapacitetima, da se uvidjelo da ne mogu sve opštine da vrše iste nadležnosti imajući u vidu različitu veličinu i kapacitete, kao i da je međuopštinska saradnja ograničena. U oba Akciona plana planirana je aktivnost koja se odnosila na realizaciju dvije radionice o značaju međuopštinske saradnje sa svim opštinama, ali i pored toga vrijednost indikatora „Broj poslova u kojima je uspostavljena međuopštinska saradnja“ je pala sa bazne vrijednosti od 20 na 16 u 2025. godini, što može da ukazuje kako na nedovoljan broj aktivnosti, tako i na njihovu neadekvatnost za rješavanje uočenih problema;

Nedostatak konkurencije pri zapošljavanju u javnoj upravi: U Strategiji su kao problemi navedeni: mali broj kandidata, niske zarade za specijalizovane oblasti (IT), duge procedure zapošljavanja, nepostojanje elektronske prijave za konkurs, itd. U Akcionom planu 2022-2024 bila je predviđena aktivnost uvođenja elektronske prijave i aktivnost koja se odnosila na promotivne aktivnosti radi podsticaja zapošljavanja u javnoj upravi (video spotovi i društvene mreže). U Akcionom planu 2025-2026 opet je predviđena aktivnost uvođenja elektronske prijave, ali i aktivnost unaprijeđenja postupka izbora prijavljenih kandidata saglasno Uredbi o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima. Za to vreme prosečan broj kandidata fluktuirao između 1,68 i 3,14, ali je i dalje daleko od ciljane vrijednosti za 2026. koja iznosi 6;

Nedovoljno proaktivno objavljivanje podataka u posjedu organa vlasti u mašinski čitljivom formatu: Kako bi se odgovorilo na ovaj problem koji je identifikovan u Strategiji, u Akcionom planu 2022-2024 je predviđena aktivnost „Organizovanje kampanje radi podizanja svijesti javnosti i javne uprave o značaju otvorenih podataka i njihovoj vrijednosti“, dok je u Akcionom planu 2025-2026 dodata aktivnost „Promovisanje pripreme podataka u mašinski čitljivom formatu“. Za to vreme procenat institucija koje objavljuju podatke na Portalu otvorenih podataka porastao je sa 1.5% na 3.38% institucija, međutim, i to je daleko od ciljane vrijednosti za 2026. godinu koja iznosi 15%.

Mjera u kojoj su ciljevi Strategije i Akcionih planova odgovarali kapacitetima implementacije u Crnoj Gori

U praksi sprovođenja Strategije i Akcionih planova uočen je raskorak između ambiciozno postavljenih ciljeva i realnih kapaciteta administracije za njihovo sprovođenje:

- Politička nestabilnost: Reorganizacije Vlada (42. i 44. Vlada), institucionalne promjene, povećanje broja ministarstava sa 12 na 25, i prekidi u kontinuitetu rada, doveli su do velikog broja kadrovskih promjena i promjena prioriteta. Takve okolnosti su, na primjer, onemogućile završetak funkcionalnih analiza institucija, jer su predloženi modeli organizacije i prikupljeni podaci postajali zastarjeli uslijed promjena nadležnosti organa pre okončanja samog procesa. Takođe, prvobitni plan o uspostavljanju posebnih jedinica za strateško planiranje u svakom ministarstvu ocijenjen je kao finansijski i organizaciono neodrživ zbog velikog broja resora, te je, u komunikaciji sa partnerima iz SIGMA, definisan alternativni model koji podrazumeva uvođenje funkcija koordinacije politika u okviru postojećih radnih mjesta unutar ministarstava, što ima potencijal da osigura kvalitet strateškog upravljanja uz eliminisanje fiskalnih rizika koje bi donelo masovno novo zapošljavanje;
- Ograničeni kadrovski resursi: Izvještaji o sprovođenju Strategije i Akcionih planova u kontinuitetu ukazuju na manjak kadra u specijalizovanim oblastima, kao što su IT revizija, IT podrška i upravljanje IPA fondovima, dok je Uprava za ljudske resurse isticala nemogućnost sprovođenja određenih obuka usljed tehničkih i organizacionih nedostataka;
- Hibridni sajber napad iz avgusta 2022. godine bio je presudan trenutak koji je ukazao na to da informatička mreža Vlade nije bila spremna da podrži planiranu dinamiku digitalnih reformi. Napad je paralisao rad administracije na više mjeseci, uzrokujući gubitak značajne arhivske građe i dokumenata u izradi, što je trajno odložilo realizaciju aktivnosti na Portalu otvorenih podataka i sistemima za elektronsku razmjenu podataka. Ovakva ranjivost sistema nametnula je potrebu da se umjesto novih servisa fokus prebaci na hitan oporavak osnovne infrastrukture;
- Finansijska i donatorska podrška: Kapaciteti implementacije su u velikoj mjeri zavisni od eksterne ekspertske pomoći (SIGMA, UNDP, EU, ReSPA) i programa pretpristupne podrške (IPA III) od 16,6 miliona €, bez kojih bi realizacija složenih ciljeva bila upitna, kao i njihova održivost.

Učesnici fokus grupa su na pitanje o odnosu ambicioznosti ciljeva i raspoloživih kapaciteta, naveli da su u početku kapaciteti bili dovoljni, ali da se, usljed promjena Vlada i reorganizacije organa, ispostavilo da kapaciteta ipak nema dovoljno. Takođe, bilo je neophodno da same institucije rade na unapređenju kapaciteta i da pravilno prioritizuju angažovanje kadrova koji im nedostaje za sprovođenje reformi. Na primjer, kada su u pitanju kapaciteti u oblasti koordinacije javnim politikama, ispitanici smatraju da je potrebno uložiti dodatne napore u racionalizaciju broja strateških dokumenata kako bi se rasteretili kapaciteti. Ukazano je i da bi prikupljanje podataka o realizaciji Strategije kroz ISPI omogućilo praćenje realizacije Strategije i Akcionih planova u realnom vremenu i rasteretilo službenike djela posla u vezi sa prikupljanjem podataka. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama istakla je da je isplanirala zapošljavanje novih 8 kontrolora u skladu sa sistematizacijom koja je u procesu dobijanja saglasnosti, ali da je potrebno predvidjeti i da novozaposleni pohađaju neophodne obuke. U cilju uvjekaanja kapaciteta razmatra se i mogućnost uvjekaanja zarade za zaposlene koji će se baviti slobodnim pristupom informacijama.

Kada su u pitanju tehnički kapaciteti, ispitanici su naveli poteškoće prilikom registrovanja na sajt eUprave i eParticipacija jer je učešće omogućeno samo preko čitača ličnih karti, a građani su u dosadašnjoj praksi često gubili pin. Takođe, potrebno je unapređenje DMS i njegova šira primjena u ministarstvima. Istaknuta je važnost uspostavljanja interoperabilnosti između različitih registara, ali i potreba uspostavljanja novih registara sa potrebnim podacima za implementaciju elektronskih usluga.

Zaključak u pogledu relevantnosti i koherentnosti

Na osnovu svega navedenog može se zaključiti da su strateški i operativni ciljevi Strategije i Akcionih planova suštinski ostali relevantni i neophodni za adekvatnu i sveobuhvatnu reformu javne uprave u Crnoj Gori, kao i za proces pristupanja Crne Gore EU. Uočeno je, međutim, da je realizacija Strategije i Akcionih planova bila opterećena ambicioznim rokovima koji nijesu uvažavali realno stanje na terenu i raspoložive kapacitete. Takođe, nestabilan institucionalni okvir primorao je administraciju na stalno prilagođavanje planova, aktivnosti i redefinisane nadležnosti, a opet imajući u vidu ograničene kapacitete administracije. Takođe, primjećeno je da pojedine planirane aktivnosti, posebno u Akcionom planu 2022-2024, nisu bile relevantne u odnosu na identifikovane probleme, što je u krajnjoj instanci, uticalo na stepen ostvarenosti pojedinih operativnih ciljeva i dostizanja ciljnih vrijednosti indikatora učinka.

Reforma javne uprave je koherentna sa drugim reformama, dok su Strategija i Akcioni planovi koherentni sa drugim strateškim dokumentima. Naime, koherentnost, pored relevantnosti, predstavlja najsnažniji segment reforme jer je Strategija od početka čvrsto utemeljena na međunarodnim standardima i procesima pristupanja EU, uz postignutu sinergiju sa Programom reforme javnih finansija, Strategijom digitalne transformacije i drugim relevantnim strateškim dokumentima. Iako je unutrašnju koherentnost donekle ugrozila

strukturna fragmentacija i usitnjavanje resora na 25 ministarstava, reforma javne uprave je zadržala visok stepen strateške povezanosti sa srodnim javnim politikama.

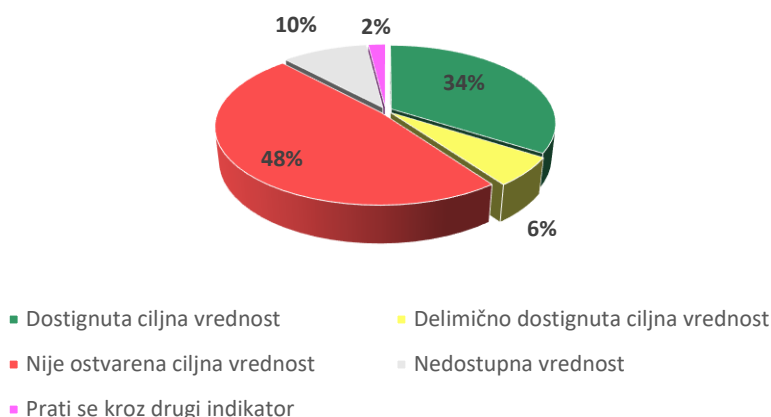
➤ Djelotvornost

U kojoj mjeri je ostvareno svih pet ciljeva Strategije? Da li je i koliko dobro svaka intervencija doprinijela ostvarivanju rezultata?

Imajući u vidu da se evaluacija Strategije i važećeg Akcionog plana sprovodi pre kraja perioda važenja, još uvijek nije moguće ocijeniti konačni stepen ostvarenja ciljeva Strategije. Međutim, na osnovu prikazanih vrijednosti indikatora u Izvještaju za 2024. godinu i Izvještaja za 2025. godinu, moguće je ocijeniti u kojoj mjeri su dostignute ciljne vrijednosti za 2024. godinu koje su određene Akcionim planom za period 2022-2024 i da li trendovi kretanja indikatora u 2025. godini ukazuju na mogućnost da ciljne vrijednosti budu ostvarene na kraju perioda sprovođenja Strategije i tekućeg Akcionog plana, odnosno do kraja 2026. godine.

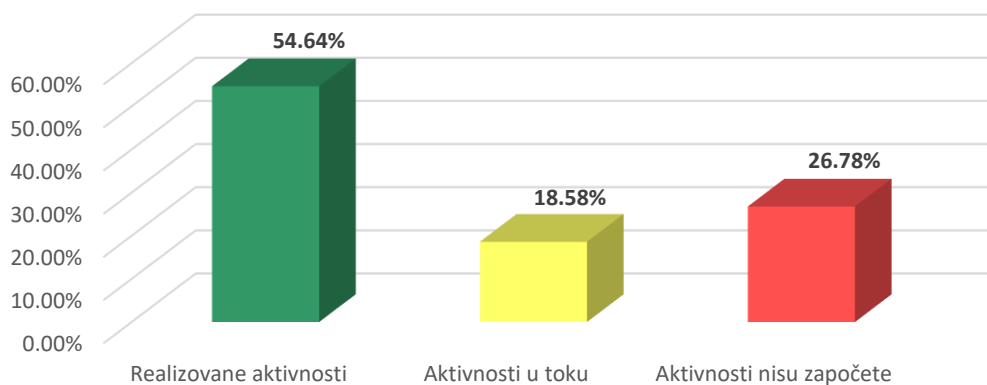
Ukupno gledano, za period do kraja 2024. godine, moguće je sagledati ukupnu ostvarenost operativnih ciljeva kroz ocjenu dostignutosti ciljnih vrijednosti indikatora učinka i kroz broj realizovanih aktivnosti. U izvještaju za 2024. godinu navedeno je da je pozitivan trend ostvarilo 53% indikatora, stagnaciju 7,5% indikatora, negativan trend 17% , dok su podaci o vrijednosti indikatora bili nedostupni za 22,5% indikatora. Na osnovu podataka iz tabelarnog dijela izvještaja za 2024. godinu, ispod je, najpre, prikazana procjena stepena dostignuća operativnih ciljeva za 2024. godinu, kroz *broj indikatora* kod kojih je ciljna vrijednost dostignuta, djelimično dostignuta ili nije dostignuta, kao i broj indikatora za koje su vrijednosti nedostupne i koji se prate kroz drugi indikator, na grafikonima ispod. Takođe, prikazano je i učešće *broja realizovanih aktivnosti* u ukupnom broju planiranih aktivnosti, zatim učešće aktivnosti čija je realizacija bila u toku na kraju 2024. godine u ukupnom broju planiranih aktivnosti, i učešće aktivnosti koje nisu bile započete do kraja 2024. godine u ukupnom broju planiranih aktivnosti. Valja napomenuti da izvještaji za 2022, 2023. i 2024. godinu navode da prate 53 indikatora, dok je Strategijom definisan 51 indikator, a da su tokom primjene Strategije ukinuta dva indikatora i definisan jedan novi. Prikaz podataka u narednom dijelu ovog izvještaja vršen je na osnovu 50 indikatora po kojima se izvještavalo.

Grafikon 1. Stepen ostvarenosti indikatora učinka u 2024. godini



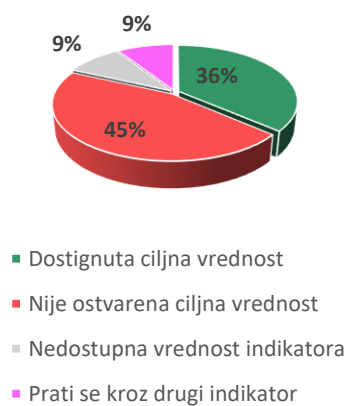
Od 183 planirane aktivnosti u Akcionom planu za period 2022-2024, realizovano je 100 (54,64%), 34 (18,58%) aktivnosti su započete, a realizacija 49 (26,78%) aktivnosti nije započeta. Ovako nizak stepen realizacije aktivnosti korelira sa niskim stepenom ostvarenosti ciljnih vrijednosti indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva u 2024. godini (u 34% indikatora učinka dostignuta je ciljna vrijednost, dok u 48% indikatora učinka nije ostvarena ciljna vrednost).

Grafikon 2. Stepen realizacije aktivnosti u AP 2022-2024

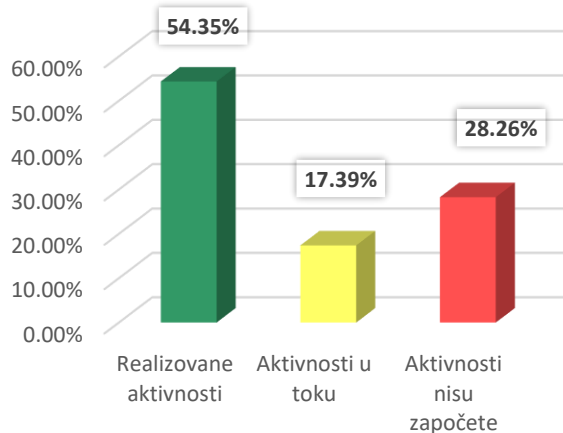


Kada je u pitanju stepen ostvarenosti operativnih ciljeva u okviru svakog od pet strateških ciljeva Strategije do kraja 2024. godine, situacija je predstavljena na grafikonima ispod. Analiza stanja na kraju 2024. godine u okviru svakog od pet strateških ciljeva, predstavljena je takođe kroz: a) *broj indikatora* sa dostignutim ciljnim vrijednostima, broj indikatora čije ciljne vrijednosti nisu bile dostignute, broj indikatora za koje vrijednosti nisu bile dostupne i broj indikatora koji se prate kroz drugi indikator, i b) *broj aktivnosti* koje su realizovane, koje su bile u toku i koje nisu bile započete u okviru svakog od pet strateških ciljeva.

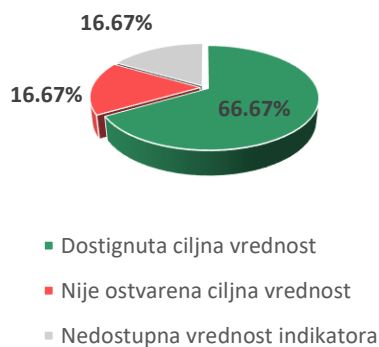
Grafikon 3. Stepen ostvarenosti indikatora učinka u 2024. godini za Strateški cilj I Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana



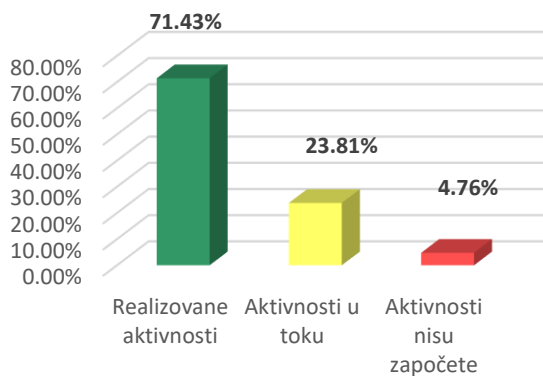
Grafikon 4. Stepen realizacije aktivnosti u AP 2022-2024 za Strateški cilj I: Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana



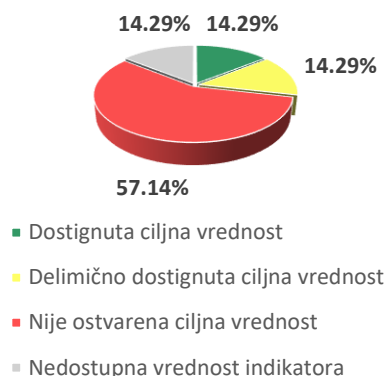
Grafikon 5. Stepen ostvarenosti indikatora učinka u 2024. godini za Strateški cilj II Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave



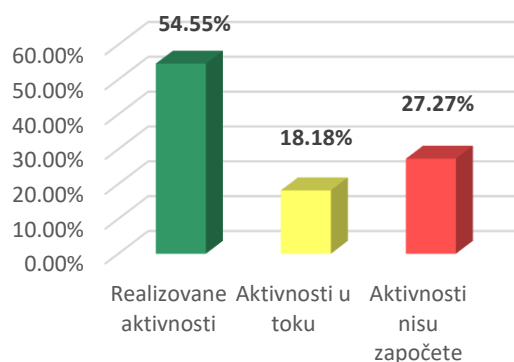
Grafikon 6. Stepen realizacije aktivnosti u AP 2022-2024 za Strateški cilj II: Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne



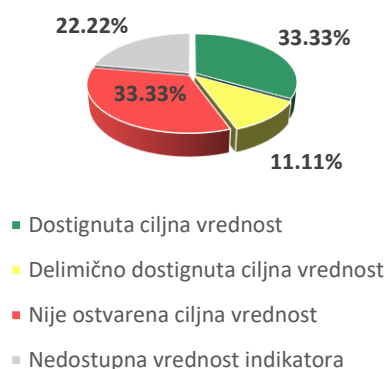
Grafikon 7. Stepen ostvarenosti indikatora učinka u 2024. godini za Strateški cilj III: Profesionalna javna administracija



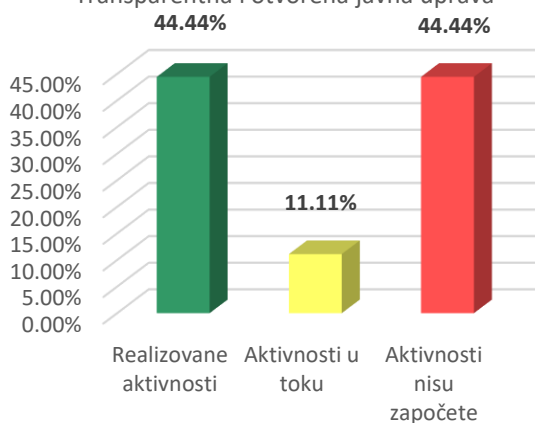
Grafikon 8. Stepen realizacije aktivnosti u AP 2022-2024 za Strateški cilj III: Profesionalna javna administracija



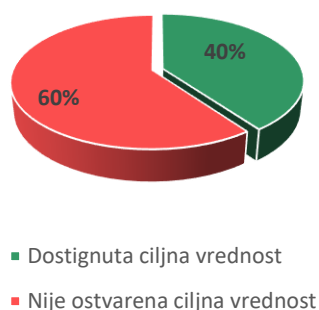
Grafikon 9. Stepen ostvarenosti indikatora učinka u 2024. godini za Strateški cilj IV: Transparentna i otvorena javna uprava



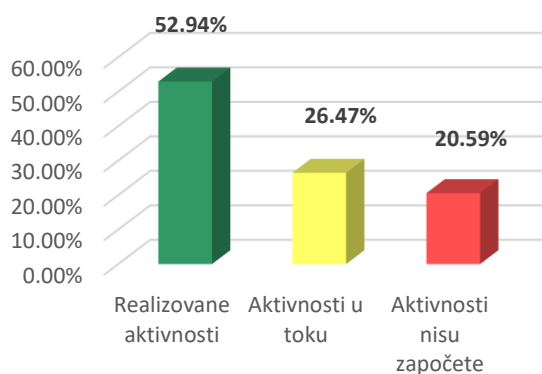
Grafikon 10. Stepen realizacije aktivnosti u AP 2022-2024 za Strateški cilj IV: Transparentna i otvorena javna uprava



Grafikon 11. Stepen ostvarenosti indikatora učinka u 2024. godini za Strateški cilj V: Planiranje politika s građanima i za građane



Grafikon 12. Stepen realizacije aktivnosti u AP 2022-2024 za Strateški cilj V: Planiranje politika s građanima i za građane



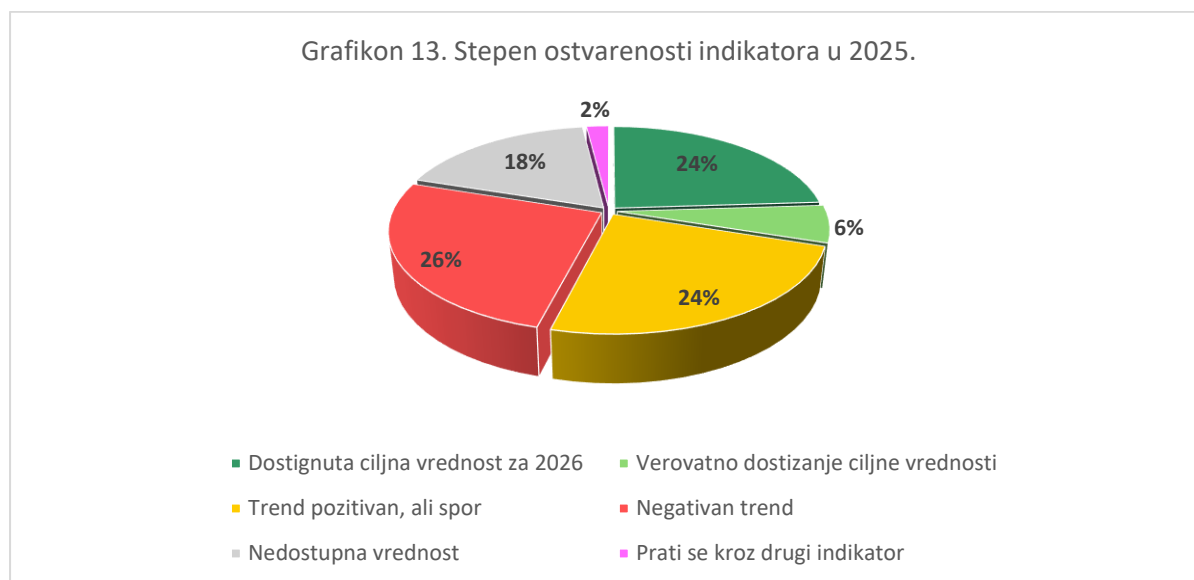
Na osnovu gore prikazanih podataka sa krajem 2024. godine, može se utvrditi da postoji korelacija između visokog udjela realizovanih aktivnosti (preko 70%) i dostignutih vrijednosti indikatora učinka u okviru Strateškog cilja II (67%). Za sve druge strateške ciljeve,

stepen realizacije aktivnosti do kraja 2024. godine bio je ispod 55%, što takođe ukazuje na direktnu korelaciju sa nivoom dostignutih vrijednosti indikatora jer ni u jednom od ostalih strateških ciljeva, nije dostignuto više od 40% ciljnih vrijednosti indikatora učinka. Konkretno, u Strateškom cilju I realizovano je 54,35% aktivnosti i dostignuto 36% ciljnih vrijednosti indikatora; u Strateškom cilju II realizovano je 71,43% aktivnosti i dostignuto 66,67% ciljnih vrijednosti indikatora; u Strateškom cilju III realizovano je 54,55% aktivnosti i dostignuto je 14,29% ciljnih vrijednosti indikatora; u Strateškom cilju IV realizovano je 44,44% aktivnosti i dostignuto je 33,33% ciljnih vrijednosti indikatora; u Strateškom cilju V realizovano je 52,94% aktivnosti i dostignuto je 40% ciljnih vrijednosti indikatora. Zaključak je da što je veći procenat realizovanih aktivnosti, to je i veći procenat ostvarenosti vrijednosti indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva u okviru svakog od strateških ciljeva. Sveukupni zaključak na osnovu ovog segmenta analize ukazuje na to da, bez obzira što u Akcionim planovima postoje neke aktivnosti kod kojih se ne vidi jasna i direktna veza sa operativnim i strateškim ciljevima, ipak postoji logična veza između formulisanih aktivnosti na način na koji su formulisane - sa indikatorima učinka na nivou operativnih ciljeva. Ovo je potvrđeno i tokom fokus grupa, gde su učesnici takođe konstatovali da su određene planirane aktivnosti, ustvari, preduslov za dostizanje planiranih indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva, te da se upravo na ovaj način vidi njihov doprinos ostvarenju i operativnih ciljeva i strateških ciljeva.

U svom monitoring izvještaju iz 2024. godinu, a na osnovu podataka iz 2023. godine, SIGMA je konstatovala da većina planiranih poboljšanja u javnoj upravi do tada još uvijek nije bila jasno vidljiva. Sprovedenje Strategije je, do tog trenutka, ocijenjeno kao sporo, što se djelimično moglo objasniti pandemijom COVID-19, s tim povezanog ekonomskog usporavanja i krizom iz 2022. godine nastalom zbog sajber napada, ali i nedostatkom podsticaja za najviši rukovodeći kadar da ispunjava planove i blagovremeno izvještava o sprovođenju. SIGMA je u ovom monitoring izvještaju dodala da koordinacioni mehanizmi za sprovođenje Strategije na administrativnom nivou nisu bili potpuno operativni do 2024. godine, što je dovelo je do nedostataka u koordinaciji i potencijalno do nedostatka podsticaja za sprovođenje Strategije i postizanje rezultata.

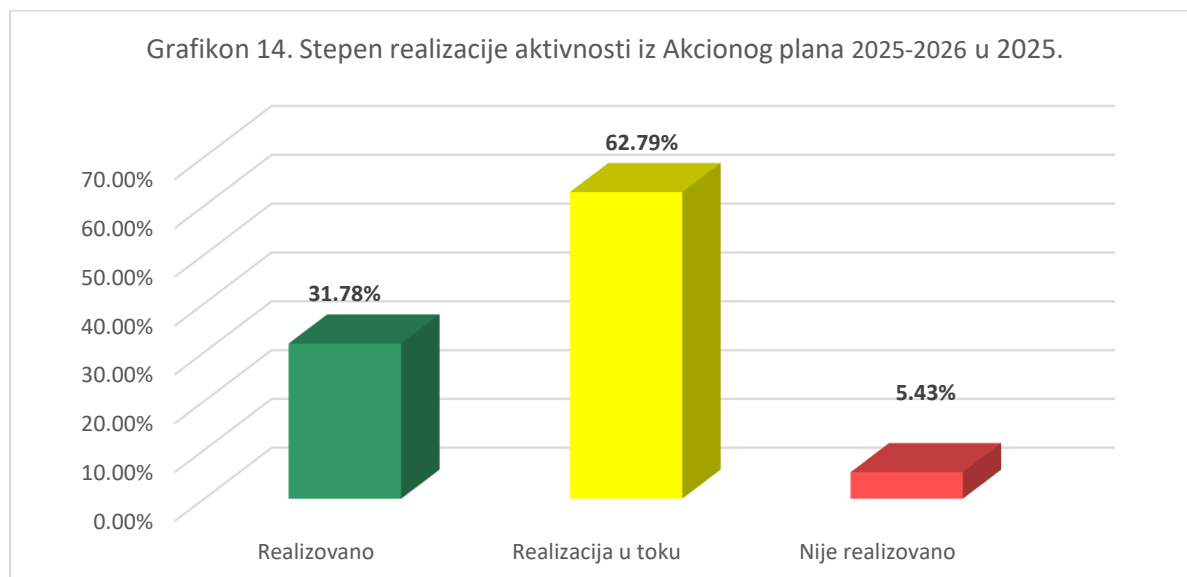
Jedan broj aktivnosti koje nisu bile započete do kraja 2024. godine, prenet je u novi Akcioni plan 2025-2026. Konkretno, od ukupno 34 aktivnosti koje su bile započete do kraja 2024. godine (19%), u izvještaju za 2024. je navedeno da je 29 aktivnosti preneto u Akcioni plan 2025-2026 (16%), 1 aktivnost je prepoznata kroz Program reforme upravljanja javnim finansijama, a za 4 se očekivala skora realizacija te nisu prenete u Akcioni plan 2025-2026. Takođe, od 49 aktivnosti čija realizacija nije bila započeta u periodu 2022-2024 (27%), u Izvještaju za 2024. godinu je navedeno da će u Akcioni plan za period 2025-2026 biti preneto 33 aktivnosti, dok se od 14 odustalo, a za 2 nije navedena informacija da li će biti prenete. Međutim, imajući u vidu da nazivi aktivnosti i indikatori rezultata na nivou aktivnosti u Akcionom planu 2025-2026 odstupaju od naziva aktivnosti u Akcionom planu 2022-2024, nije bilo moguće utvrditi koliko je tačno aktivnosti preneto u Akcioni plan 2025-2026.

Na osnovu podataka iz Izvještaja za 2025. godinu, može se procijeniti mogućnost dostizanja ciljnih vrijednosti za 2026. godinu. Naime, u Izvještaju za 2025. godinu, navedeno je da je 52% indikatora imalo pozitivan trend, stagniralo je 6%, negativan trend imalo je 14%, a za nešto ispod 28% indikatora nisu bile prikazane dostignute vrijednosti. Iako do kraja perioda sprovođenja Strategije nije moguće utvrditi konačan stepen dostizanja ciljnih vrijednosti indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva, na osnovu ostvarenih vrijednosti u prethodnim godinama do kraja 2024. godine i praćenja trenda na kraju 2025. godine⁴⁰, moguće je procijeniti da je ciljna vrijednost za 2026. za 12 indikatora već ostvarena (24%), dok će se ciljna vrijednost verovatno dostići za još 3 indikatora (6%). Za 12 indikatora (24%) se može pretpostaviti da neće dostići ciljne vrijednosti s obzirom da je procijenjeno da trend ne raste dovoljno brzo da bi se one dostigle, za 13 indikatora (26%) je do sada zabilježen negativan trend ili stagnacija što značajno umanjuje mogućnost dostizanja ciljne vrijednosti, zatim za 9 indikatora (18%) nije moguće procijeniti mogućnost dostizanja ciljne vrijednosti zbog nedostatka podataka o vrijednosti indikatora, a 1 indikator se prati kroz drugi indikator (2%).



⁴⁰ Po indikatorima „% preporuka koje su realizovane od strane organa javne uprave na osnovu Izvještaja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda – Ombudsman”, „Procenat konsultacija o javnoj politici sprovedenih u skladu s pravnim okvirom i SIGMA principima u odnosu na broj akata koje donosi Vlada a koji podliježu javnim konsultacijama”, „Procenat zakona kod kojih se za RIA primjenjuje Model standardnog troška (*Standard cost model*)” i „Procenat kvalitetno izrađenih RIA u odnosu na ukupan broj RIA koje su dostavljene na mišljenje Ministarstva finansija” je izvještavano u toku sprovođenja evaluacije. Tom prilikom je „Procenat kvalitetno izrađenih RIA u odnosu na ukupan broj RIA koje su dostavljene na mišljenje Ministarstva finansija” prevazišao ciljnu vrijednost za 2026. godinu (92,82% u odnosu na 88%), dok su indikatori „% preporuka koje su realizovane od strane organa javne uprave na osnovu Izvještaja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda – Ombudsman”, „Procenat zakona kod kojih se za RIA primjenjuje Model standardnog troška (*Standard cost model*)” došli vrlo blizu ciljnih vrijednosti za 2026. godinu i može se očekivati da će ih dostići do kraja godine. Ostvarena vrijednost za indikator „Procenat konsultacija o javnoj politici sprovedenih u skladu s pravnim okvirom i SIGMA principima u odnosu na broj akata koje donosi Vlada a koji podliježu javnim konsultacijama” smanjena je u odnosu na 2024. godinu (sa 64,46% na 25,37%), tako da se može pretpostaviti da neće dostići ciljnu vrijednost od 100% u 2026. godini. Učesnici fokus grupa su po pitanju konsultacija ukazali na to da određen broj zakona ne prolazi javnu raspravu uz opravdanje hitnosti ili ga direktno predlaže i usvaja Skupština, tako da nije moguće ostvariti vrijednost indikatora od 100%.

Također, na osnovu izvještaja za 2025. godinu, ocijenjen je i nivo realizacije planiranih aktivnosti u Akcionom planu 2025-2026 do kraja 2025. godine. Naime, uvidom u podatke iz tabelarnog dijela Izvještaja za 2025. godinu, može se ocijeniti da je do kraja 2025. godine 32% aktivnosti realizovano, za 63% aktivnosti je realizacija bila u toku, dok realizacija nije bila započeta za 5% aktivnosti.



Imajući u vidu da je protekla tek jedna godina od početka sprovođenja Akcionog plana za period 2025-2026 i da najveći dio aktivnosti trenutno u procesu sprovođenja, kao i potrebno vreme za ostvarivanje samih vrijednosti indikatora učinka, u ovom trenutku nije moguće doći do preciznih zaključaka o korelaciji između sprovođenja aktivnosti i dostizanja ciljnih vrijednosti indikatora za Akcioni plan 2025-2026. Ono što zabrinjava je zaključak da se, na osnovu podataka iz godišnjih izvještaja (2022, 2023, 2024 i 2025), povećava broj indikatora za koje se ne izvještava, što značajno otežava procjenu ispunjenosti operativnih ciljeva. Konkretno, u izvještaju za 2025. godinu, prikazano je da su u 2022. godini bili nedostupni podaci za 6% indikatora, a u 2025 za 28% indikatora. U Aneksu 3. ovog izvještaja, prikazane su tabele sa indikatorima učinka na nivou operativnih ciljeva za koje nisu bile prikazane vrijednosti na kraju 2024. i na kraju 2025. godine, odnosno za koje nije izvještavano.

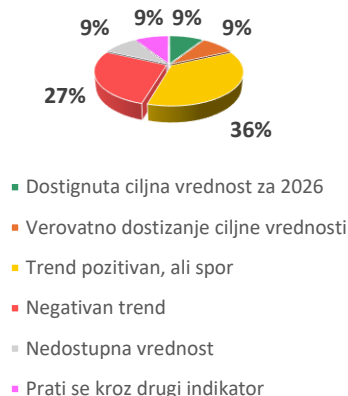
U nastavku su predstavljene procjene ostvarenosti ciljane vrijednosti indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva iz Akcionog plana 2025-2026, do sada, za svaki strateški cilj, kao i procjena stepena realizacije planiranih aktivnosti. Na osnovu prikazanih podataka može se zaključiti izvjesno intenziviranje realizacije aktivnosti u odnosu na Akcioni plan 2022-2024, posebno u Strateškom cilju I, ali još uvijek je za veliki broj aktivnosti realizacija u toku, tako da je teško zaključiti da li će one biti ostvarene do kraja 2026. godine, pa samim tim i da li će biti dostignute ciljane vrijednosti indikatora učinka. Konkretno:

- U Strateškom cilju I: Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana, od 41 aktivnosti, realizovano je 19, dok je realizacija u toku za njih 21, a realizacija 1 aktivnosti nije započeta. U okviru istog cilja, 1 indikator je u 2025. godini dostigao ciljnu vrijednost

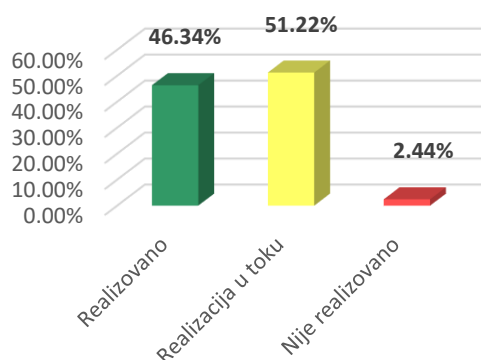
za 2026. godinu, za 1 se može pretpostaviti da će biti dostignut u 2026. godini, za 4 indikatora je zabeležen pozitivan trend, ali se procijenjuje da je spor za dostizanje ciljne vrijednosti, za 3 indikatora je zabeležen negativan trend, dok su podaci nedostupni za 1 indikator, a 1 indikator se prati preko drugog;

- U Strateškom cilju II: Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave, bilježi se izvjesno pogoršanje dinamike realizacije aktivnosti u odnosu na prethodni period, te je od 16 aktivnosti realizovano 4, za 11 je realizacija u toku, dok za 1 aktivnost realizacija nije započeta. Od 6 indikatora za ovaj cilj, 2 su dostigli ciljnu vijednost za 2026. godinu u 2025, za 1 indikator je trend rastući ali se procijenjuje da je spor za dostizanje ciljne vrijednosti, dok su za preostala 3 indikatora vrijednosti nedostupne;
- U Strateškom cilju III: Profesionalna javna administracija, od 31 aktivnosti, realizovano je samo 7, u toku je realizacija njih 20, a za 4 aktivnosti realizacija nije započela. Kada su indikatori učinka u pitanju, od 14 indikatora koji su predviđeni za ovaj strateški cilj, 1 indikator je dostignuo ciljnu vrijednost za 2026. u 2025. godini, za 1 indikator se procijenjuje da će je verovatno dostići, 3 indikatora bilježe pozitivan trend ali je spor za dostizanje ciljne vrijednosti u 2026, 6 indikatora imaju negativan trend, dok za 4 indikatora vrijednosti nisu dostupne;
- U Strateškom cilju IV: Transparentna i otvorena javna uprava, realizovane su 3 aktivnosti, dok je realizacija u toku za preostalih 13 aktivnosti. Sa druge strane, 4 indikatora su dostigla ciljnu vrijednost za 2026. u 2025. godini, za 4 indikatora je trend pozitivan, ali nedovoljno brz, dok je vrijednost za 1 indikator nedostupna;
- U Strateškom cilju V: Planiranje politika s građanima i za građane, od 25 aktivnosti realizovano je 8, za 16 je realizacija u toku, dok za 1 aktivnost realizacija nije započeta. Od 10 indikatora za ovaj cilj, 4 su već dostigli ciljnu vrijednost za 2026. godinu, 1 ima veliku verovatnoću da je dostigne, 1 ima pozitivan ali nedovoljno brz trend, dok 4 indikatora imaju negativan trend.

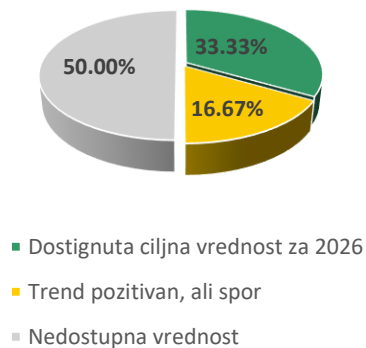
Grafikon 15. Step en ostvarenosti indikatora u 2025 za Strateški cilj I: Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana



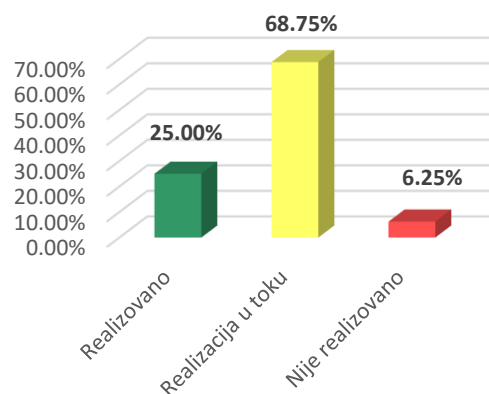
Grafikon 16. Step en realizacije aktivnosti iz Akcionog plana 2025-2026 u 2025. za Strateški cilj I: Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana



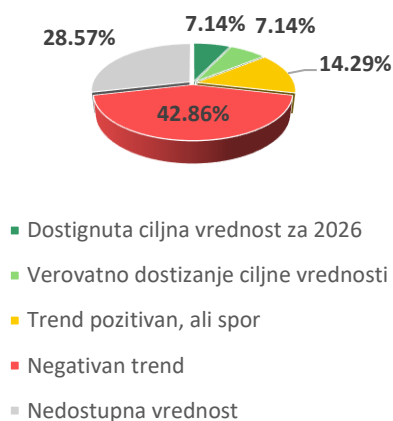
Grafikon 17. Stepen ostvarenosti indikatora u 2025. za Strateški cilj II: Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave



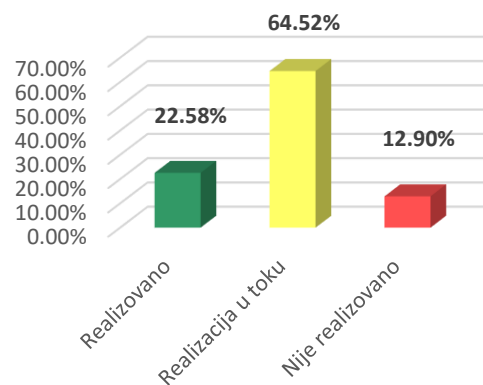
Grafikon 18. Stepen realizacije aktivnosti iz Akcionog plana 2025-2026 u 2025. za Strateški cilj II: Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave



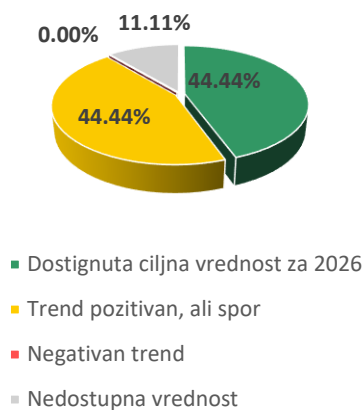
Grafikon 19. Stepen ostvarenosti indikatora u 2025. za Strateški cilj III: Profesionalna javna administracija



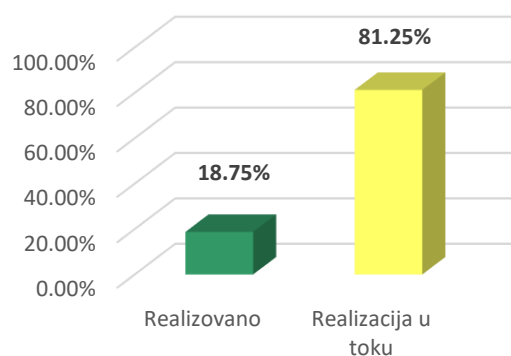
Grafikon 20. Stepen realizacije aktivnosti iz Akcionog plana 2025-2026 u 2025. za Strateški cilj III: Profesionalna javna administracija



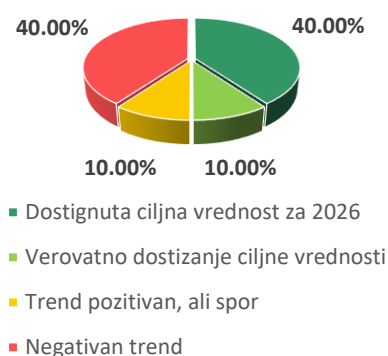
Grafikon 21. Stepen ostvarenosti indikatora u 2025. za Strateški cilj IV: Transparentna i otvorena javna uprava



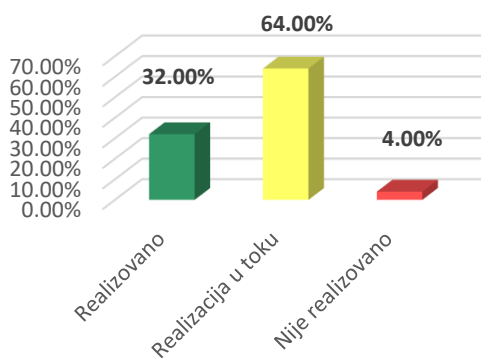
Grafikon 22. Stepen realizacije aktivnosti iz Akcionog plana 2025-2026 u 2025. za Strateški cilj IV: Transparentna i otvorena javna uprava



Grafikon 23. Stepen ostvarenosti indikatora u 2025. za Strateški cilj V: Planiranje politika s građanima i za građane



Grafikon 24. Stepen realizacije aktivnosti iz Akcionog plana 2025-2026 u 2025. za Strateški cilj V: Planiranje politika s građanima i za građane



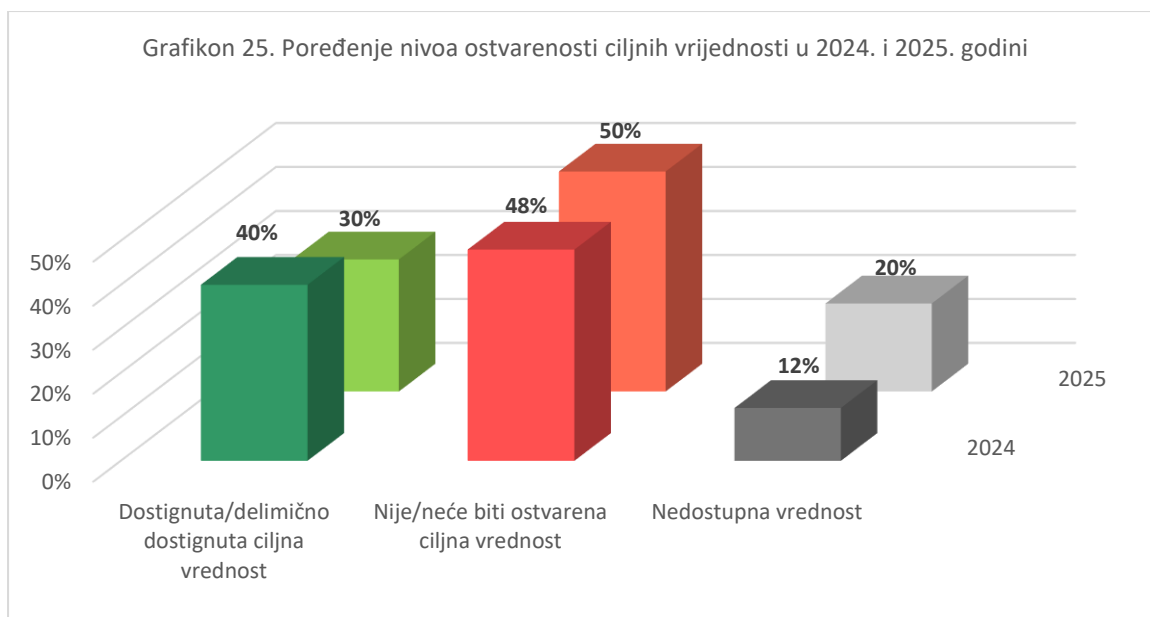
Učesnici fokus grupa su, po pitanju ostvarenosti ciljeva Akcionog plana 2025-2026, istakli da u toku 2025. godine nije započeto sprovođenje samo 5% aktivnosti, te da očekuju da će najveći dio aktivnosti biti realizovan u planiranom periodu. Sa druge strane se napominje da je izvještavanje o dostignutim vrijednostima indikatorima izazov, jer je na početku sprovođenja Strategije bilo samo 12 ministarstava, ali da, usljed promjena Vlada i reorganizacije organa, statistika na početku sprovođenja Strategije i danas nije potpuno uporediva. Takođe, ispitanici su istakli da na kretanje pojedinih vrijednosti indikatora učinka (koji se, na primjer, odnose na žalbe ili pokretanje postupaka pred sudovima) nije moguće uticati jer veliki broj pokrenutih postupaka/žalbi utiče na konačne rezultate, iako se ulaže veliki napor da se kroz edukacije zaposlenih u prvostepenim organima smanji broj izjavljenih žalbi i time utiče na postignute rezultate.

Na grafikonu ispod prikazano je pojednostavljeno poređenje procjena ostvarenosti ciljnih vrijednosti indikatora učinka u 2024. i 2025. godini⁴¹. Procjena je urađena tako što su, sa

⁴¹ Grafikon ispod izrađen je na osnovu informacija iz izvještaja za 2024. i 2025. godinu, ali i naknadno dostavljenih podataka za indikatore „% preporuka koje su realizovane od strane organa javne uprave na osnovu Izvještaja

jedne strane, indikatori za koje su ostvarene i djelimično ostvarene ciljne vrijednosti u 2024. godini, i sa druge strane, indikatori za koje je ostvarena ciljna vrijednost za 2026 u 2025. godini i indikatori za koje se može pretpostaviti ostvarenje ciljne vrijednosti za 2026. godinu (jer su vrijednosti indikatora ostvarene u 2025. vrlo blizu ciljnih vrijednosti za 2026.), grupisane u prva dva kvadra. U druga dva kvadra su grupisani indikatori koji nisu dostigli ciljnu vrijednost u 2024. godini i indikatori za koje se može pretpostaviti da neće dostići ciljnu vrijednost u 2026. godini (jer imaju negativan trend ili imaju pozitivan trend ali sporo rastu). U treća dva kvadra su grupisani indikatori za koje nisu dostupne vrijednosti indikatora u 2024. i 2025. godini. Pre zaključaka o tome šta grafikon pokazuje, mora se imati u vidu da je ova procjena primarno bazirana na podacima zaključno sa krajem 2025. godine, mada su uzeti u obzir i podaci prikupljeni tokom sprovođenja evaluacije, odnosno zaključno sa početkom juna 2026. godine. U proteklih šest meseci je sigurno dosta toga urađeno, ali će svi podaci moći da budu sagledani tek kada se bude izvijestilo o sprovođenju za celu 2026. godinu. Grafikon ispod ukazuje na mogućnost da će broj indikatora učinka koji neće dostići ciljnu vrijednost u 2026. godini porasti u odnosu na kraj 2024. godine, tj. da će se smanjiti broj indikatora koji će dostići ciljnu vrijednost na kraju 2026. godine u odnosu na 2024. godinu ako se sprovođenje Strategije značajno ne ubrza. Grafikon takođe pokazuje i značajan rast broja indikatora za koje vrijednost nije dostupna u 2025. u odnosu na 2024. godinu, te je potrebno pronaći način da izvještaj za 2026. godinu sadrži podatke o što većem broju indikatora. U svakom slučaju, imajući u vidu da je za 2026. godinu ostalo 88 aktivnosti koje treba realizovati iz Akcionog plana 2025-2026, postoji bitan prostor za poboljšanje rezultata i prevazilaženje datih projekcija o dostizanju ciljnih vrijednosti pokazatelja učinaka, ukoliko se dinamika realizacije planiranih aktivnosti bude ubrzala. Procjena da je 32% aktivnosti planiranih u Akcionom Planu 2025-2026 već realizovano i da je 63% planiranih aktivnosti započeto u prvoj godini iz tekućeg Akcionog plana – svakako ohrabruje.

Zaštitnika ljudskih prava i sloboda – Ombudsman”, „Procenat konsultacija o javnoj politici sprovedenih u skladu s pravnim okvirom i SIGMA principima u odnosu na broj akata koje donosi Vlada a koji podliježu javnim konsultacijama”, „Procenat zakona kod kojih se za RIA primjenjuje Model standardnog troška (Standard cost model)” i „Procenat kvalitetno izrađenih RIA u odnosu na ukupan broj RIA koje su dostavljene na mišljenje MF”. Tom prilikom je „Procenat kvalitetno izrađenih RIA u odnosu na ukupan broj RIA koje su dostavljene na mišljenje MF” prevazišao ciljnu vrijednost za 2026. godinu (92,82% u odnosu na 88%), dok su indikatori „% preporuka koje su realizovane od strane organa javne uprave na osnovu Izvještaja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda – Ombudsman”, Procenat zakona kod kojih se za RIA primjenjuje Model standardnog troška (*Standard cost model*)” došli vrlo blizu ciljnih vrijednosti za 2026. godinu i može se očekivati da će ih dostići do kraja godine. Ostvarena vrijednost za indikator „Procenat konsultacija o javnoj politici sprovedenih u skladu s pravnim okvirom i SIGMA principima u odnosu na broj akata koje donosi Vlada a koji podliježu javnim konsultacijama” je pao u odnosu na 2024. godinu (sa 64,46% na 25,37%), tako da se može pretpostaviti da neće dostići ciljnu vrijednost od 100% u 2026. godini.



Prema Izveštaju Evropske komisije za 2025. godinu, Crna Gora je ostvarila ograničen do umjeren napredak u oblasti reforme javne uprave, uz konstataciju da je umjereno spremna za primjenu pravne tekovine EU u ovoj oblasti. Preporuke iz prethodnog izvještaja ostaju na snazi, uz poseban fokus na jačanje principa meritornosti u zapošljavanju, unapređenje transparentnosti i slobodnog pristupa informacijama. Takođe, SIGMA sada ocijenjuje da je napravljen napredak u posvećenosti reformi javne uprave Crne Gore, i da se očekuju bolji rezultati do kraja 2026. godine. Od poslednjeg SIGMA monitoring izvještaja, uočavaju se bolja koordinacija između reforme javne uprave i reforme upravljanja javnim finansijama, kao i između reforme javne uprave i aspekta digitalne transformacije, kao i pomaci u pogledu Godišnjeg programa rada Vlade i Programa za pristupanje Crne Gore EU. Takođe, uočeni su i rezultati u oblasti državno-službeničkog sistema, ali tek predstoji da se vide efekti strukturnih reformi u okviru javne uprave. U narednom periodu bi naročita pažnja trebalo da bude posvećena unapređenju procesa konsultacija prilikom izrade i donošenja propisa i strateških dokumenata, i unapređenju zakonodavnog procesa uopšte kroz smanjenje broja propisa usvojenih po hitnom postupku.

U oblastima gdje je djelotvornost bila visoka, koje mjere zainteresovanih strana su najviše doprinjele visokoj djelotvornosti (pokretačke snage/faktori uspješnosti)? U oblastima gdje je djelotvornost bila niska, koje mjere zainteresovanih strana objašnjavaju nedostatak progressa (ograničavajuće sile)? Do kojih je neočekivanih pozitivnih i negativnih (ako ih ima) promjena došlo, uključujući one koje se odnose na međuresorska pitanja, za svih pet ciljeva definisanih u Strategiji?

Najznačajnije pozitivne promjene zabeležene su u okviru Strateškog cilja II: Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave. U okviru ovog strateškog cilja, istaknuti rezultati odnose se na broj digitalizovanih usluga na jedinstvenom portalu iz oblasti definisanih

shodno EU metodologiji „eGovernment benchmark” (32 u 2024. i 51 u 2025.), kao i na broj institucija u kojima je uveden sistem upravljanja kvalitetom (11 u 2024. i 16 u 2025.). Pored navedenog, pozitivni rezultati su ostvareni u djelu koji se odnosi na zadovoljstvo građana javnim uslugama (*Balkan barometar* je dodjelio ocjenu 4 u 2024. godini, nakon što su u 2022. i 2023. godini dobijene ocjene 3 i 2,8). Pozitivan trend primećen je i u elektronskom povezivanju registara (broj je povećan sa 8 u 2021. na 16 u 2024. i 18 u 2025.), iako nije velika vjerovatnoća da ciljna vrijednost indikatora bude dostignuta do kraja 2026. godine (planirano je 50 u 2026.). Na postizanje ovih rezultata prvenstveno su uticale realizacija aktivnosti koje su se odnosile na uvođenje sistema upravljanja kvalitetom usluga, uspostavljanje Kataloga usluga, unapređenja IT sistema i povezivanje registara. U okviru sistema kvaliteta, ključna je bila implementacija zajedničkog okvira za procjenu (CAF - *Common Assessment Framework*) modela u 6 institucija, čime je Ministarstvo javne uprave postalo prvi nosilac oznake „CAF Effective User“, dok je formirana Mreža službenika za upravljanje kvalitetom osigurala okvir za razmjenu najboljih praksi. Unapređenje IT infrastrukture kroz uvođenje platforme za digitalizaciju/automatizaciju poslovnih procesa (IBM-BPM Platforma) i integraciju podataka (X - Road Platforma) omogućava institucijama da samostalno kreiraju kompleksne elektronske usluge i bezbednu razmjenu podataka, što je uz izradu 10 Vodiča za administrativne postupke i inoviranog Kataloga usluga značajno pojednostavilo procedure za krajnje korisnike. Proces povezivanja registara doveo je do širenja JSERP platforme na 21 instituciju i 215 registara, što je u 2025. godini omogućilo preko 9 miliona upita.

Ovi pozitivni nalazi poklapaju se sa mišljenjem učesnika fokus grupa o značajnim rezultatima Strategije. Naime, učesnici fokus grupa smatraju da će se aktivnosti u oblasti digitalizacije ostvariti u predviđenim rokovima. Ispitanici ističu da je razvoj elektronskih usluga (na primjer, elektronske usluge u oblasti prosvjete kao što su upis u vrtić, osnovne i srednje škole, fakultete, domove, oslobađanje od kredita, nostrifikacije diploma, itd.) koje imaju visok udio elektronski podnetih zahteva, kao i unapređenje interoperabilnosti i preuzimanje podataka preko X - Road Platforme, od velikog značaja za unapređenje efikasnosti javne uprave i poboljšanje korisničkog iskustva za građane. U toku je uspostavljanje novih elektronskih usluga namenjenih nastavnicima i institucijama (licence, dozvole) što će imati pozitivan uticaj na rasterećenje administracije, ali i na komunikaciju uprave sa građanima, civilnim sektorom i privatnim sektorom. Ispitanici sa lokalnog nivoa takođe ističu rezultate u digitalizaciji procedura, ali i postavljanju eKioska za prijavu komunalnih problema i komunikaciju sa građanima.⁴²

⁴² Sa druge strane, u prethodnom periodu je, PAR Monitor za 2024/2025 (<https://www.par-monitor.org/area-service-delivery-and-digitalisation/>) koji se odnosi na oblast Usluge i digitalizacija, ukazao na to da je usmjerenost prema potrebama građana u praksi bila na niskom nivou (36 od 100 poena). Neki od navedenih uzroka bili su: nedostatak uključivanja građana u proces (re)dizajna usluga, odsustvo kanala za povratne informacije o samim uslugama na sajtovima pružalaca, kao i nedostatak fokusa na različite kanale pristupa, što je ograničavalo prilagođavanje usluga različitim grupama korisnika. Kada je u pitanju digitalizacija, konstatovano je da je, i pored donošenja propisa potrebnih za digitalizaciju i aktivnosti digitalizacije postupaka i plaćanja usluga, proces bio ograničen zbog zastarjelosti informacionih sistema koji su bili neprilagođeni korisnicima, kao i nedovoljnom digitalnom pismenošću korisnika usluga.

Iskorak je učinjen i u okviru Strateškog cilja V Planiranje politika s građanima i za građane.

Naime, već u 2025. godini, ostvarene su vrijednosti pokazatelja koje se odnose na usklađivanje strateških dokumenata sa metodološkim pravilima, sprovođenje evaluacija za strateške dokumente i učešće predstavnika ministarstava koje imaju predstavnike/ce u Mreži državnih službenika za strateško planiranje. Prva dva rezultata su dio Operativnog cilja 5.1 Jačanje sistema planiranja zasnovanog na podacima koje vodi ka kreiranju održivih politika i postizanju prioriteta Vlade. U okviru ovog operativnog cilja u Akcionom planu 2022-2024 već je bilo realizovano 8 od 11 aktivnosti, pri čemu je potrebno istaći one koje se odnose na revidiranje programa obrazovanja za strateško planiranje i organizovanje obuke, izradu analize o sprovođenju evaluacija za strateška dokumenta, kao i pripremu priručnika za izradu evaluacije i integrisanja nalaza evaluacije i izvještavanja u novi ciklus planiranja politika. Za određene rezultate kao što je uspostavljanje mreže koordinatora za strateško planiranje iskorišćena je mreža u okviru Komisije o praćenju Programa rada Vlade, s obzirom da je kroz funkcionisanje ove komisije ostvaren dobar nivo saradnje i sinergije. Jedan od većih izazova predstavlja uvezivanje srednjoročnog planiranja sa budžetom, a trenutno se razmatraju modaliteti povezivanja strateškog i budžetskog planiranja. U djelu koji se odnosi na konsultacije, ispitanici su primetili da ministarstva u maloj mjeri objavljuju plan rada na sajtu Vlade, što je od značaja za planiranje konsultacija, te bi u narednom periodu trebalo odrediti aktivnosti koje će unaprediti planiranje rada ministarstava.⁴³

Najmanji iskorak je učinjen u okviru Strateškog cilja III Profesionalna javna administracija. U

okviru ovog Strateškog cilja primećen je negativni trend u vezi sa usvajanjem Kadrovskih planova državnih organa i organa lokalne uprave, broja kandidata koji se prijavljuju na oglase, udjelom službenika u državnim organima koji su ocijenjeni, kao i procentom novozaposlenih službenika koji su prošli obuku u prvoj godini rada na početnim pozicijama službenih zvanja. Ovi rezultati su uslovljeni kašnjenjem u realizaciji aktivnosti koje se odnose na usvajanje Okvira kompetencija, obuka za službenike/ce zadužene za razvoj Kadrovskog plana, povezivanje kadrovskih planova sa budžetom kroz Centralnu kadrovsku evidenciju (CKE), unapređenje inspeksijskog nadzora nad podacima Kadrovskog informacionog sistema (KIS), kao i odustajanje od izrade analize službeničkog sistema u javnoj upravi, unapređenje sistema nagrađivanja i unapređenje digitalnih vještina. Naime, pad broja usvojenih kadrovskih planova sa 86% u 2024. godini na svega 53% u 2025. godini direktna je posledica čestih reorganizacija uprave i stupanja na snagu izmjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima u

⁴³ Pomenuti izazovi u okviru ovog strateškog cilja potvrđeni su i prethodnim nalazima analize i ocjenom 41 od 100 poena - u PAR Monitoru 2024/2025, u okviru oblasti Razvoj i koordinacija politika. Kao jedan od problema, PAR Monitor je identifikovao da, iako je Vlada redovno objavljivala dnevni red i gotovo sve odluke (mada ne uvek u zakonskom roku od 7 dana), ona nije objavljivala zapisnike sa sjednica, a čak 68.75% sjednica sprovodilo se elektronskim putem. Primjećena je i prekomjerna upotreba oznaka „povjerljivo“ i kašnjenje u objavljivanju dnevnog reda, što je onemogućavalo javni nadzor. Napominje se da su se redovno i pravovremeno usvajali godišnji planovi i izvještaji o radu i EU integracijama, ali u PDF formatu i da nisu bili dostupni na nacionalnom portalu otvorenih podataka. Utvrđeno je i da se rana faza javnih konsultacija sprovodila za svega 4% strateških dokumenata i 5% zakona, dok se javna rasprava sprovodila u tek 30.56% slučajeva za javne politike i 40.65% za zakone. Centralni e-Portal za javne rasprave slabo je bio korišćen, a same institucije nisu promovisale digitalno slanje komentara već su uglavnom upućivale građane na poštu i e-mail.

avgustu 2025. godine, jer su ove novine zahtevale hitno usklađivanje akata o sistematizaciji. Na lokalnom nivou situacija je ostala nepromjenjena jer opštine i dalje ne usvajaju ove planove kroz Centralnu kadrovsku evidenciju, dok je za javne ustanove praćenje ovog indikatora onemogućeno jer još uvijek ne postoje propisi koji bi propisali tu obavezu. Dodatno, udio ocijenjenih službenika u 2025. godini iznosio je svega 35,77%, prvenstveno zbog toga što većina organa i dalje sprovodi ocjenjivanje po ranijim procedurama, unoseći podatke u sistem tek naknadno. Konačno, godišnji izvještaji o sprovođenju Strategije i Akcionih planova potvrđuju da se odustalo od izrade analize službeničkog sistema, unapređenja sistema nagrađivanja, kao i od programa za razvoj digitalnih vještina zaposlenih u službama finansija i pravnim službama.⁴⁴

Umjeren iskorak postignut je u okviru Strateškog cilja I: Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana. Iako su ostvareni mjerljivi rezultati u modernizaciji rada i finansijskoj stabilizaciji opština, ključni mehanizmi nadzora i administrativne efikasnosti beleže stagnaciju ili nazadovanje. Na strani pozitivnih dostignuća, najveći napredak ostvaren je u oblasti digitalizacije internih procesa. Uspostavljanjem novog eDMS/eSV sistema, procenat organa koji koriste ovaj alat porastao je sa 38% na 63%, dok 55% organa dokumenta razmjenjuje isključivo elektronski (već je premašena ciljna vrijednost za 2026. godinu od 40%). Takođe, zabeležen je i pozitivan trend u delegiranju ovlašćenja za finansijsko upravljanje sa 8,3% na 56%. Ovaj napredak postignut je kroz sprovođenje obuka rukovodilaca o upravljačkoj odgovornosti i delegiranju, uz usvajanje novog zakonodavnog okvira (Zakona o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji usvojen je 2025) i mape puta za implementaciju koncepta upravljačke odgovornosti, što je bilo ključno za zatvaranje pregovaračkog poglavlja 32. Na nivou lokalnih samouprava, postignut je izuzetan rezultat u smanjenju duga opština u odnosu na njihove ukupne prihode, koji je sa polaznih 33,5% pao na 9,45% u 2025. godini. Do ovakve finansijske stabilizacije došlo je usljed uvođenja pojačanog nadzora Ministarstva finansija nad opštinskim budžetima, i aktivnog rada Budžetske inspekcije na kontroli neizmirenih obaveza. S druge strane, evidentni su negativni trendovi i izazovi, koji se odnose na rad u Upravnom sudu, jer je prosječno trajanje upravnog spora produženo sa polaznih 17 meseci na čak 26,3 meseca (791 dan) u 2025. godini, usljed visokog priliva predmeta, ali i završetka predmeta iz prethodnih godina. Istovremeno, zabilježeno je veliko povećanje iznosa

⁴⁴ U PAR Monitoru za 2024/2025, u oblasti koja se odnosi na Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima, nalazi analize i ukupna ocjena (24 od 100 poena) ukazali su na sistemske probleme u praksi u ovoj oblasti reforme javne uprave. Kao ključna manjkavost identifikovano je nepostojanje sveobuhvatnog kadrovskog plana koji bi trebalo da sadrži sve podatke o službeničkom sistemu na nivou državne uprave i unapredi transparentnost. Identifikovano je i nepostojanje ograničenja u pogledu angažovanja po ugovoru o djelu što dovodi do situacije visokog učešća ovog vida angažovanja bez njegove suštinske opravdanosti. Ocijenjeno je da je nedostajalo transparentnosti u procesu zapošljavanja i da su propisi samo minimalno osiguravali otvorenost, dok je postupak prijave nametao veliko administrativno opterećenje jer se većina dokumenata iz državnih registara nije pribavljala po službenoj dužnosti. Takođe, konstatovano je da je, od sredine februara 2024. godine, prekinuta praksa javnog objavljivanja rezultata testiranja, što uzrokuje negativnu percepciju o procesu zapošljavanja u javnoj upravi. Sistem plata je ocijenjen kao izuzetno složen, kolektivni ugovori za većinu dodatka nisu imali unaprijed definisane limite, varijabilni dio zarade nije bio povezan sa ocjenjivanjem učinka, a platne skale i prosječne zarade po kategorijama državne uprave nijesu bile javno dostupne građanima.

sredstava koja su prinudno naplaćena u predmetima koje zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa, sa polaznih 10,4 miliona na 23,7 miliona eura u 2025. godini, što predstavlja ozbiljno opterećenje za državni budžet. Efikasnost Upravne inspekcije i dalje je ograničena zbog nedovoljnih kapaciteta, dok je vršenje nadzora nad radom javnih službi onemogućeno zbog trenutne organizacione strukture i nedostatka metodologije za vršenje nadzora. Celokupna reforma ovog segmenta dodatno je opterećena kašnjenjima u usvajanju Zakona o Vladi i Zakona o javnim ustanovama, i čestim reorganizacijama Vlade koje su uzrokovale diskontinuitet u radu i stalnu potrebu za izmjenama akata o sistematizaciji.

Umjeren iskorak učinjen je i u okviru Strateškog cilja IV: Transparentna i otvorena javna uprava. Ovde su postignuti mjerljivi pomaci u pravnoj sigurnosti i dostupnosti podataka, ali systemske manjkavosti u ažurnosti i dalje usporavaju punu realizaciju reforme. Na strani pozitivnih dostignuća, najznačajniji napredak ostvaren je u kvalitetu odlučivanja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, čiji je procenat poništenih rješenja od strane Upravnog suda drastično pao sa polaznih 42,17% na svega 0,098% u 2025. godini. Ovaj izuzetan rezultat postignut je kroz intenzivno stručno usavršavanje zaposlenih u Agenciji i jačanje pravne utemeljenosti njenih odluka uz kontinuiranu ekspertsku podršku SIGMA-e. Takođe, u decembru 2025. godine usvojen je novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama, pri čemu je usklađen nacionalni okvir sa propisima EU i međunarodnim konvencijama. U oblasti otvorenih podataka, tehnička i funkcionalna unapređenja portala *data.gov.me* dovela su do rasta broja dostupnih setova podataka na 675, uz objavljivanje prvih 10 setova velike vrijednosti sa API pristupom. Konačno, udio organa koji registruju zahtjeve za slobodnim pristupom informacijama u informacionom sistemu porastao je sa 1.347 na 2.012, što je direktna posljedica osnažene institucionalne prakse evidentiranja i praćenja zahteva. S druge strane, evidentni su negativni trendovi i izazovi, prvenstveno u segmentu „ćutanja administracije“, gdje je udio usvojenih žalbi po ovom osnovu porastao na 29,46% umesto da se smanji (početna vrijednost bila je 23,15%). Razlog za ovakav trend je učestalo nepoštovanje zakonskih rokova od strane organa vlasti, što potvrđuje potrebu za jaćom administrativnom disciplinom. Ozbiljno ogranićenje reforme predstavlja i zloupotreba prava na slobodan pristup informacijama, koja drastićno opterećuje kapacitete Agencije za zaštitu lićnih podataka i slobodan pristup informacijama i Upravnog suda usljed podnošnja velikog broja repetitivnih zahtjeva i žalbi na istu temu. Uoćeno je i da je, pored postojanja informacionog sistema za slobodan pristup informacijama, njegova iskorišćenost nedovoljna usljed slabe proaktivnosti organa. Takoćde, osnivanje Savjeta za slobodan pristup informacijama prolongirano je za kraj 2026. godine jer još uvijek nije uspostavljen neophodan pravni i organizacioni okvir za njegov rad. Iako broj setova podataka na portalu raste, ućešće institucija u objavljivanju podataka i dalje je minimalno i iznosi svega 3,38%, prvenstveno zbog nedostatka internih kapaciteta i nespremnosti organa da prilagode procedure mašinski ćitljivim formatima. Konaćno, Agencija za zaštitu lićnih podataka i slobodan pristup informacijama je odustala od izrade Strategije

komunikacije, dok uvezivanje žalbenog postupka sa IT sistemom nije realizovano usljed nedostatka budžetskih sredstava.⁴⁵

Kao bitne uzroke za neuspjeh određenih aspekata reforme javne uprave, učesnici fokus grupa navode kadrovske promjene jer je u velikom broju slučajeva to podrazumevalo da se u realizaciju pojedinih aktivnosti kreće ispočetka. Međutim dolazilo je do promjene prioriteta sa kadrovskim promjenama i novim planovima koji su postajali prioritet. Takođe, ispitanici navode da je veliki broj aktivnosti zahtevao promjenu zakona koja je bila otežana usljed smena Vlada, te je kašnjenje u donošenju zakona uslovalo i kašnjenje u donošenju podzakonskih akata potrebnih za primjenu zakona, što je sve negativno uticalo na djelotvornost Strategije i Akcionih planova. Konačno, za sprovođenje određenih aktivnosti koje zahtevaju uključivanje, saradnju i koordinaciju drugih ministarstava i organa (naročito u pogledu sprovođenja i izvještavanja o postignutom), potrebna je politička podrška i uključivanje viših rukovodećih nivoa i donosilaca odluka, kako bi se aktivnosti realizovale.

U kojoj mjeri su postignuti pristupačnost i kvalitet pružanja usluga? Kako se Crna Gora kotira u smislu digitalizacije pružanja usluga u poređenju sa najboljom praksom digitalizacije sistema pružanja usluga u prethodno odabranim zemljama EU?

Strategija reforme javne uprave 2022–2026 identifikovala je problem nedovoljno efikasnog pružanja usluga, navodeći da upravne usluge obuhvataju preterano birokratske, skupe i dugotrajne procedure koje direktno utiču na njihov kvalitet i zadovoljstvo korisnika. Nalazi su pokazali da je u radu organa u 2020. godini bilo preko dva miliona predmeta, uz znatno nižu efikasnost na lokalnom nivou (procenat nerešenih predmeta iznosio je 15,51%) u odnosu na centralni nivo (gde je procenat nerešenih predmeta iznosio je 4,01%), kao i visoke zatečene procenat poništenih prvostepenih rješenja od strane drugostepenih organa (na centralnom nivou 52,06% i 39,39% na lokalnom nivou). Takođe, primećeno je da su organi u nedovoljnoj mjeri međusobno razmjenjivali podatke iz službenih evidencija, što je nepovoljno uticalo na efikasnost i ekonomičnost postupka, a time i na mogućnost da stranke i drugi učesnici u upravnom postupku lakše i efikasnije ostvare prava i pravne interese. Ocijenjeno je da građani troše suviše vremena za realizaciju usluga koje su im potrebne, kao i da mali broj građana uslugu realizuje prilikom prvog odlaska u nadležnu instituciju.

Pored navedenog, uočen je tehnički kompleksniji problem nedostatka potpune elektronske razmjene podataka između ključnih elektronskih portala i IT infrastrukture. Konkretno, ne postoji potpuna integracija između Portala eUprave, sistema za elektronsko upravljanje

⁴⁵ U PAR Monitoru 2024/2025, u okviru oblasti Transparentnost i inkluzivnost razvoja i upravljanja reformom javne uprave, ista je ocijenjena nisko (24 od 100 poena). Ovako niska ocijena obrazložena je nedostatkom ranih konsultacija i učešća javnosti tokom izrade Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026 i Akcionog plana 2024-2025 za Strategiju digitalne transformacije 2022-2026, za koje nijesu bile formirane formalne radne grupe, kao i nezadovoljavajućim nivoom transparentnosti monitoringa Strategije reforme javne uprave zbog ograničene uključenosti predstavnika nevladinog sektora u radu Savjeta za reformu javne uprave čije su sednice vremenski strogo ograničene.

dokumentima (eDMS), sistema za elektronsko plaćanje i sistema za elektronsku identifikaciju i autentifikaciju. Strategija je konstatovala da u organima državne uprave postoji preko 100 neumreženih informacionih sistema te da je većina od 524 usluge na portalu eUprava bila na niskom nivou sofisticiranosti (157, tj. 30% se nalazi na nivou 3, a svega dve usluge su na nivou 4), jer bez automatizovane razmjene podataka iz baznih registara usluge visokog nivoa nisu tehnički izvodljive.

Unapređenje u oblasti usluga planirano je kroz Strateški cilj II: Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave, koji je podjeljen na dva operativna pravca. Operativni cilj 2.1 fokusirao se na efikasnije pružanje usluga i uvođenje upravljanja kvalitetom, što je obuhvatilo donošenje Mape puta za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi Crne Gore 2023–2026 i implementaciju evropskog zajedničkog okvira procjene CAF. Model CAF je uspješno implementiran u Ministarstvu javne uprave, koje je, kako je već pomenuto, postalo prva institucija u Crnoj Gori sa oznakom „CAF Effective User“, kao i u Zavodu za metrologiju i Opštini Zeta. Dodatno je uspostavljen standard ISO 9001 u šest organa, dok je na lokalnom nivou uveden program BFC SEE (*Business Friendly Certification*). Pored navedenog, izrađeno je 10 Vodiča administrativnih postupaka. Takođe, formirana je i Mreža službenika za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi radi trajne razmjene najboljih praksi. Operativni cilj 2.2 usmjeren je na potpunu interoperabilnost informacionih sistema i razvoj e-usluga visokog nivoa sofisticiranosti. Težište je stavljeno na kreiranje novog jedinstvenog Portala eUprave po principu „samo jednom“ (*once-only*), koji integriše sisteme za e-plaćanje, e-autentifikaciju i e-identifikaciju. Uspostavljeno je nacionalno Sertifikaciono tijelo (GovME CA) koje omogućava korišćenje kvalifikovanog elektronskog potpisa i pečata, a koje je uvezano sa novim sistemom za elektronsko upravljanje dokumentima i sjednicama Vlade (eDMS/eSV). Realizacija projekta „Montenegro Digital“ standardizovala je tehnološke procese na nivou Vlade. Za automatizaciju procesa i integraciju podataka implementirane su IBM-BPM platforma (koja omogućava kreiranje kompleksne elektronske usluge za građane i privredu) i X-Road platforma (koja osigurava sigurnu razmjenu podataka između informacionih sistema različitih organizacija). Ovo sve je omogućilo da se Jedinstveni informacioni sistem za elektronsku razmjenu podataka (JSERP) proširi na 21 instituciju i 215 registara, uz potpisivanje Sporazuma o međupostojinskoj saradnji radi povezivanja lokalnih samouprava na ovaj sistem.

Uvođenje pilot digitalnih servisa u okviru Strateškog cilja II, a naročito platforme eStudent, otkrilo je stepen digitalne spremnosti i pismenosti korisnika koji je značajno nadmašio inicijalne procjene. Rezultati su pokazali da je povjerenje građana u funkcionalnost i sigurnost digitalnih rješenja raslo neočekivanom brzinom, što potvrđuje podatak da je već u prvoj godini primjene (2022.) čak 85,34% studenata odmah prešlo na elektronski upis na fakultet. Ovaj trend izuzetno visokog usvajanja nastavljen je i u narednim godinama, dostižući stopu od 86,14% u 2023. i 2024. godini, dok je sličan uspjeh zabilježen i kod online prijave za smještaj u đačkim i studentskim domovima sa stopom od 84,7% u 2022. godini. Ovakav masovni prelazak na digitalne kanale, dodatno potpomognut inovacijama poput digitalnog potpisivanja ugovora između studenata i Univerziteta putem novih elektronskih ličnih karata, jasno ukazuje na to

da su mlađe generacije i građani spremni za koncept administracije bez papira čim im se ponude stabilni i korisnički orijentisani servisi. Ipak, ovaj izraziti uspjeh pilot usluge eStudent istovremeno služi i kao indikator visokih očekivanja javnosti, ali i kao podstrek za brži razvoj drugih elektronskih servisa.

Napravljen je iskorak i u broju digitalizovanih usluga (51 u 2025. godini) i njihovoj sofisticiranosti. Ovo je rezultat implementacije IBM-BPM platforme za automatizaciju procesa i X-Road platforme za sigurnu integraciju podataka. Uspostavljanje GovME CA sertifikacionog tijela omogućava masovnu upotrebu e-potpisa, što je, uz integraciju sa novim eDMS/eSV sistemom, stvorilo uslove za rad „bez papira“ na nivou Vlade. Uporedo sa ovim tehničkim dostignućima, sistemski je unapređen kvalitet rada uvođenjem standarda upravljanja kvalitetom, pri čemu je broj institucija sa CAF, ISO 9001 ili BFC SEE standardima porastao sa nule na 16 u 2025. godini, čime je već premašen petogodišnji strateški cilj. Dodatni doprinos standardizaciji i transparentnosti pruženih usluga ostvaren je kroz izradu Kataloga usluga i 10 Vodiča administrativnih postupaka, koji su procedure učinili jasnijim i bližim potrebama korisnika. Međutim, sporiji rast uvezivanja registara (18 parova od ciljanih 50) uzrokovan je izostankom snažnije međuinstitucionalne saradnje i postojanjem zastarelih softvera u organima koji ne podržavaju moderne standarde razmjene. Sajber napadi iz 2022. godine dodatno su usporili reformu, uzrokujući gubitak dokumenata u izradi i preusmjeravanje resursa na oporavak infrastrukture. Horizontalne barijere i dalje predstavljaju manjak digitalnih vještina zaposlenih i velika zavisnost od eksternih IT dobavljača, što usporava agilni razvoj novih servisa.

Napredak u digitalizaciji je značajan. Prema Strategiji i Akcionim planovima, napredak se prati kroz indikatore koji mjere tehničku spremnost i nivo sofisticiranosti servisa. Relevantni indikatori učinka za konkretne operativne ciljeve u okviru Strateškog cilja II, predstavljeni su u tabeli ispod. Zelenom bojom označene su već postignute ciljne vrijednosti indikatora učinka za konkretne operativne ciljeve, što govori o izuzetnom napretku. Ciljne vrijednosti postavljene za kraj 2024. godine postignute su u skladu sa rokovima za 4 od 6 ukupno indikatora učinka. Ciljne vrijednosti postavljene za kraj 2026. godine postignute su već u toku 2025. godine kod 2 indikatora. Uočavaju se tri indikatora za koje do sada nije bilo moguće utvrditi ostvarene vrijednosti, i 1 indikator čija vrijednost nije bila postignuta do kraja 2025. godine.

Tabela 2.

Operativni cilj	Naziv indikatora učinka	Početna (2020/21)	2022.	2023.	2024.	Cilj 2024.	2025.	Cilj 2026.
OC 2.1	Broj institucija u kojima je uveden sistem upravljanja kvalitetom	0	1	1	11	5	16	15

OC 2.1	Zadovoljstvo građana javnim uslugama (Balkan barometar)	2,9	3	2,8	4	3,5	N/A ⁴⁶	3,7
OC 2.1	Procenat upravnih akata poništen od strane Upravnog suda	20,33%	28%	N/A	N/A	20%	N/A ⁴⁷	18%
OC 2.2	Broj digitalizovanih usluga na jedinstvenom portalu shodno EU metodologiji „eGovernment benchmark“	0	0	0	32	10	51	20
OC 2.2	Procenat elektronski podnetih zahtjeva za korišćenje pilot usluge (eStudent)	0	85,3%	86,14%	86,14%	15%	N/A ⁴⁸	45%
OC 2.2	Broj parova elektronski povezanih registara u metaregistru	8	12	16	16	30	18	50

Treba skrenuti pažnju na to da se ostvarene vrijednosti indikatora učinka o Zadovoljstvu građana javnim uslugama iz podataka Balkan Barometra, odnosno percepcija građana o zadovoljstvu javnim uslugama, ne mogu pratiti počevši od 2025. godine. U okviru mjerenja Balkan barometra 2022. godine, Crna Gora je imala vrijednost indikatora od 3,1 u dijelu pružanja usluga javne uprave. U 2024. godini zabilježen je značajan skok zadovoljstva građana na ocjenu 4, što prevazilazi ranije postavljene nacionalne ciljeve od 3,5 za taj period. Balkan Barometar je promijenio metodologiju i ukinuo indikator koji je mjerio stepen zadovoljstva građana uslugama javne uprave, uklonivši i raniju skalu ocjena od 1 do 5. Umesto procjene zadovoljstva samim uslugama, najnoviji izvještaj se fokusira isključivo na mjerenje povjerenja i pouzdanje (*trust i confidence*) u institucije koje te sektore vode. Zbog ove konceptualne promjene, ali i zbog potrebe da se uspostavi sistem mjerenja zadovoljstva korisnika uslugama u Crnoj Gori kao jedini održiv način mjerenja u ovoj oblasti, podaci o zadovoljstvu iz prethodnih godina neće moći da se metodološki porede sa novim podacima o povjerenju.

Učesnici fokus grupa izrazili su mišljenje da je došlo do unapređenja kvaliteta i dostupnosti usluga korisnicima, te da javne usluge više odgovaraju potrebama korisnika, u skladu sa rangiranjem u okviru Balkan barometra. Međutim, ispitanici ističu da pojedine usluge (npr. poreske usluge) nisu integrisane u novi portal eUprave, kao i da nema centralnog praćenja zadovoljstva korisnika usluga. Takođe, nedostaju celoviti podaci o zadovoljstvu korisnika tradicionalnim uslugama, što otežava uvid u pravo stanje u oblasti.

Konačno, treba imati u vidu i istraživanje UN o elektronskoj upravi u različitim zemljama (eGovernment Survey). Ovo istraživanje iz 2022. godine pokazalo je da je Crna Gora zauzimala 71. mjesto na svjetskoj listi razvoja e-uprave. Međutim, u najnovijem izvještaju Ujedinjenih

⁴⁶ Podaci Balkan barometra za 2025. godinu nisu dostupni.

⁴⁷ Podaci o poništenim aktima nedostaju jer Nacrt izvještaja o implementaciji Zakona o upravnom postupku za 2023. i 2024. godinu čeka na usvajanje.

⁴⁸ Zbirni podaci za pilot usluge u 2025. godini nisu prikazani jer se usluge nalaze na različitim platformama, što onemogućava zbirno praćenje. Iako je planirano praćenje četiri usluge (eZapošljavanje, eStudent, eStručni ispit i eNVO), izvještaji prikazuju podatke isključivo za eStudent jer ostale usluge u tom periodu nisu bile razvijene ili su bile na samom početku funkcionalnosti.

nacija za 2024. godinu, Crna Gora bilježi pad na globalnoj rang listi za 10 pozicija i sada se nalazi na 81. mjestu od ukupno 193 države svijeta.⁴⁹ Njen ukupni indeks razvoja elektronske uprave (EGDI) iznosi 0,7211, što je svrstava u grupu zemalja sa visokim stepenom digitalnog razvoja (*High EGDI*), ali ne i veoma visokim.

U publikaciji „Bijela knjiga – Investiciona klima u Crnoj Gori 2025”¹, Savjeta stranih investitora u Crnoj Gori, po prvi put je ocijenjen Indeks efikasnosti javne uprave, za koji je navedeno da ocjenjuje rad javne uprave, kroz funkcionisanje institucija, stepen efikasnosti, jednak pristup svim korisnicima i sprovedene reforme. U 2025. godini vrijednost indeksa iznosila je 4,8, pri čemu se u Bijeloj knjizi ukazuje na nizak nivo efikasnosti javne uprave. Pri tome se identifikuju oblasti u kojima je neophodno dodatno djelovanje kako bi se unaprijedio kvalitet javnih usluga. Tako je ocjenom 4,0 ocijenjeno „znanje i kapacitet administracije”, dok je ocjena 4,1 data za oblasti „kvalitet usluga”, „troškovi javne uprave”, „sprovođenje reformi”, „međuinstitucionalna saradnja” i „jednak odnos prema korisnicima”. Za „dostupnost i brzinu usluga” data ocjena je 4,2.

Takođe, u Bijeloj knjizi je navedeno da je „neophodno unaprijediti pristup uslugama za građane i privredu, povećati transparentnost i predvidivost rada institucija, uvesti inovativna digitalna rješenja, osigurati ravnomjeran pristup svim korisnicima, kao i da je ključno ubrzati usklađivanje domaćih procedura i zakonodavstva s međunarodnim standardima, kako bi se ojačalo povjerenje u institucije i stvorio stabilniji pravni okvir koji podržava dugoročni ekonomski razvoj i evropske integracije Crne Gore.”

Kao ostali faktori koji utiču na ocjenu efikasnosti javne uprave u Crnoj Gori, u Bijeloj knjizi se navode:

- Nedostatak institucionalne memorije zbog čestih političkih uticaja na samu upravu;
- Nedovoljna stručnost zaposlenih u javnoj upravi, što dovodi do različitih tumačenja zakonskih rješenja od strane uprave za iste postupke;
- Sporost i nedovoljna efikasnost javne uprave u dijelu rješavanja zahtjeva poslovne zajednice;
- Nedovoljna usmjerenost zaposlenih na ostvarivanje potreba krajnjih korisnika, odnosno građana;
- Nedovoljno razvijeni elektronski servisi uprave, što dodatno usporava proces dobijanja određenih dokumenata, licenci i slično;
- Izostanak sistema za ocjenjivanje kompetencija, kvaliteta rada i ostvarenih rezultata zaposlenih u javnom sektoru.

Izvor: „Bijela knjiga – Investiciona klima u Crnoj Gori 2025”, Savjet stranih investitora u Crnoj Gori <https://mfic.me/wp-content/uploads/2025/11/MFIC-Bijela-knjiga-2025-CG-web.pdf>

Zaključak u pogledu djelotvornosti

Djelotvornost reforme javne uprave u posmatranom periodu može se ocijeniti kao umjerena, sa jasno izraženom asimetrijom u postizanju rezultata između tehničko-operativnih unapređenja i suštinskih sistemskih promjena. Najveći stepen djelotvornosti

⁴⁹ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/114-Montenegro>

postignut je u oblastima digitalizacije gde su ostvareni indikatori koji se odnose na uvođenja eDMS sistema u organe javne uprave (rast sa 38% na 63%), udio organa koji elektronski razmjenjuju dokumenta (sa 0% na 55%), broj institucija u kojima je uveden sistem upravljanja kvalitetom (sa 0 na 16), broj e-usluga na jedinstvenom portalu (51 e-usluga), kao i udio podnetih zahteva elektronskim putem. Značajan iskorak napravljen je i u oblasti izrade propisa i politika na osnovu činjenica i podataka, gdje je procenat strateških dokumenata za koje je izrađena evaluacija porastao na 80% u 2025. godini, a procenat kvalitetno izrađenih RIA u odnosu na ukupan broj RIA dostigao 92%, što ukazuje na uspostavljenu praksu praćenja učinaka politika na osnovu podataka. Na lokalnom nivou postignut je izuzetan rezultat u smanjenju duga opština, koji je sa polaznih 33,5% pao na 9,45%.

Reforma je bila manje djelotvorna u oblastima koje direktno utiču na pravnu sigurnost građana i profesionalizaciju službenika. Ključna uska grla ostaju alarmantno produženje upravnih sporova (sa 17 na 26,3 meseca), broj i „ćutanje administracije“ gdje je udio usvojenih žalbi po ovom osnovu porastao na 29,46%, koje je generisalo ogroman priliv tužbi i milionske troškove za budžet usljed prinudnih naplata. Djelotvornost u oblasti upravljanja ljudskim resursima bila je ograničena, što ilustruje pad stope ocijenjenih službenika (pad sa 46,6% u 2022. na 35,77% u 2025.), procenat organa i organa lokalne samouprave koji su izradili Kadrovski plan unaprijeđenog kvaliteta kroz Centralnu kadrovsku evidenciju (pad sa 82% u 2022. na 53% u 2025. godini, pri čemu je za sve to vreme vrednost za organe lokalne samouprave je 0%), kao i nizak prosečni broj kandidata na konkursu (2,67 u 2025. što je značajno ispod ciljne vrijednosti od 6 kandidata na kraju 2026. godine). Na ovakav ishod su uticali eksterni i sistemski faktori, prvenstveno sajber napadi iz 2022. godine, koji su privremeno paralisali digitalnu infrastrukturu, kao i česte reorganizacije vlada (sa 12 na 25 ministarstava) koje su uzrokovalе usporavanje realizacije aktivnosti i stalno odlaganje funkcionalnih analiza.

Ukupna djelotvornost do sada ocijenjena je kao delimična. Relativno nizak stepen realizacije aktivnosti do kraja 2024. godine (54,64% realizovano, 18,58% započeto, 26,78% aktivnosti nije započeto) korelira sa niskim stepenom ostvarenosti ciljnih vrijednosti indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva u 2024. godini (34% ciljnih vrijednosti indikatora učinka je dostignuta, 48% ciljnih vrijednosti indikatora učinka nije ostvarena). Ocijenjeni nivo realizacije planiranih aktivnosti u Akcionom planu 2025-2026 do kraja 2025. godine da je 32% aktivnosti realizovano, 63% aktivnosti započeto, a realizacija nije bila započeta samo za 5% aktivnosti, uliva nadu da stepen realizacije aktivnosti na kraju 2026. godine može biti viši od onog na kraju 2024. godine. Kada su procene ostvarenosti ciljnih vrijednosti indikatora učinka do kraja 2026. godine u pitanju, ciljna vrijednost za 2026. godinu za: 24% indikatora već je ostvarena, za 6% će najverovatnije biti dostignuta, za 24% se može pretpostaviti da neće biti dostignuta (s obzirom da je procijenjeno da trend ne raste dovoljno brzo da bi se one dostigle), za 26% je do sada zabilježen negativan trend ili stagnacija što značajno umanjuje mogućnost dostizanja ciljnih vrijednosti, za 18% nije moguće procijeniti mogućnost dostizanja ciljnih vrijednosti, dok se za 2% indikatora prati kroz drugi indikator. Mogućnost da će broj indikatora učinka koji neće

dostići ciljnu vrijednost biti veći na kraju 2026. godine u odnosu na kraj 2024. godine, tj. da će se smanjiti broj indikatora koji će dostići ciljnu vrijednost na kraju 2026. godine u odnosu na 2024. godinu, ukazuje na neophodnost da se sprovođenje Strategije odnosno planiranih aktivnosti značajno ubrza u preostalom periodu važenja Strategije. Takođe, značajan rast broja indikatora za koje vrijednost nije dostupna u 2025. u odnosu na 2024. godinu, ukazuje na potrebu da se pronađe način da izvještaj za 2026. godinu sadrži podatke o što većem broju indikatora, kako bi se osigurala merljivost postignutog napretka.

➤ Efikasnost

Jesu li kapaciteti za koordinaciju i monitoring implementacije Strategije i njenih Akcionih planova bili adekvatni? U kojoj mjeri su institucije kreirale i ugradile u svoje planove i sisteme neophodne povratne informacije i mehanizme monitoringa koji će obezbijediti samoobnavljanje (prilagođavanje) kako bi se ostvarili ciljevi?

Kapaciteti za sprovođenje planiranih aktivnosti su djelimično adekvatni. Ovo pokazuje stepen realizacije aktivnosti iz prvog Akcionog plana 2022-2024 (od ukupno 183 planiranih aktivnosti, realizovano je 100 aktivnosti, realizacija 34 aktivnosti je bila u toku, za 49 aktivnosti realizacija nije bila započeta, a od toga se od 14 aktivnosti odustalo). Imajući u vidu da je protekla tek jedna godina od početka sprovođenja Akcionog plana 2025-2026, nije moguće sa sigurnošću ocijeniti stepen realizacije aktivnosti do sada, ali 32% realizovanih aktivnosti i 63% započetih aktivnosti u prvoj godini - ohrabruje. Ostaje da se vidi kakav će biti stepen realizacije do kraja 2026. godine i da se on sagleda u odnosu na kapacitete za sprovođenje.

Sa druge strane, kao što je već navedeno, zabrinjava izvještavanje po indikatorima učinka, s obzirom na to da se udio indikatora za koje se nije izvjestilo o postignutim vrijednostima povećava iz godine u godinu. Naime, izvještaj za 2025. godinu navodi da nisu dostupne vrijednosti za 28% indikatora, dok se analizom svih izrađenih izvještaja do sada može ocijeniti da za čak 32% indikatora nije izvještavano u bar jednoj godini sprovođenja Strategije. Sve pomenuto utiče na smanjenje efikasnosti reforme.

Osim poteškoća u izvještavanju o stepenu realizacije indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva, uočene su poteškoće i u pogledu izvještavanja o utrošenim finansijskim sredstvima po aktivnostima. Prema podacima iz izvještaja za 2024. godinu, od ukupno 183 aktivnosti predviđenih Akcionim planom 2022–2024, finansijska sredstva su bila planirana za 175 (96%) aktivnosti, dok je za 8 (4%) aktivnosti procijenjeno da neće zahtijevati dodatna sredstva. Međutim, na kraju 2024. godine, za 23 aktivnosti za koje su finansijska sredstva bila planirana nije izvještavano o realizaciji planiranih sredstava (u Aneksu 4. je predstavljena detaljna tabela koja sadrži ove aktivnosti, operativne ciljeve kojima pripadaju i planirana finansijska sredstva iz Akcionog plana 2022-2024). U Akcionom planu 2025-2026, od ukupno 129 planiranih aktivnosti, sredstva su planirana za realizaciju njih 108, pri čemu je u izvještaju za 2025. prikazana potrošnja sredstva za 27 aktivnosti (od čega za 15 realizovanih i za 12 koje su bile u

toku). Sve ovo ukazuje na značajne poteškoće u izvještavanju ne samo po pitanju ostvarenih vrijednosti indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva, već i u pogledu izvještavanja po pitanju utrošenih finansijskih sredstava, što dvostruko negativno utiče na mogućnost adekvatnog praćenja postignutog. Konačno, učesnici fokus grupa ukazali su na problem pasosa indikatora, gde su primećene poteškoće da se na osnovu izvještavanja o indikatorima odredi stepen postizanja ciljeva (na primjer, kod indikatora koji broji institucije koje elektronski razmjenjuju podatke, nije jasno da li se razmjenjuju svi potrebni podaci). Ukazano je i na to da su neki indikatori procesne prirode zbog čega, čak i kada se realizuju, pozitivni rezultati i učinci nisu vidljivi građanima.

Primjer dobre prakse na koji je ukazano tokom fokus grupa, u pogledu načina na koji je moguće koordinirati prikupljanje potrebnih podataka o sprovođenju Strategije i postojećeg Akcionog plana, i to na efikasan način, odnosi se na izvještavanje o sprovođenju konsultacija, jer su uspostavljene kontakt tačke po ministarstvima koje imaju zadatak da izvještavaju i dostavljaju podatke o sprovedenim konsultacijama u svakom od organa.

Koordinacija sprovođenja, praćenja i izvještavanja o postignutom

Sistem koordinacije sprovođenja Strategije i postojećeg Akcionog plana, praćenja i izvještavanja o postignutom uspostavljen je na više nivoa, ali još uvijek nije oblikovan optimalan sistem koordinacije koji je potpuno u skladu sa potrebama praćenja reforme javne uprave. Naime, cilj uspostavljanja koordinacionih mehanizama bio je da se osigura efikasno sprovođenje planiranih aktivnosti i ostvarivanje zacrtanih ciljeva, i praćenje postignutog kroz redovno, sveobuhvatno i adekvatno izvještavanje o sprovođenju. Prvi, hijerarhijski najviši i politički nivo koordinacije predstavlja Savjet za reformu javne uprave. Savjet se u posljednje vreme češće sastajao (3 sjednice u 2025. godini), i to je definitivno pozitivno uticalo na sprovođenje reforme. Značaj Savjeta prepoznat je i od strane službenika sa centralnog i lokalnog nivoa koji učestvuju u sprovođenju Strategije i Akcionog plana, praćenju i izvještavanju o postignutom. Učesnici fokus grupa su istakli važnost postojanja Savjeta jer pruža političku podršku kako bi se postigli ciljevi predviđeni Strategijom. Koordinacioni timovi koji su bili uspostavljeni za koordinaciju sprovođenja, praćenja i izvještavanje o postignutom u okviru svakog od strateških ciljeva, predstavljaju drugi, administrativni nivo koordinacije.

Ipak, sistem koordinacije realizacije Strategije i izvještavanja o realizaciji pretrpeo je izmjene u prethodnom periodu, jer je proces praćenja i izvještavanja pokazao da mehanizmi koji su korišćeni do sada nisu bili u potpunosti adekvatni. Ovo je bilo potvrđeno i u SIGMA monitoring izvještaju iz 2024. godine. Neki od uzroka za to su bile nedovoljno jasne procedure saradnje i fragmentirano djelovanje pojedinih resora, što je rezultiralo značajnim brojem indikatora po kojima se ne izvještava. Takođe, analiza dosadašnjih koordinacionih struktura

ukazuje na to da je svaka postavka imala svoje prednosti i nedostatke, ali da do sada nije pronađeno optimalno rješenje koje bi podjednako aktiviralo i fokusiralo na reformu javne uprave i politički nivo, odnosno nivo donosilaca odluka i stručno-operativni nivo u institucijama nadležnim za sprovođenje aktivnosti i izvještavanje o postignutom.

Stoga je, a i imajući u obzir preporuke Državne revizorske institucije (DRI), na kraju, umesto šest koordinacionih timova, koji su pokrivali 5 strateških ciljeva i organizaciju rada lokalne samouprave, uspostavljen jedan Koordinacioni tim kako bi se zamenila glomazna struktura i unapređene su komunikacija i koordinacija. Koordinacioni tim trenutno čini visokorukovodni kadar, koji treba da koordinira politikama u skladu sa nadležnošću i da daje naloge ka nižim, izvršilačkim nivoima. Pored postojanja ovog jedinstvenog Koordinacionog tima, učesnici fokus grupa navode da se dosta informacija prenosi kroz neformalnu komunikaciju na izvršilačkom nivou; prilikom izrade i realizacije Strategije i Akcionih planova uspostavljeni su kontakti među službenicima iz različitih institucija, i ovo definitivno unapređuje ukupnu koordinaciju. Sa druge strane, učesnici fokus grupa naveli su da je česta promjena rukovodilaca i donosilaca odluka uticala na usporavanje u prikupljanju podataka. Uočen je problem nedostatka jasnih uputstava za nove rukovodioce u kojem bi bilo navedeno šta se od njih očekuje, koje obaveze preuzimaju, i na koji način treba da ih izvršavaju.

Učesnici fokus grupa su se po pitanju međusektorske saradnje između organa na centralnom nivou, kao i između centralnog i lokalnog nivoa, izjašnjavali različito po pitanju koordinacije sprovođenja. Pojedini službenici su naveli da je saradnja između institucija u procesu sprovođenja aktivnosti fragmentirana, te da se institucije često bave samo svojim zadacima bez zanimanja za dešavanja na nivou cele uprave (uočen je „efekat silosa”). Uočava se i percepcija organa da su institucije na centralnom nivou koje uspostavljaju standarde (kao što su Ministarstvo finansija, Ministarstvo javne uprave, Uprava za ljudske resurse, Generalni sekretarijat Vlade, itd.) odgovorne i za njihovu primenu, umesto da bude jasno da je obaveza sprovođenja na samim organima. Saradnja je, ipak, bolja po pitanjima gde je prepoznat zajednički interes institucija. Svi učesnici fokus grupa naročito ističu dobru saradnju sa Ministarstvom javne uprave. Kada je pitanju saradnja u procesu sprovođenja aktivnosti između lokalnog i centralnog nivoa, učesnici fokus grupa iz opština istakli su problem da nemaju precizne informacije o tome koji nadležni državni organi poseduju koje podatke i registre, zbog čega dolaze u situaciju da troše dosta vremena na preuzimanje podataka (naročito prilikom pružanja usluga i digitalizacije usluga). Sa druge strane istaknuti su i pozitivni primjeri saradnje između samih opština u vidu ustupanja opreme za uspostavljanje elektronskih usluga i preuzimanje podataka sa centralnog nivoa.

SIGMA je u monitoring izvještaju iz 2024. godine navela da su formalno praćenje i izvještavanje bili funkcionalni, ali da su postojali nedostaci u koordinaciji na administrativnom nivou. Ovo je i potvrđeno kasnije kroz kašnjenja u pripremi i objavljivanju godišnjih izvještaja o sprovođenju Strategije i Akcionih planova. Konkretno, izvještaji o sprovođenju Strategije za 2024. i 2025. godinu izrađivani su u martu naredne godine u odnosu na godinu o kojoj se izvještava, za razliku od izvještaja za 2022. i 2023. godinu koji su izrađivani

u maju. Ovo je bio jedan od razloga za značajno uvećanje udjela indikatora po kojima nije izvješteno jer izvještaji koji služe kao izvor provjere za indikatore nisu bili izrađeni u periodu pripreme izvještaja. Navedeno ograničava korisnost i relevantnost informacija za potrebe upravljanja sprovođenjem reforme i praćenja postignutog, kao i za potrebe preuzimanja korektivnih mjera za slučaj da su potrebne.

Na osnovu analize izvještaja o sprovođenju Strategije i Akcionih planova, može se zaključiti da su institucije u Crnoj Gori uspostavile i ugradile određene mehanizme monitoringa i povratnih informacija, mada se njihova efikasnost razlikuje po nivoima i strateškim ciljevima. Glavni mehanizam monitoringa je u nadležnosti Ministarstva javne uprave, odnosno Direktorata za strateško planiranje u javnoj upravi, međunarodnu saradnju i IPA fondove. Tokom 2024. i 2025. godine formirani su i unapređeni Koordinacioni timovi za praćenje reforme, koji služe kao administrativno-operativna tela zadužena za analizu i ocjenu realizacije aktivnosti. Međutim, i pored novog Koordinacionog tima uspostavljenog krajem 2025. godine, nivo koordinacije nije u potpunosti zadovoljavajući.

Učesnici fokus grupe su po pitanju kapaciteta za koordinaciju i monitoring naveli da imaju ograničene kapacitete koje se trude da iskoriste maksimalno. Ukazali su na neophodnost planiranja uvećanja postojećih kapaciteta za sprovođenje, praćenje i izvještavanje u budućem periodu, i to naročito u centralnim institucijama zaduženim za sprovođenje Strategije i Akcionih planova, uključujući Generalni sekretarijat Vlade, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo finansija, Upravni inspektorat, Agenciju za informacije od javnog značaja i slobodan pristup informacijama, Upravu za ljudske resurse, itd. Ispitanici navode da je moguće angažovati konsultante kao spoljne saradnike kada su donatorska sredstva na raspolaganju, ali da je za zapošljavanje novog kadra potrebno dobiti saglasnost Ministarstva finansija.

Iako su mehanizmi koordinacije, praćenja sprovođenja i izvještavanja o postignutom ugrađeni u regularne procese rada nadležnih institucija, izvještaji o sprovođenju Strategije i Akcionih planova, kao i nalazi sa fokus grupa, ukazuju na određene prepreke procesu praćenja i izvještavanja. Česte organizacione promjene i reorganizacije Vlade dovele su do diskontinuiteta u strateškom upravljanju i otežale sprovođenje funkcionalnih analiza koje su trebale biti osnov za optimizaciju. Takođe, nalazi evaluacija se ponekad ne koriste u punoj mjeri za naredni planski ciklus zbog slabih kapaciteta službenika za analitičko izvještavanje. Na kraju, sajber napadi na infrastrukturu privremeno su paralisali IT alate za monitoring poput sistema za izvještavanje srednjoročnih programa rada ministarstava (ISPI), što je usporilo proces razmjene informacija od značaja za planiranje.

Implementacija CAF modela predstavlja najdirektniji primjer mehanizma za prilagođavanje institucija zahtevima za većom efikasnošću realizacije i kvalitetnijim izvještavanjem, čime se rad uprave usklađuje sa potrebama građana i privrede. Ovaj model se bazira na samoprocjeni i identifikaciji preporuka koje se zatim sprovode kroz planove unapređenja procesa rada. Do kraja 2025. godine, broj institucija sa uvedenim sistemom upravljanja kvalitetom (CAF, ISO ili BFC SEE) porastao je na 16, čime je stvoren okvir za stalno mjerenje učinkovitosti i prepoznavanje prostora za napredak.

Pored navedenog, jedan od faktora prilagođavanja je i praksa evaluacije, koja omogućava da se nalazi o sprovedenim politikama uključe u nove cikluse planiranja. Procenat strateških dokumenata za koje je izrađena evaluacija značajno je porastao (sa 31% u 2022. na 80% u 2025. godini), što predstavlja temelj za kreiranje politika zasnovanih na rezultatima. Na isti način treba posmatrati i uspostavljanje sistema sprovođenja RIA za podzakonske akte i unaprijeđenje kapaciteta za sprovođenje RIA procesa i izradu kvalitetnih RIA izvještaja koji prate nacрте propisa, čime se osigurava da se novi propisi donose na osnovu dokaza i podataka.

Jesu li ciljevi i aktivnosti dva Akciona plana za Strategiju ostvareni na vrijeme, koji su glavni faktori i uzroci koji su uticali na eventualna kašnjenja, i kako su riješeni?

U okviru Strateškog cilja I: Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana evidentno je nepostizanje planiranih ciljnih vrijednosti indikatora učinka i kašnjenje u sprovođenju reformskih mjera. Na neuspjeh u dostizanju indikatora učinka i sprovođenju aktivnosti presudno su uticali smjene Vlade i posledična reorganizacija organa, što je prouzrokovalo usporavanje realizacije aktivnosti i direktno odložilo usvajanje Zakona o javnim ustanovama i Zakona o Vladi. Od značajnijih aktivnosti nije realizovana nadogradnja JIIS-a modulom za samoprovjeru, koja bi omogućila privrednicima da sami popunjavaju kontrolne liste inspekcije, zbog promjene prioriteta usljed uvođenja novih inspekcija u sistem. Negativni trendovi kod indikatora trajanja upravnih sporova uzrokovani su prilivom novih predmeta, dok su zastoji u unapređenju inspekcijskog sistema rezultat promjene prioriteta usljed potrebe za uvezivanjem novih inspekcija u sistem. Na ove izazove je odgovarano kroz novi Akcioni plan 2025–2026. godine, koji predviđa, intenziviranje normativnog rada na zaostalim zakonima, pojačano sprovođenje obuka za službenike (upravni postupak, otvoreni podaci i slobodan pristup informacijama) i širenje eDMS sistema na nove organe radi digitalizacije i ubrzanja administrativnih procesa.

U okviru Strateškog cilja II: Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave, postignut je visok nivo djelotvornosti, sa pokazateljima koji su u velikoj mjeri premašili planirana očekivanja, naročito u segmentu digitalne infrastrukture i upravljanja kvalitetom. Ključni faktori uspjeha i razlozi za postizanje ovako dobrih rezultata se odnose na fokus na digitalizaciji i posledični rast broja i kvaliteta digitalnih usluga. Ovaj rezultat postignut je

puštanjem u rad novog Portala eUprave po „*once-only*“ principu, implementacijom IBM-BPM i X-Road platformi koje su automatizovale procese i osigurale sigurnu razmjenu podataka, kao i proširenjem Platforme za elektronsku razmjenu podataka (JSERP). Takođe, napravljen je iskorak u uvođenju sistema upravljanja kvalitetom, gdje je porastao broj institucija sa uvedenim standardima (CAF, ISO ili BFC SEE) i uspostavljena je Mreže službenika za upravljanje kvalitetom radi mentorstva ostalim organima. Uprkos opštem uspjehu, evidentna su kašnjenja i izazovi u vezi sa punom funkcionalnosti pilot e-usluga, a glavni razlozi za to su zastarela softverska rješenja, neumreženost sistema, te nedostatak internih kapaciteta i zavisnost od eksternih dobavljača kada je u pitanju razvoj digitalnih servisa. Takođe, došlo je i do odlaganja IT revizije i razvoju modula za planiranje revizije za drugu polovinu 2026. godine usljed kadrovskih i organizacionih promjena u nadležnom odjeljenju unutar ministarstva. Ovi izazovi se rješavaju kroz Plan implementacije elektronskih servisa 2025–2027, koji predviđa razvoj još 171 usluga (57 realizovano u 2025), obezbjeđivanje tehničkih preduslova za e-dostavu, kao i kroz razvoj eAkademije koja će objediniti programe za digitalne veštine i sajber bezbednost.

U okviru Strateškog cilja III: Profesionalna javna administracija, postignut je nizak nivo ispunjenosti planiranih ciljnih vrijednosti indikatora učinka i uočeno je kašnjenje u realizaciji reformskih mjera. Ključni faktori neuspjeha i razlozi za zastoje u ovom segmentu reforme se odnose na česte reorganizacije i promjene u sastavu Vlade koje su spriječile završetak funkcionalnih analiza, jer su planirani modeli organizacije postajali zastareli prije nego što bi proces bio okončan. Česte reorganizacije utiču i na smanjenje udjela ocijenjenih službenika (sa polaznih 63,38% na 35,77% u 2025. godini). Takođe, uočen je pad u usvajanju kadrovskih planova (sa 86% u 2024. na 53% u 2025. godini) usljed pravnog vakuuma nastalog nakon usvajanja novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima, dok za javne ustanove i dalje ne postoji zakonska obaveza za ovu aktivnost. Jedna od najznačajnijih nerealizovanih aktivnosti je razvoj sistema za elektronsku prijavu na konkurse u okviru Uprave za ljudske resurse. Iako je planirana od početka reforme, realizacija je odložena za kraj 2026. godine zbog potrebe za tehničkim unapređenjem sistema provjere sposobnosti. Pored navedenog, zbog stalnih organizacionih promjena uslovljenim smenama Vlade, kasnilo se sa izradom fazne analize funkcionalnosti javne uprave, koja je trebalo da obuhvati interne procese rada, efikasnost i odgovornost javne uprave, kadrovsku politiku, broj zaposlenih, itd. Ova aktivnost u Akcionom planu 2025-2026 je zamjenjena skromnijom aktivnošću izrade funkcionalnih analiza u javnoj upravi o broju zaposlenih, njihovim znanjima i kompetencijama. Dalje, primećeno je i da dinamiku sprovođenja obuka kontinuirano usporava manjak kadra u Upravi za ljudske resurse, koja zbog preopterećenosti ne može da odgovori na sve strateške zahteve. Ovi izazovi su pokušani da budu rešeni kroz Akcioni plan 2025–2026. godine, koji je predvidio razvoj eAkademije, te intenziviranje primene okvira kompetencija u zapošljavanju. Kao značajan uspjeh u rješavanju problema prekomjernog zapošljavanja ističe se rad Komisije za analizu ugovora o djelu, čijim je djelovanjem broj ovih ugovora smanjen za 14,58% tokom 2025. godine.

U okviru Strateškog cilja IV: Transparentna i otvorena javna uprava, postignuto je umjereno ostvarivanje ciljnih vrijednosti indikatora, pri čemu je realizovano manje od polovine planiranih aktivnosti (12 od 27), dok je čak 12 aktivnosti ostalo nezapočeto, što potvrđuje da su reformske mjere u ovom segmentu bile opterećene sporom dinamikom. Iako podaci za 2025. godinu ukazuju na pozitivne trendove kod dijela indikatora učinka (dostignuta ciljna vrijednost za 2026. za 4 indikatora i pozitivan trend za još 4 indikatora), realizacija novog Akcionog plana za period 2025-2026 i dalje teče usporeno (realizovano 3 od 16 aktivnosti). Ključni faktori kašnjenja i sistemski izazovi koji su usporili reformu se odnose na kasno usvajanje novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama (decembar 2025. godine), što je direktno uticalo na kašnjenje u formiranju Savjeta za slobodan pristup informacijama i odložilo punu primjenu evropskih standarda u postupanju po zahtjevima. Takođe, na kašnjenje reformi u okviru ovog strateškog cilja, uticali su i hakerski napadi na Vladinu informatičku infrastrukturu tokom 2022. i 2023. godine koji su doveli do privremene nefunkcionalnosti Portala otvorenih podataka, što je uzrokovalo značajan zastoj u objavljivanju i reviziji data-setova. Dalje, neažurnost organa vlasti u postupanju po zahtevima rezultirala je rastom udjela usvojenih žalbi zbog nedonošenja rješenja u roku, što je stvorilo pritisak na rad Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i Upravnog suda. Ovaj pritisak je pojačan time što nije realizovano planirano uvezivanje žalbenog postupka sa informacionim sistemom Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, jer se nisu stekli tehnički preduslovi, a rok je pomjeren za 2026. godinu. Navedenim izazovima u djelu slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja je odgovoreno kroz usvajanje inoviranog Zakona o slobodnom pristupu informacijama krajem 2025. godine. Na ovaj način, stvoren je pravni okvir za sužavanje prostora za zloupotrebe i efikasnije ostvarivanje prava na pristup informacijama, kao i rastom dostupnih setova podataka na 675, uz objavljivanje prvih 10 setova velike vrijednosti s API pristupom, čime se jača proaktivna transparentnost. Takođe, problem neefikasnosti se rješava kroz intenziviranje obuka za službenike (preko 300 polaznika u 2024. godini) i formiranjem mreže ovlašćenih lica radi bolje koordinacije i bržeg odgovaranja na zahtjeve građana. Kvalitet rada Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama već je značajno unapređen, što ilustruje podatak da je udio odluka Agencije koje je poništio Upravni sud pao na rekordno niskih 0,098% u 2025. godini.

U okviru Strateškog cilja V: Planiranje politika s građanima i za građane, ostvareni su umjereni rezultati za period 2022–2024. pri čemu je realizovano tek nešto više od polovine planiranih aktivnosti (18 od 34). Iako podaci za 2025. godinu ukazuju na ispunjenje ciljeva za 4 od 10 indikatora učinka, negativni trendovi i nedostatak podataka kod ostalih pokazatelja potvrđuju da sistem planiranja zasnovan na učincima, ključan za planiranje javnih politika, još uvijek nije u potpunosti zaživio u svim resorima. Najveći uspjeh ostvaren je u podizanju kvaliteta strateških dokumenata (83,33% usklađeno sa metodološkim kriterijumima), kao i u izradi evaluacija strateških dokumenata (sa 31% koliko je iznosila bazna vrijednost na 80% u 2025. godini). Ovo ukazuje na jačanje discipline u primeni propisa od strane organa, kao i na vrijednost kontinuirane realizacije Programa stručnog obrazovanja i njegove modernizacije

modulom za evaluaciju. Sa druge strane, ključni faktori neuspjeha i razlozi za kašnjenja su usitnjavanje resora (povećanje broja ministarstava na 25), što je stvorilo rizik za finansijsku održivost i otežalo rad Mreže za strateško planiranje usljed stalnih promjena u nadležnostima, odliv i fluktuacija zaposlenih, kao i hibridni napadi na Vladinu infrastrukturu koji su stavili IT sistem ISPI van funkcije na duži period. Ovo je, uz kašnjenje u finalizaciji metodologije za uvezivanje planova s programskim budžetom, spriječilo postavljanje jasnih ciljeva i mjerljivih indikatora unutar ministarstava. Na probleme se odgovara kroz revitalizaciju ISPI sistema i rad na tehničkim specifikacijama za njegovo povezivanje sa softverom za programski budžet, što je predviđeno Akcionim planom 2025-2026. Takođe, fokus je stavljen na intenziviranje obuka kroz programe poput RIA trenera (57 obučenih službenika u 2025.) kako bi se nadomestio nedostatak kapaciteta za izradu kvalitetnih propisa i strateških dokumenata, i osiguralo planiranje politika zasnovano na dokazima.

Učesnici fokus grupa su se različito izjasnili po pitanju adekvatnosti rokova za ostvarenje aktivnosti. Imajući u vidu podatak da samo 5% aktivnosti nije započeto u 2025. godini, to ukazuje na povećanje efikasnosti i adekvatnost rokova. Sa druge strane, pojedini ispitanici su naveli da su ciljevi vezani za programe rada ministarstava bili previše ambiciozno postavljeni, zbog čega planiraju da iskoriste proces pripreme novog Godišnjeg programa rada Vlade kao ključni mehanizam za unapređenje administrativne prakse i uvođenje veće discipline u planiranju. Takođe je istaknuto da će se u narednom periodu fokus biti na to da se prioriteti Vlade transparentno pretoče u konkretne planove rada ministarstava, posebno u susret novom srednjoročnom ciklusu. Sa druge strane, službenici sa lokalnog nivoa su naveli da su rokovi bili ambiciozni u periodu 2022-2024, ali da je do boljeg prilagođavanja došlo sa Akcionim planom 2025-2026. Zaključak učesnika fokus grupa je da se samo kašnjenje u rokovima ne podrazumeva kao problem, ako se reformske aktivnosti realizuju na kraju.

Na osnovu svega navedenog, primećuje se da su za sve strateške ciljeve, sem Strateškog cilja II, do sada postignuti ograničeni rezultati i učinci, što je u korelaciji sa pravovremenošću realizacije aktivnosti i odgovarajućim brojem realizovanih aktivnosti. Naime, preko 70% aktivnosti Strateškog cilja II planiranih u Akcionom planu 2022-2024 je realizovano, dok taj procenat kod ostalih strateških ciljeva ne prelazi više od 55%. Potrebno je ukazati i na to da za veliki udio indikatora nisu dostupne ostvarene vrijednosti, što dodatno usložnjava situaciju. Najčešći razlozi kašnjenja u realizaciji aktivnosti odnose se na česte promjene Vlada i posledičnu reorganizaciju organa, kašnjenja u donošenju propisa, hakerski napad iz 2022. godine, neažurnost i neefikasnost organa u postupanju, kao i na ograničene kapacitete u IT sektoru i za držanje obuka.

Jesu li finansijski resursi efikasno upotrijebljeni za podršku implementaciji Strategije? Da li su oni doveli do poboljšanja indikatora Strategije?

Finansijski resursi su većim djelom bili dobro isplanirani. Ovo se zaključuje na osnovu analize stepena realizacije aktivnosti Akcionih planova, i utrošenih sredstava za realizaciju aktivnosti

do sada. Takođe, i učesnici fokus grupa smatraju da su procjene potrebnih finansijskih sredstava bile dobre, kao i da je bilo dovoljno finansijskih sredstava za realizaciju planiranih aktivnosti uz dovoljno donatorske podrške. Konkretno, od 183 aktivnosti u Akcionom planu za period 2022-2024. isplanirana su potrebna sredstva za 175 (96%) aktivnosti, dok za 8 (4%) aktivnosti je procijenjeno da neće biti potrebno angažovanje dodatnih sredstava. Od ukupnog broja aktivnosti za koja su planirana sredstva, za 110 aktivnosti (63%) je utrošeno ispod 50% planiranih sredstava, za 27 (15%) je utrošeno između 50% i 100% planiranih sredstava, dok je planirani budžet prekoračen u 15 (9%) slučajeva. Za 23 aktivnosti (13%) nije izvještavano o realizaciji planiranih sredstava. Ukupno gledano za period do kraja 2024. godine, utrošeno je svega 4.408.595 € ili oko 36,8% od prvobitno planiranih 11.967.330 €, dok je na kraju tog trogodišnjeg perioda procenat u potpunosti realizovanih aktivnosti iznosio 55%. Za Akcioni plan 2025-2026 još uvijek je rano da se ocijeni potrošnja sredstava, ali ono što je moglo biti utvrđeno do sada jeste da je u prvoj godini utrošeno 1.132.334 €, što predstavlja 28,33% ukupnog dvogodišnjeg budžeta od 3.996.700 €, odnosno 46,2% budžeta planiranog za tu godinu. Ova sredstva potrošena su na realizaciju 32% potpuno realizovanih aktivnosti i visok udio aktivnosti od 63% čija je realizacija bila u toku. Treba imati u vidu i da za 14 realizovanih aktivnosti (11% od ukupnog broja planiranih aktivnosti) i 60 započetih aktivnosti (47% od ukupnog broja planiranih aktivnosti) nije izvještavano o potrošnji sredstava u izvještaju o sprovođenju za 2025. godinu.

U narednom periodu, značajnija finansijska sredstva će biti potrebna za unapređenje kapaciteta (između ostalog, kroz zadržavanje postojećih službenika, unapređenje kadrovskih kapaciteta, sprovođenje obuka, izradu analiza, planova, aktivnosti itd.), kao i sredstva za uspostavljanje i unapređenje već izgrađenih sistema i IT infrastrukture i za omogućavanje održivosti postignutih ishoda (posebno u oblasti digitalizacije). Ističe se da su IT stručnjaci jako opterećeni, kao i da nisu dovoljno plaćeni u sistemu javne uprave, tako da ih je teško zadržati. Sa druge strane novozaposlenima je potrebno dosta vremena da budu stručno osposobljeni i uvedeni u posao. Upravo iz tog razloga je neophodno sprovesti funkcionalnu analizu, pored ostalih, i IT poslova u javnoj upravi, kao i analizu opterećenosti rada službenika ovih ali i drugih struka. Ispitanici su ukazali na odluku Vlade da se omogući uvećanje zarada za ove struke, ali pitanje je da li će ministarstva dosledno sprovoditi ovu odluku u praksi i adekvatno nagraditi zaposlene. Takođe, ispitanici ističu značaj kritične IT infrastrukture, kao i da je sajber napad drastično otežao situaciju u javnoj upravi u pogledu kapaciteta. Iz ovih razloga potrebno je sačuvati IT kadrovske kapacitete, voditi računa o njihovom usavršavanju, opterećenosti, mjerenju kvaliteta i adekvatnoj zaradi. Napominje se da je teško naći zainteresovane IT stručnjake koji bi radili u javnoj upravi jer kandidati van sistema javne uprave i dalje ne percipiraju javnu upravu kao dobrog i poželjnog poslodavca. Zbog upražnjenih mesta za IT stručnjake, često se dešava da, prilikom izmjene sistematizacije, ova mesta budu čak i ukinuta jer nisu popunjena određeni vremenski period zbog čega postoji percepcija da nisu ni potrebna.

Opštine ističu potrebu da im centralni nivo vlasti finansijski pomogne u cilju realizacije planiranih aktivnosti, jer su sopstvena finansijska sredstva iz lokalnih budžeta do sada bila ograničavajući faktor za realizaciju planiranih aktivnosti. I lokalni nivo ukazuje na kadrovski deficit kao opasnost za realizaciju planiranih aktivnosti. Učesnici fokus grupa sa lokalnog nivoa naglasili su da su im za adekvatnu efikasnost u sprovođenju planiranih aktivnosti do sada, nedostajali kadrovski kapaciteti u oblasti IT, upravljanja međunarodnim projektima, monitoringa i evaluacije. Ovi nedostaci negativno su uticali na mogućnost povlačenja sredstava iz međunarodnih projekata što je uzrokovalo propuštene šanse za unapređenje rada samih opština. Ono što ohrabruje jeste da su predstavnici organa koji učestvuju u sprovođenju Strategije i Akcionih planova svesni potrebe i aktivni u pogledu pribavljanja donatorskih sredstava za realizaciju planiranih aktivnostima u budućem periodu.

Zaključak u pogledu efikasnosti

Efikasnost reforme u posmatranom periodu bila je neujednačena, što potvrđuje raskorak između stepena ostvarenja planiranih ciljeva i aktivnosti po strateškim ciljevima, i stvarnog utroška resursa do sada. Od 183 aktivnosti koje su bile planirane u Akcionom planu 2022–2024, u potpunosti je realizovano svega 55% (100 aktivnosti), dok 27% (49 aktivnosti) nije započeto. Iako su finansijska sredstva bila planirana za čak 96% aktivnosti, realizacija budžeta značajno je zaostajala za planom: kod 63% aktivnosti utrošeno je manje od polovine predviđenih sredstava, dok se za 13% aktivnosti uopšte nije izvještavalo o potrošnji. U 2025. godini primjećuje se stabilnija dinamika, sa 32% realizovanih i 63% aktivnosti u toku, uz svega 5% nezapočetih aktivnosti. Ovakva ograničena efikasnost u pogledu vremena i novca bila je primarno uzrokovana hibridnim sajber napadima koji su administraciju primorali na dugotrajan oporavak sistema umjesto na razvoj, čestim promjenama Vlade i posledičnim reorganizacijama i kašnjenjem u realizaciji normativnih aktivnosti, te hroničnim deficitom specijalizovanog kadra. Kao odgovor na limitiranu efikasnost usljed tehničkih kriza i nerealnih rokova, 2025. godine je došlo do uspostavljanja unapređene koordinacione strukture i novog Koordinacionog tima, koji treba da doprinesu potpunijoj realizaciji važećeg Akcionog plana do kraja 2026. godine.

➤ Uticaj

U kojoj mjeri je opšti cilj Strategije ostvaren? Koje stvarne promjene na bolje je Strategija postigla za korisnike (administraciju, privredu i građane)?

Opšti cilj Strategije reforme javne uprave 2022–2026 je zajedničko građenje odgovorne, efikasne i transparentne javne uprave, koja je u potpunosti okrenuta potrebama građana i privrede. Vizija ovog reformskog procesa je stvaranje profesionalne administracije koja pruža kvalitetne usluge i ima adekvatne kapacitete za punopravno članstvo u EU do 2026. godine. No, željeni uticaji na nivou strateških ciljeva, odnosno upravo pomenutog opšteg cilja Strategije, nisu definisani. Ovo otežava procjenu da li su i u kojoj mjeri su strateški ciljevi

Strategije, postignuti. Ono što takođe onemogućava ovu procjenu je činjenica da je eksterna evaluacija sprovedena na sredini druge godine sprovođenja Akcionog plana 2025-2026, odnosno pre završetka sprovođenja Strategije i važećeg Akcionog plana. Dakle, u vreme sprovođenja evaluacije period implementacije Strategije i tekućeg Akcionog plana još nije bio završen, što ograničava mogućnost davanja konačne ocjene o njenom ukupnom uticaju na društvo. Čak i u slučaju završenih aktivnosti, potrebno je vrijeme kako bi se u praksi osjetio njihov puni efekat na rad administracije, život građana, i funkcionisanje privrednih subjekata i nevladinog sektora.⁵⁰ Ovo su potvrdili i učesnici fokus grupa koji su primetili da reforma javne uprave nije dovoljno opipljiva, kao i da je potrebno vreme da njeni efekti postanu vidljivi, zbog čega povremeno reforma javne uprave nije politički prioritetna.

U prethodnom odjeljku ovog izvještaja o efikasnosti, ukazano je na dosadašnje postignute rezultate i učinke u sprovođenju Strategije i aktivnosti planiranih Akcionim planovima. Ovo je uključilo napredak u uvođenju sistema upravljanja kvalitetom (što će u dugom roku imati pozitivan uticaj na upravljanje u javnoj upravi i pružanje javnih usluga), evaluaciji strateških dokumenata (što će u dugom roku imati pozitivan uticaj na donošenje politika zasnovanih na realnim podacima i dokazima), usvajanju bitnih zakona (na primjer, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koji će u dugom roku imati pozitivan uticaj na jačanje principa meritokratije, depolitizacije i odgovornosti u radu javne administracije; Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji će u dugom roku uticati na efikasniju komunikaciju građana sa javnom upravom, itd.). Međutim, uticaji su dugoročnog karaktera, i tek nakon određenog vremenskog perioda biće moguće da se sagledaju stvarni uticaji realizovanih aktivnosti u praksi. Javna uprava u Crnoj Gori je, dakle, kroz navedeno, dobila osnove za odgovorniji rad, ali je potrebno dodatno vreme da bi se ovi procesi potpuno integrisali i da bi se osetili njihovi stvarni efekti u radu same javne uprave ali i na život građana i funkcionisanje privatnog i nevladinog sektora.

Stvarne pozitivne promjene do sada definitivno su najvidljivije kroz digitalizaciju javnih usluga, i njihovu veću dostupnost i kvalitet. Naime, broj elektronskih usluga na Portalu eUprave je porastao, uvedeni su elektronski potpis i pečat (GovME CA), mogućnost elektronskog plaćanja administrativnih taksi (NS-NAT), potvrđen je izuzetno visok stepen prihvaćenosti pilot usluge eStudent, opštine u sve većoj mjeri obezbeđuju umrežavanje i razmjenu podataka u cilju pružanja kvalitetnih javnih usluga svojim građanima, itd. Ove inovacije, uz implementaciju eDMS sistema za rad „bez papira“ i izradu 10 Vodiča administrativnih postupaka, pojednostavile su procedure i doprinijele tome da indeks zadovoljstva građana javnim uslugama, prema Balkan barometru, dostigne najvišu ocjenu u periodu do 2024. godine.

⁵⁰ Na primjer, primjena funkcionalnih analiza o broju zaposlenih, njihovim znanjima i kompetencijama koje su izrađene krajem 2025. godine), u optimizaciji strukture organa, biće vidljiva tek u narednom periodu. Takođe, uticaj tehničkog povezivanja 18 parova registara putem JSERP platforme, kao i nastavak njihovog povezivanja zahteva vreme za punu integraciju u svakodnevni rad svih organa kako bi se ostvario bitan i održiv uticaj na kvalitet pružanja usluga.

Treba ukazati na percepciju učesnika fokus grupa da je svest javnosti o reformi javne uprave, njenoj važnosti i postignutim rezultatima, učincima i uticajima do sada bila relativno niska. Ovo je potvrdila i SIGMA u svom monitoring izvještaju iz 2024. godine, kada je ukazano na to da je, uprkos određenoj medijskoj pokrivenosti tokom faze planiranja reforme javne uprave, vidljivost izvještaja o sprovođenju reforme javne uprave svest šire javnosti i zainteresovanih strana o postignutom bila prilično niska. Učesnici fokus grupa su ukazali na to da je percepcija javnosti jako važna naročito kod pružanja javnih usluga. Naime, do sada je dolazilo do manjkavosti u vezi sa razvijanjem elektronskih usluga na lokalnom nivou, kao i manjkavosti koje se odnose na lakoću korišćenja elektronskih usluga (na primjer, u slučaju usluge elektronske lične karte, zbog kompleksnosti prilikom korišćenja ove usluge, počeli su čak da se pojavljuju posrednici koji građanima nude uslugu pružanja podrške u korišćenju ove elektronske usluge). Neefikasne i kompleksne elektronske usluge naročito negativno utiču na zadovoljstvo građana. Takođe, primećeno je i da postoje pojedine elektronske usluge koje nisu dobro promovisane te građani ne znaju za njih (na primjer, Ministarstvo unutrašnjih poslova nudi uslugu elektronskog naručivanja određenih dokumenta, ali ljudi ne koriste ovo pravo/uslugu). Konačno, treba imati u vidu da ljudi iz ruralnih mesta nemaju pristup internetu, zbog čega je bitno pružati i kvalitetne tradicionalne usluge, a ne samo elektronske.

U ovom trenutku, u Crnoj Gori ne postoji jedinstvena metodologija za sistemsko mjerenje zadovoljstva korisnika usluga pruženim uslugama. Na portalu eUprave, međutim, postoje već razvijeni načini za mjerenje zadovoljstva digitalizovanim uslugama i omogućeno je dostavljanje povratne informacije od strane korisnika. Jedan od prepoznatih načina komunikacije sa građanima je i portal Vlade koji ima 96 podportala, gde je pušten u rad i „chat bot“.

Zaključak u pogledu uticaja

Iako je Strategija reforme javne uprave dovela do određenih pomaka, rezultata i učinaka, konačan uticaj reforme još uvijek nije moguće u potpunosti procijeniti jer sprovođenje Strategije i tekućeg Akcionog plana 2025–2026 i dalje traje. Najvidljivije promjene za građane i privredu ostvarene su u pogledu pružanja elektronskih usluga.

➤ Održivost

U kojoj mjeri su buduće intervencije u okviru reforme javne uprave održive u smislu finansiranja i u kojoj mjeri su održivi kapaciteti zainteresovanih strana za Akcione planove za sprovođenje Strategije RJU?

Na osnovu analize informacija i podataka iz izvještaja o sprovođenju Akcionih planova, i diskusija u okviru fokus grupa, nalaz je da su intervencije u okviru reforme javne uprave a koje su planirane Strategijom i Akcionim planovima, finansijski održive zahvaljujući stabilnoj podršci iz nacionalnog budžeta i fondova EU (IPA III) i sredstava drugih donatora, ali je njihova operativna održivost pod pritiskom zbog ograničenih administrativnih kapaciteta,

posledica čestih reorganizacija Vlade i organa, i nedostatka stručnog kadra koji bi planirana sredstva efikasno pretvorio u postignute rezultate.

Važan stub finansijske održivosti predstavlja podrška EU kroz instrument Sektorske budžetske podrške (SBP) u okviru IPA III programa, čija ukupna vrijednost iznosi 16,6 miliona € od toga 13,1 milion € kao direktna podrška budžetu i 3,5 miliona € komplementarna podrška sprovođenju Strategije reforme javne uprave i Programa reforme upravljanja javnim finansijama. Komplementarna podrška obuhvata dva projekta tehničke podrške za reformu javne uprave (1,3 miliona evra) i reformu upravljanja javnim finansijama (1,5 miliona evra), kao i zajednički projekat „Podrška koordinaciji, praćenju i izvještavanju o PAR i PFM 2022-2026“ (700.000 eura). Uvidom u donatorsku matricu⁵¹ koja prikazuje sve projekte može se identifikovati 7 projekata podrške koji su okrenuti Strategiji sa ukupnim iznosom sredstava od 6.576.000 evra, pri čemu za jedan projekat sredstva nisu navedena.

Za sprovođenje Strategije predviđeno je ukupno 23.750.000 € tokom petogodišnjeg perioda 2022-2026. Akcionim planom 2022–2024, planiran je utrošak od 11.967.330 € do kraja 2024. godine. Za realizaciju aktivnosti predviđenih Akcionim 2025–2026. ukupno je planirano 3.996.700 €, dok je za aktivnosti koje su planirane u 2025. godini, predviđeno 2.449.500 €.

Kada su u pitanju utrošena sredstva, prema podacima iz godišnjih izvještaja o sprovođenju:

- Za period do kraja 2024. godine, od ukupno 183 aktivnosti predviđenih Akcionim planom 2022–2024, finansijska sredstva su bila planirana za 175 (96%) aktivnosti, dok je za 8 (4%) aktivnosti procijenjeno da neće zahtevati dodatna sredstva. Analiza utroška planiranih sredstava pokazuje da je za 110 aktivnosti (63%) utrošeno ispod 50% planiranih sredstava, za 27 aktivnosti (15%) utrošak je bio između 50% i 100%, a u 15 slučajeva (9%) planirani budžet je prekoračen. Za 23 aktivnosti (13%) institucije nisu dostavile podatke o realizaciji sredstava. Za aktivnosti koje su sprovedene u periodu 2022–2024. godine, ukupno je potrošeno 4.408.595 €, što je značajno manje od prvobitno planiranih 11.967.330 € za taj period. Iako godišnji izvještaji o sprovođenju naglašavaju da je finansijska i fiskalna održivost uslovljena planiranjem sredstava u budžetima svih institucija nosilaca aktivnosti, podaci o niskom stepenu utroška sredstava (63% aktivnosti sa utroškom ispod 50%) ukazuju na izazove u realizaciji, a ne na nedostatak novca;
- Za period do kraja 2026. godine, od ukupno 129 aktivnosti predviđenih Akcionim planom 2025-2026, finansijska sredstva su planirana za realizaciju 108 aktivnosti (84%). U godišnjem izvještaju o sprovođenju za 2025. godinu, prikazana su utrošena sredstva za 27 aktivnosti (od čega za 15 realizovanih i 12 kod kojih je realizacija bila u toku). Navedeno je da su za aktivnosti koje su realizovane tokom 2025. godine utrošena sredstva u ukupnom iznosu od 1,132,334 €. Za 1 aktivnost je navedeno da nisu utrošena sredstva.

⁵¹ Mapiranje finansijske podrške reformi javne uprave u Crnoj Gori, januar 2024.

<https://wapi.gov.me/download-preview/4e43e024-c7ff-4336-9a51-480ae1e47540?version=1.0>

Glavni rizici za održivost postignutih rezultata do sada i cele reforme javne uprave, a koji su identifikovani tokom procesa evaluacije, obuhvataju sledeće:

- Institucionalna nestabilnost: Česte reorganizacije Vlade (povećanje broja resora sa 12 na 25, neplanirana reforma inspekcija, itd.) i preraspodjela nadležnosti doveli su do diskontinuiteta u radu i gubitka institucionalne memorije;
- Odliv obučenog kadra: Izveštaji beleže visoku fluktuaciju službenika, posebno u jedinicama za strateško planiranje i IPA programiranje, što direktno ugrožava sposobnost institucija da kvalitetno planiraju i troše sredstva;
- Nedostatak potrebnog kadra: Uočen je nedostatak potrebnog kadra u raznim strukama, uključujući i IT stručnjake, dok istovremeno proces zapošljavanja ne funkcioniše efikasno;
- Manjak specijalizovanih vještina: Uprava za ljudske resurse u kontinuitetu ukazuje na nedostatak osoblja za sprovođenje obuka i upravljanje ljudskim resursima, što usporava profesionalizaciju administracije;
- Značajna zavisnost od donatorskih sredstava i eksterne podrške: Uočeno je da raspoloživost donatorskih sredstava često diktira i sam početak realizacije planiranih aktivnosti, umesto da se uprava više oslanja na budžetska sredstva i sopstvene kadrovske kapacitete;
- Ambiciozno planiranje aktivnosti i rokova, koje treba da bude bolje usklađeno sa realnim administrativnim kapacitetima i potrebom za dugoročnom stabilizacijom ljudskih resursa;
- Neadekvatno planiranje finansijskih sredstava za dalji razvoj i održavanje digitalnih platformi koje su predviđene Strategijom i Akcionim planovima, kako bi se postigla njihova održivost;
- Nedovoljno precizno i blagovremeno izveštavanje: Značajan broj institucija i dalje ne dostavlja precizne podatke o nivou ostvarenosti ciljnih vrijednosti pokazatelja učinaka i o utrošku sredstava, što otežava praćenje djelotvornosti, efikasnosti i održivosti reforme i planiranje budućih intervencija.

Učesnici fokus grupe su, po pitanju postojanja kapaciteta za održivost, naveli da je neophodno unaprediti ljudske kapacitete u organima, kroz angažovanje novih motivisanih službenika, kao i da je potrebno obezbediti dovoljno vremena za obuku ovih službenika. Naglašava se potreba čuvanja postojećeg kadra zbog otežanog zapošljavanja novog kadra (kako zbog procedura, tako i zbog slabe zainteresovanosti kandidata van sistema javne uprave), te vremena potrebnog da se kadar obuči. Zbog rizika osipanja kadra, ispitanici predlažu sprovođenje analize ključnih funkcija za izradu, koordinaciju i realizaciju reforme javne uprave, kao i analizu potrebnih deficitarnih struka za ove funkcije.

Šta bi bile najvjerovatnije posljedice obustavljanja ili povlačenja postojećeg djelovanja Strategije?

Obustavljanje ili povlačenje postojećeg djelovanja Strategije i Akcionog plana 2025-2026 imalo bi dalekosježne negativne posljedice po budžet, kvalitet usluga za građane i privredne subjekte, nevladin sektor, proces pristupanja Crne Gore EU i uopšte spremnost administracije za sve nove obaveze koje Crnu Goru očekuju sa danom stupanja u EU. Neispunjavanje reformskih ciljeva nosi direktan rizik od:

- Obustave isplate Sektorske budžetske podrške u okviru IPA III fondova: Izvještaj za 2024. godinu navodi da je uspješna reforma uslov za realizaciju ukupno 16,6 miliona eura podrške EU. Prekid reformskih aktivnosti značio bi gubitak preostalih tranši direktne budžetske podrške od 13,1 milion eura, i obustavu komplementarnih projekata tehničke pomoći ukupne vrijednosti 3,5 miliona eura (prvenstveno projekata EU4PA (1,3 miliona €) i EU4PFM (1,5 miliona €), koji su od značaja za jačanje administracije i ispunjavanje mjerila za zatvaranje pregovaračkih poglavlja);
- Nepovlačenja sredstava predviđenih Reformskom agendom po osnovu neispunjavanja reformskih aktivnosti i nedostizanja ciljnih vrijednosti pokazatelja učinaka koji su u vezi sa Strategijom: a) 2.4.3 Isporuka digitalnih javnih usluga prilagođenih korisniku, koja je u direktnoj vezi sa aktivnostima Strategije koje se odnose na digitalizaciju (Strateški cilj II), sa predviđenom finansijskom podrškom EU u iznosu većem od 8,1 miliona eura, i b) 1.1.3. Uklanjanje regulatornih barijera i olakšavanje poslovanja, koja je u direktnoj vezi sa aktivnostima Strategije koje se odnose na planiranje politika s građanima i za građane (strateški cilj V), sa predviđenom podrškom od skoro 3,5 miliona eura;
- Nepovlačenja sredstava iz projekta „Montenegro Digital“ i platformi poput IBM-BPM i X-Road: Ovo bi zaustavilo trenutni zamah digitalizacije usluga, koji je u toku. Bez finansijske podrške za održavanje ovih sistema, građani bi se vratili tradicionalno birokratskim i komplikovanim procedurama, uz nepotreban gubitak vremena i novca. Posebno bi bila ugrožena interoperabilnost registara, gdje bi se stalo na trenutnih 18 povezanih parova umjesto ciljanih 50, čime bi elektronske usluge visokog nivoa sofisticiranosti postale trajno nedostupne;
- Obustavljanje podrške za CAF model i druge standarde kvaliteta (ISO, BFC SEE) značilo bi gubitak institucionalne memorije i prestanak prakse objektivnog mjerenja učinka administracije. Trenutni uspjeh gdje je 16 institucija uvelo ove sisteme uz vođstvo Ministarstva javne uprave, bio bi obesmišljen jer bi izostala mentorska i savjetodavna podrška drugim organima. Takođe, bez sredstava za primenu nalaza funkcionalnih analiza o broju i kompetencijama zaposlenih, javna uprava bi ostala neoptimalna, sa nesrazmjernom podjelom rada i preopterećenošću;
- Nepovlačenje sredstava za monitoring i evaluaciju strateških dokumenata, čija je praksa izrade porasla na 80% u 2025. godini, dovelo bi do toga da se javne politike kreiraju bez dokaza i mjerljivih podataka. Obustavljanje aktivnosti na Portalu otvorenih

podataka i sistemima poput eParticipacije i ePeticije dodatno bi smanjilo transparentnost i povjerenje građana u institucije, dok bi neusvajanje ili neprimjenjivanje planiranih zakonskih rješenja u oblasti slobodnog pristupa informacijama i službeničkog sistema vratilo administraciju u stanje politizacije i niske odgovornosti.

Zaključak u pogledu održivosti

Planirane aktivnosti su u najvećem djelu finansijski održive zahvaljujući kombinaciji nacionalnog budžeta i značajne podrške EU kroz IPA III fondove i drugih donatora. Međutim, operativna održivost je ozbiljno ugrožena niskim kapacitetima institucija nadležnim za sprovođenje planiranih aktivnosti, te institucionalnom nestabilnošću, odlivom obučenog kadra, manjkom kadra koji poseduje specijalizovane vještine, neefikasnim postupkom zapošljavanja nedostajućeg kadra, itd. Obustavljanje ili povlačenje Strategije dovelo bi do gubitka milionskih EU sredstava, zaustavljanja digitalizacije javnih usluga, gubitka standarda kvaliteta u procesu upravljanja, te povratka netransparentnoj i neefikasnoj administraciji, što bi direktno usporilo pristupni proces Crne Gore EU i smanjilo povjerenje građana i privrede u državne institucije.

5. Nalazi i zaključci evaluacije u pogledu metodologije izrade Strategije i Akcionih planova, praćenja sprovođenja i izvještavanja o sprovođenju

Opšti metodološki nalazi i zaključci

- Strategija i prateći Akcioni planovi ne sadrže indikatore uticaja na nivou strateških ciljeva. Ovo onemogućava praćenje ostvarenja nivoa indikatora uticaja, odnosno nivoa ostvarenja strateških ciljeva, te utvrđivanje i sagledavanje uticaja u dugom roku;
- Strategija i Akcioni planovi sadrže indikatore učinka na nivou operativnih ciljeva, međutim, oni su ponekad formulisani kao indikatori rezultata (koji se odnose na nivo aktivnosti);
- Broj indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva je prevelik, što onemogućava efikasno i kvalitetno izvještavanje, a samim tim i praćenje sprovođenja;
- Jedan broj indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva je neadekvatan, jer se ostvarene ciljne vrijednosti ne mjere ili ne mogu da se mjere, dok se za jedan broj indikatora ne izvještava, ne izvještava se u redovnim i planiranim intervalima ili se izvještava djelimično (na primjer, u vrijednosti indikatora „Iznos sredstava koji je prinudno naplaćen u radnim predmetima koje zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa” nije moguće izdvojiti sredstva naplaćena u radnim sporovima nego se sredstva prikazuju ukupno). Nedostupnost vrijednosti indikatora učinka onemogućava pravilnu ocjenu djelotvornosti i uticaja Strategije, a povećanje broja indikatora po kojima se ne izvještava ukazuje na smanjenje kapaciteta javne uprave, kao i povećano opterećenje usljed kojeg Strategija gubi prioritetni status;
- Postoje indikatori učinka na nivou operativnih ciljeva koji se odnose istovremeno na centralne i lokalne organe, na primjer: % institucija koje mjere zadovoljstvo državnih i lokalnih službenika prikazuje dve vrijednosti - u suštini sadrži dva indikatora učinka, što otežava jasan prikaz ostvarenosti operativnog cilja;
- Pasoši indikatora učinka nisu u svakom pojedinačnom slučaju precizni i jasni službenicima koji bi trebalo da ih prate prilikom izvještavanja;
- Strategija i Akcioni planovi sadrže indikatore rezultata na nivou aktivnosti, koji su uglavnom procesne prirode i kvalitativni;
- Ne postoji u svakom pojedinačnom slučaju direktna veza između formulisanih planiranih aktivnosti i operativnih ciljeva, što zamagľuje sliku o doprinosu rezultata ostvarenih realizacijom aktivnosti - učincima na nivou operativnih ciljeva;
- Uočen je jedan broj aktivnosti koje ne odgovara problemima koji su identifikovani prilikom izrade Strategije i u cilju čijeg rješavanja su te aktivnosti i predložene;

- Uočeno je nesistematično izvještavanje o potrošnji finansijskih sredstava, što obuhvata i to da za jedan broj realizovanih aktivnosti nije izvještavano do sada o visini utrošenih sredstava. Ovo umanjuje mogućnost praćenja i ocjene upravljanja novčanim sredstvima prilikom realizacije Akcionog plana, odnosno ocjenu efikasnosti Strategije i Akcionih planova.

Pojedinačni komentari na indikatore i aktivnosti u okviru strateških ciljeva

Strateški cilj I Organizacija i rad javne uprave u funkciji potreba građana

- U Pasošu indikatora za indikator „Iznos sredstava koji je prinudno naplaćen u radnim predmetima koje zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa”, za operativni cilj 1.1 Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti, nije definisano šta su radni predmeti, te je potrebno dopuniti pasoš indikatora ovom informacijom kako bi bilo jasno šta indikator prati i koje informacije o stepenu ostvarenja cilja može da proizvede;
- Indikator „Procenat institucija u kojima je uspostavljen sistem izvještavanja” na nivou pokazatelja učinka i ciljeva koji bi omogućili praćenje postizanja rezultata sa pokazateljima realizacije programskog budžeta”, za operativni cilj 1.1 Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti, ne prati se već je zamenjen indikatorom „Procenat ministarstava u čijim godišnjim izvještajima o radu je predstavljen rezultat na osnovu postavljenih ciljeva i indikatora”. Zamenski indikator nije odgovarajući jer ne podrazumeva vezu sa pokazateljima realizacije programskog budžeta. Takođe, ovaj indikator nije opisan u Pasošu indikatora, te je potrebno dopuniti pasoš indikatora u ovom delu;
- Indikator „Broj organa uprave nad kojima je izvršen upravni nadzor od strane resornog ministarstva”, za Operativni cilj 1.1 Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti, definisan je tako da se odnosi na apsolutnu vrijednost (broj) ali su njegove ciljne vrijednosti predstavljene u procentima. U izvještajima se navodi da nije moguće pratiti indikator jer nije izrađena metodologija te da nisu vršeni upravni nadzori. U okviru akcionih planova je trebalo predvidjeti aktivnosti koje su navedene u Pasošu indikatora koje se odnose na „mogućnost vršenja upravnih nadzora (izraditi metodologije za vršenje nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave; vršenje nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa lokalne samouprave u primjeni sistemskih zakona, nakon izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi, koji će bliže definisati ovu nadležnost, i vršenje nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa lokalne samouprave u dijelu prenesenih i povjerenih poslova)” kako bi se obezbedilo

izvještavanje po ovom indikatoru, odnosno kako bi se mogao pratiti stepen realizacije izrade ovih metodologija i odgovornost organa prilikom njihove izrade;

- Indikator „Procenat zakona usklađenih sa Zakonom o državnoj upravi”, za Operativni cilj 1.1 Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti, direktno odgovara aktivnosti 1.1.12 Harmonizacija posebnih zakona sa Zakonom o državnoj upravi i predstavlja indikator na nivou rezultata, a ne na nivou učinka;
- Aktivnost 1.1.1 Izrada Predloga Zakona o Vladi, aktivnost 1.1.2 Donošenje Zakona o javnim ustanovama, za čiju realizaciju je određen indikator „Utvrđen predlog Zakona o javnim ustanovama”, aktivnost 1.3.1 Izrada Predloga Zakona o lokalnoj samoupravi, aktivnost 1.3.3 Izrada Predloga zakona o lokalnim službenicima i namještenicima, kao i aktivnost 1.3.7 Priprema Predloga zakona o regionalnom razvoju, imaju nedostatak jer izrada predloga nema uticaj na ostvarenje cilja, odnosno ni na koji način ne utiče na prava i obaveze državnih organa i drugih zainteresovanih strana. Iako je izrada predloga zakona preduslov za njihovo usvajanje, navedene regulatorne aktivnosti je potrebno izmjeniti tako da predviđaju donošenje datih zakona kako bi se mogli meriti i rezultat, i učinak i uticaj zakona;
- Za praćenje realizacije aktivnosti 1.1.10 Jačanje kadrovskih kapaciteta Upravne inspekcije određen je indikator „Povećan broj zaposlenih u Upravnoj inspekciji”, pri čemu nije određena ciljna vrijednost indikatora;
- Za praćenje aktivnosti 1.1.13 Promovisanje mehanizma za mirno rješavanje radnih sporova određen je pokazatelj „Promocija arbitražnog postupka u radnim sporovima”, pri čemu je potrebno navesti na koji način će biti sprovedena promocija arbitražnog postupka kako bi se moglo ocijeniti da li je promocija sprovedena na pravi način i da li je bila dostupna ciljnim grupama;
- Indikator „Smanjene neizmirene obaveze lokalnih samouprava u apsolutnom iznosu”, za aktivnost 1.3.10 Uspostavljanje pojačanog nadzora nad finansijskim poslovanjem lokalnih samouprava kroz davanje mišljenja na budžet i periodične izvještaje o finansijskom položaju lokalnih samouprava koji će sadržati konkretne preporuke, je indikator učinka jer ne ukazuje samo na to da je aktivnost realizovana, već i koji je krajnji ishod date aktivnosti. U skladu s tim bi trebalo da bude postavljen kao indikator na nivou operativnog cilja. Takođe, za indikatore „Broj datih mišljenja” i „Broj kontrola Budžetske inspekcije” nisu određene ciljne vrijednosti.

Strateški cilj II Građani i privreda koriste kvalitetne usluge javne uprave

- Izvor provere za indikator „Procenat upravnih akata poništen od strane Upravnog suda”, za Operativni cilj 2.1 Efikasnije pružanje usluga i uvođenje upravljanja kvalitetom pruženih usluga, je Izvještaj o implementaciji Zakona o upravnom postupku koji se izrađuje na dve godine, što onemogućava praćenje na godišnjem nivou;
- Indikatori „Procenat elektronski podnetih zahtjeva u odnosu na ukupan broj podnetih zahtjeva od strane korisnika za korišćenje pilot usluge” i „Broj parova elektronski

povezanih registara u metaregistru”, za Operativni cilj 2.2 Potpuna interoperabilnost informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti, ne daju potpunu informaciju o interoperabilnosti informacionih sistema, tj. informaciju o korišćenju razmjene podataka prilikom sprovođenja elektronskih usluga. Potrebno je dodati pokazatelj koji bi pratio broj ili procenat elektronskih usluga kod kojih se razmjenjuju podaci iz različitih registara;

- Za aktivnost 2.2.2 Uspostavljanje elektronske razmjene podataka između registara, određeni su indikatori „Broj elektronskih registara u Metaregistru” i „Broj elektronskih razmjena između registara” za koji nije određena ciljna vrijednost;
- Za aktivnost 2.2.3 Stvaranja uslova za uspostavljanje e-dostave, određen je indikator „Izrada Mape puta za izmjenu, normativnog okvira, tehničkih i informatičkih uslova”. Navedeni indikator ne izvještava o stvaranju uslova za uspostavljanje e-dostave već samo da će biti izrađena mapa za stvaranje uslova, ali ne i da će se aktivnosti u okviru mape realizovati.

Strateški cilj III Profesionalna javna administracija

- Indikatore „Procenat organa koji su izradili Kadrovski plan unaprijeđenog kvaliteta kroz CKE; Procenat organa lokalne uprave i službi na lokalnom nivou koji su izradili Kadrovski plan kroz CKE u skladu sa ZDSN i u skladu za ZLS” i „Procenat usvojenih Kadrovskih planova državnih organa i organa lokalne uprave” za Operativni cilj 3.1 Efikasan sistem kadrovskog planiranja na osnovu identifikovanih potreba, depolitizacija i unapređenje postupka zapošljavanja ljudskih resursa i dalja digitalizacija u oblasti službeničkog sistema, kao i indikator „Procenat institucija koje mjere zadovoljstvo državnih i lokalnih službenika” za Operativni cilj 3.2 Javna uprava atraktivan poslodavac – efikasan sistem ocjenjivanja, napredovanja i nagrađivanja po sistemu zasluga i stalnog usavršavanja, potrebno je, zarad jasnoće, razdvojiti na indikatore koji prate centralne i indikatore koji prate lokalne organe kako bi se preciznije mogao ocijeniti stepen ostvarenosti cilja;
- Indikatore „Prosječan broj kandidata na oglas” i „Prosječan broj kandidata na konkursu” za Operativni cilj 3.1 Efikasan sistem kadrovskog planiranja na osnovu identifikovanih potreba, depolitizacija i unapređenje postupka zapošljavanja ljudskih resursa i dalja digitalizacija u oblasti službeničkog sistema, potrebno je, zarad jasnoće, razdvojiti tako da posebni indikatori prate interne, a posebni eksterne konkurse. Važno je napomenuti da broj prijavljenih na oglas može da varira od broja oglasa objavljenih tokom godine, atraktivnosti konkretnih radnih mesta koji se nude i situacije na tržištu rada, te bi alternativno ove indikatore trebalo pratiti tako da se proseci prikazuju za veći broj godina;
- Iako su indikator „Procenat lokalnih samouprava s razvijenim Kadrovskim informacionim sistemom” za Operativni cilj 3.1 Efikasan sistem kadrovskog planiranja na osnovu identifikovanih potreba, depolitizacija i unapređenje postupka zapošljavanja ljudskih resursa i dalja digitalizacija u oblasti službeničkog sistema, i

indikator „Procenat službenika koji su napredovali ili su nagrađeni na osnovu ocjene njihovog učinka” za Operativni cilj 3.2 Javna uprava atraktivan poslodavac – efikasan sistem ocjenjivanja, napredovanja i nagrađivanja po sistemu zasluga i stalnog usavršavanja, relativni indikatori, vrijednosti po kojima se izvještava su date u apsolutnom iznosu što onemogućava pravi uvid u stepen ostvarenosti ciljeva;

- Za indikator „Procenat državnih organa, organa državne uprave i jedinica lokalne samouprave koji strateški planiraju obuke” za Operativni cilj 3.2 Javna uprava atraktivan poslodavac – efikasan sistem ocjenjivanja, napredovanja i nagrađivanja po sistemu zasluga i stalnog usavršavanja, izvor provere je dvogodišnja analiza što onemogućava praćenje ovog indikatora na godišnjem nivou;
- Za aktivnost 3.1.1 Izmjena i dopuna Zakona o državnim službenicima i namještenicima određen je indikator „Utvrđen predlog zakona sa fokusom jačanje profesionalizacije i meritokratije u državnoj upravi, jačanje instituta VD, uređenje statusa Disciplinske i Komisije za žalbe, jačanje statusa inspektora, jačanje internog tržišta rada i mobilnosti”. Utvrđen prijedlog nema uticaj na ostvarenje cilja, odnosno ni na koji način ne utiče na prava i obaveze državnih organa, te je ovu aktivnost potrebno izmijeniti tako da predviđa usvajanje zakona kako bi mogli da se prate i rezultat, i učinak i uticaj ove aktivnosti;
- Za aktivnost 3.3.7 Uspostaviti efikasne mehanizme kontrole aktivnih bolovanja kroz ciljane kontrole, određen je indikator „Smanjen broj bolovanja” ali nije određena ciljna vrijednost za ovaj indikator;
- Za aktivnost 3.3.9 Jačanje administrativnih kapacitete u javnoj upravi na centralnom i lokalnom nivou u oblasti upravljanja EU fondovima određen je indikator „Usvojen Plan zapošljavanja novih državnih službenika/ca za upravljanje EU fondovima, s fokusom na dva pilot sektora (zaštita životne sredine, zapošljavanje i socijalna politika)”. Ovaj indikator ne pokazuje da li je stvarno došlo do jačanja kapaciteta i na koji način, već samo da postoji plan da se kapaciteti ojačaju, te je potrebno ili ovaj indikator preformulisati ili dodati indikator koji će direktno mjeriti jačanje kapaciteta i moći da izvještava o tome.

Strateški cilj IV Transparentna i otvorena javna uprava

- Indikator „Udio organa vlasti koji registruju zahtjeve za pristup informacijama u informacionom sistemu (u odnosu na ukupan broj organa vlasti)” za Operativni cilj 4.1 Unapređenje funkcionisanja sistema pravne zaštite u oblasti SPI i jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, je indikator na nivou aktivnosti jer ne pokazuje učinak politike na unapređenje slobodnog pristupa informacijama već samo formalno postupanje organa pri evidenciji zahteva za pristup informacijama. Takođe, iako je u pitanju relativni pokazatelj, izvještava se u apsolutnim iznosima;
- Za indikator „Udio organa vlasti koji proaktivno objavljuju informacije u skladu sa Zakonom o SPI” za Operativni cilj 4.3 Unapređenje ponovne upotrebe informacija i

povećanje dostupnosti otvorenih podataka, nije uspostavljeno izvještavanje jer se izvještava o izvršenim inspekcijskim nadzorima koji ne pokazuju da li organi objavljuju informacije u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, te je potrebno uspostaviti izvještavanje po ovom indikatoru;

- Za indikator „Broj institucija koje objavljuju podatke na portalu otvorenih podataka” za Operativni cilj 4.3 Unapređenje ponovne upotrebe informacija i povećanje dostupnosti otvorenih podataka, izvještava se u procentima iako je u pitanju apsolutni indikator, te je potrebno uspostaviti izvještavanje u skladu sa tipom indikatora;
- Za aktivnost 4.1.1 Unapređenje žalbenog i drugih postupaka kao i formalnog organizacionog uređenja i praksi u Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama predviđen je indikator „Analiza žalbenog postupka i drugih postupaka koje sprovodi Agencija – razvijena” i indikator „Analiza unutrašnje organizacione strukture Agencije i procesa (odnos Savjeta i stručne službe) s preporukama za poboljšanje – sprovedena”. Ovi indikatori su ograničeni na nivo sprovedenih analiza, ali ne omogućavaju izvještavanje o stvarnom unapređenju postupka;
- Za aktivnost 4.3.8 Sve institucije objavljuju otvorene podatke i metapodatke, i aktivnost 4.3.9 Promovisanje pripreme podataka u mašinski čitljivom formatu, određeni su indikatori bez ciljnih vrijednosti, te ih je potrebno odrediti.

Strateški cilj V Planiranje politika s građanima i za građane

- Za aktivnosti: 5.1.3 Održati obuke za izradu srednjoročnih programa rada ministarstava za ciklus 2026 – 2028, 5.1.5 Izraditi pregled dostupnih rodno raščlanjenih podataka iz evidencija državnih organa, 5.1.7 Unaprijediti kapacitete za utvrđivanje troškova strateških dokumenata i procjenu fiskalnog uticaja, 5.2.1 Definisati funkciju koordinacije politika na nivou ministarstava sa smjernicama za njeno regulisanje u aktima o sistematizaciji i organizaciji ministarstava, 5.2.2 Uspostaviti funkciju koordinacije politika na nivou ministarstava, 5.2.5 Realizovati informativnu sesiju za koordinate politika o sistemu strateškog planiranja u CG, 5.3.6 Uspostavljanje saradnje s Skupštinom po pitanju jačanja kapaciteta za pripremu RIA-e prilikom donošenja zakona i amandmana, kao i aktivnost 5.3.7 Uspostavljanje Konsultativnog tijela za RIA-u (predstavnicima Ministarstva finansija, Generalnog sekretarijata Vlade, Ministarstva javne uprave, Sekretarijata za zakonodavstvo, Skupštine i opština) određeni indikatori bez ciljnih vrijednosti, te ih je potrebno odrediti.

6. Preporuke

Preporuke za period do isteka važeće Strategije i tekućeg Akcionog plana

Na osnovu nalaza i zaključaka eksterne evaluacije, za preostali izvještajni period predlažu se sljedeće preporuke:

- Pojačati koordinaciju i praćenje sprovođenja Strategije i Akcionog plana 2025-2026 u cilju obezbjeđivanja bolje koordinacije, sprovođenja, i izvještavanja o postignutom na kraju perioda važenja Strategije;
- Obezbediti adekvatnu političku, institucionalnu i finansijsku podršku sprovođenju Akcionog plana 2025-2026, radi postizanja planiranih rezultata i učinaka do isteka važenja Strategije i tekućeg Akcionog plana;
- Ubrzati realizaciju aktivnosti i unaprediti kapacitete za završetak planiranih aktivnosti do isteka važenja Strategije i tekućeg Akcionog plana;
- Posvetiti veći značaj komunikaciji, vidljivosti i informisanju javnosti o postignućima reforme javne uprave do kraja perioda važenja Strategije i tekućeg Akcionog plana, radi jačanja povjerenja javnosti i održivosti reforme u narednim godinama;
- Efikasno koordinisati donatore i eksternu podršku do kraja perioda važenja Strategije, u cilju obezbjeđivanja dovoljnih sredstava i kapaciteta za realizaciju aktivnosti za koje su planirana donatorska sredstva u Akcionom planu 2025-2026.

Preporuke u vezi sa mogućim opcijama na temu strateškog pristupa nastavku reforme javne uprave nakon isteka važeće Strategije

Imajući u vidu da period važenja Strategije i tekućeg Akcionog plana ističe krajem 2026. godine, stopu realizacije Akcionog plana od 32% na kraju 2025. godine (što je ostavilo više od dvije trećine aktivnosti za sprovođenje u 2026. godini), važnost reforme javne uprave u procesu evropskih integracija, kao i predstojeće održavanje izbora i konstituisanje nove Vlade u 2027. godini, nametnula se potreba za analizom opcija koje će osigurati kontinuitet i učinkovitost reformskih procesa u narednom periodu. U cilju utvrđivanja daljeg pravca reforme javne uprave, sprovedena je multikriterijumska analiza koja kroz vrednovanje razmatranih opcija na osnovu definisanih kriterijuma upućuje na mogućnosti izbora. Razmatrane su sledeće opcije:

- **Opcija 1: Status quo opcija** - Ova opcija podrazumijeva da se po isteku važenja Strategije reforme javne uprave 2022–2026, ne preduzimaju nikakve aktivnosti u vezi sa strateškim planiranjem u oblasti javne uprave. Institucije bi nastavile sa sprovođenjem nezavršenih aktivnosti i praćenjem postojećih indikatora na nivou operativnih ciljeva i aktivnosti iz postojeće Strategije i Akcionog plana, do daljnjeg;

- **Opcija 2: Izrada nove Strategije i pratećeg Akcionog plana** - Ova opcija predviđa započinjanje procesa pisanja nove Strategije tokom III kvartala 2026. godine, kako bi dokument bio usvojen u prvom kvartalu 2027. godine. U odnosu na postojeći okvir, ovaj pristup bi uključio postavljanje indikatora uticaja (na nivou strateških ciljeva) i redefinisanje indikatora učinka (na nivou operativnih ciljeva) kako bi preciznije odražavali željene promjene, uz moguću primjenu CREAM metode (*Clear, Relevant, Economic, Adequate, Monitorable*). Navedeno bi bilo praćeno izradom unaprijeđenog „pasoša indikatora“, koji bi služio kao detaljan alat za monitoring i osigurao jedinstveno razumijevanje mjerila. U slučaju ove opcije, aktivnosti bi trebalo da budu određene i formulisane tako da najefektivnije pogađaju uzorke identifikovanih problema koje treba rešiti. Takođe, pristupilo bi se formulisanju aktivnosti i indikatora rezultata tako da sprovedene aktivnosti budu one koje mogu da ostvare željeni uticaj na zainteresovane strane, odnosno nedvosmisleno doprinesu ostvarivanju operativnih ciljeva, a time i ostvarivanju strateških ciljeva;
- **Opcija 3: Produžetak važenja postojeće Strategije i Akcionog plana uz pripremu dinamičkog plana za izradu nove Strategije i pratećeg Akcionog plana** - Ova opcija podrazumijeva formalno produženje roka važenja postojeće Strategije i Akcionog plana do kraja 2027. godine, ali bez značajnih izmena same Strategije i Akcionog plana sem produžetka roka za sprovođenje aktivnosti koje neće biti završene do kraja 2026. godini. Paralelno sa tim, pripremio bi se dinamički plan za izradu nove Strategije i Akcionog plana, koji bi obezbijedio jasnu osnovu za efikasno sprovođenje svih pripremnih aktivnosti, sa ciljem usvajanja nove, metodološki i sadržajno unaprijeđene Strategije nakon konstituisanja nove Vlade koje se očekuje tokom 2027. godine, čime se osigurava kontinuitet reforme;
- **Opcija 4: Produžetak važenja Strategije i Akcionog plana uz unapređenje kvaliteta ovih strateških dokumenata i uz pripremu dinamičkog plana za izradu nove Strategije i pratećeg Akcionog plana** - Ova opcija predviđa produžetak perioda važenja Strategije i Akcionog plana do kraja 2027. godine, ali i redefinisanje indikatora na nivou operativnih ciljeva uz moguću pomoć primjene CREAM metode, kao i redefinisanje aktivnosti i indikatora rezultata tako da sprovedene aktivnosti i njihovi rezultati još više doprinose ostvarenju operativnih, a time i strateških ciljeva. Paralelno sa tim, pripremio bi se dinamički plan izrade nove Strategije i Akcionog plana, koji bi obezbijedio jasnu osnovu za efikasno sprovođenje svih pripremnih aktivnosti, sa ciljem usvajanja nove, metodološki i sadržajno unaprijeđene Strategije nakon konstituisanja nove Vlade koje se očekuje tokom 2027. godine, čime se osigurava kontinuitet reforme.

Ispod je tabela sa kriterijumima koji su korišćeni za poređenje razmatranih mogućih opcija uz pomoć Multikriterijumske analize. U Aneksu 5. predstavljen je obračun u okviru Multikriterijumske analize, a rezultati obračuna opisani su u nastavku ovog odeljka ispod tabele.

Tabela 3. Kriterijumi za poređenje mogućih opcija uz pomoć Multikriterijumske analize

Kriterijumi	Objašnjenje kriterijuma	Objašnjenje pondera
Djelotvornost (Efektivnost)	Kriterijum mjeri doprinos određene opcije ostvarenju ciljeva reforme javne uprave i obezbjeđivanju preduslova za njeno praćenje i evaluaciju.	0,2 – vrijednost pondera odražava važnost da izabrana opcija mora suštinski da ostvari reformske ciljeve
Efikasnost	Kriterijum mjeri nivo racionalnosti svake opcije kroz odnos između utrošenih resursa (prvenstveno radnih sati službenika i finansijskih sredstava) i kvaliteta i upotrebljivosti ostvarenog rezultata	0,1 - Ponder obezbjeđuje da se kadrovski kapaciteti i finansijski resursi koriste racionalno, dok se primarni fokus zadržava na ostvarivanju reformskih ciljeva
Usklađenost sa EU standardima i SIGMA principima	Kriterijum ocijenjuje u kojoj mjeri opcija prati zahtjeve Evropske komisije i nalaze SIGMA monitoringa. Reforma javne uprave je jedan od tri stuba proširenja, te bi optimalna opcija morala da osigura nastavak sprovođenje reformskih aktivnosti u Crnoj Gori, izbjegavajući zastoje u implementaciji, praćenju i izvještavanju	0,15 – Vrijednost pondera odražava prioritetni značaj procesa evrointegracija i neophodnost usklađivanja sa zahtijevanim standardima i principima
Održivost	Kriterijum ocijenjuje sposobnost izabrane opcije da osigura dugoročnu stabilnost i nesmetano odvijanje i praćenje reformskih procesa, sprečavajući administrativne zastoje, gubitak kontinuiteta i pad ostvarenih uticaja reforme	0,15 - Vrijednost pondera odražava sistemsku važnost očuvanja stabilnosti i sprečavanja institucionalnih zastoja u reformskom procesu, osiguravajući da prelazni periodi ne ugroze kontinuitet javnih politika, kao i održivost postignutih rezultata, učinaka i uticaja
Kontinuitet i konzistentnost u pogledu nacionalnih zahtjeva za strateškim planiranjem	Kriterijum ocijenjuje u kojoj mjeri opcija obezbjeđuje nesmetan nastavak reformi uz obezbjeđenje usklađenosti sa propisima i metodološkim okvirom za strateško planiranje	0,2 - Visok ponder je dodijeljen kako bi se ukazalo na značaj kontinuiteta reformi i primene zvaničnog pravnog i metodološkog nacionalnog okvira za strateško planiranje
Transparentnost i inkluzivnost	Kriterijum ocijenjuje nivo do kojeg su obezbjeđeni preduslovi (raspoloživo vreme, analitička osnova, itd.) za suštinsko uključivanje javnosti u ranoj fazi planiranja, implementacije i praćenja implementacije reforme javne uprave	0,1 – Vrijednost pondera reflektuje potrebu da se svim zainteresovanim stranama obezbijedi dovoljno vremena za učešće, i dovoljno informacija na osnovu kojih bi mogle da se izjasne o predloženoj opciji
Izvodljivost (tehnička i politička)	Kriterijum procijenjuje realnu šansu da se razmatrana opcija sprovede u zadatom roku s obzirom na politički i društveni kontekst u pogledu procesa pridruživanja Crne Gore EU, i izbore.	0,1 – Niža vrijednost pondera opredijeljena je sa namjerom da se kratkoročni tehnički i politički izazovi ne pozicioniraju kao ograničavajući faktor za dosljedno sprovođenje pravilno strukturane i mjerljive reforme javne uprave.

Na osnovu kriterijuma djelotvornosti, ocjene odražavaju sposobnost svake opcije da ostvari reformske ciljeve i obezbijedi adekvatne indikatore, uvažavajući trenutni nivo implementacije Strategije i rizik promjene prioriteta koje donosi izborni ciklus i formiranje nove Vlade. Opcija 4 dobija najvišu ocjenu jer, kroz redefinisane indikatore učinka primjenom CREAM metode i unapređenja formulacija aktivnosti, ispravlja metodološke nedostatke, omogućava veći kratkoročni učinak i bolju mogućnost praćenja učinka, dok priprema dinamičkog plana daje preduslove za izradu učinkovite višegodišnje Strategije. Opcija 2, iako bi metodološki trebalo da bude najnaprednija, nosi rizik da nepoštovanje rokova za pripremu novih strateških dokumenata u izbornom periodu, moguće promene nadležnosti nadležnih institucija i fluktuacija kadrova nakon formiranja Vlade, umanje kvalitet dokumenta. Opcija 3 je vrednovana niže jer, uprkos očuvanju stabilnosti i pripreme, ne nudi rješenja za metodoloških problema same Strategije i Akcionog plana. Opcija 1 je ocijenjena najnižom ocjenom jer, iako ne podrazumijeva potpuni prekid tekućih aktivnosti, ne predviđa metodološko unapređenje Strategije i Akcionog plana, niti pak usvajanje novih strateških dokumenata, dok izostanak dinamičkog plana za njihovu izradu stvara rizik od nastanka planskog diskontinuiteta, budući da administraciju ostavlja bez neophodne pripreme za blagovremenu izradu nove Strategije i pratećeg Akcionog plana nakon formiranja nove Vlade.

Na osnovu kriterijuma efikasnosti, ocjene odražavaju odnos između uloženog rada administracije i mogućnosti da se ostvare planirani rezultati. Opcija 3 prepoznata je kao najefikasnija jer uz minimalan trenutni napor obezbjeđuje uštedu resursa u budućnosti, obezbjeđujući kontinuitet reforme, viši nivo sprovođenja postojeće Strategije, te preduslove za izradu kvalitetne nove Strategije i prvog pratećeg Akcionog plana. Opcija 4 je rangirana odmah ispod prethodno objašnjene Opcije 3, jer zahtijeva ozbiljniji rad na metodološkom unapređenju postojećih dokumenata, ali olakšava kasniji proces izrade Strategije. S druge strane, Opcija 1 donosi samo prividnu trenutnu uštedu, dok u budućnosti ugrožava efikasnost rada na izradi nove Strategije i pratećeg Akcionog plana. Najnižu ocjenu ostvaruje Opcija 2 zbog maksimalnog utroška resursa na izradi novih strateških dokumenata.

Na osnovu kriterijuma usklađenosti sa EU standardima i SIGMA principima, prednost se daje opcijama koje obezbjeđuju sprovođenje reformi koje zahtijevaju EU integracije, uz istovremeno adresiranje preporuka SIGMA. Opcija 2 dobija najvišu ocjenu jer izrada nove Strategije i Akcionog plana omogućava cjelovitu primjenu standarda EU i SIGMA principa. S druge strane, Opcija 4 djelimično uvažava standarde EU i SIGMA principe kroz metodološko unapređenje kvaliteta Strategije i tekućeg Akcionog plana, ali to unapređenje nije potpuno i odnosi se samo na prelazni period u okviru kojeg bi važili postojeći strateški dokumenti. Opcija 3 ne bi obezbjedila primjenu zahtjeva SIGMA u ovom trenutku ali bi obezbjedila preduslove za to kroz produžetak roka važenja postojećih strateških dokumenata u periodu nakon njihovog isteka, dok je Opcija 1 najmanje prihvatljiva jer odsustvo pripremnih aktivnosti direktno

ugrožava i usporava izradu nove Strategije i pratećeg Akcionog plana što će negativno uticati ne evropske integracije.

Na osnovu kriterijuma održivosti, ocjene odražavaju sposobnost opcija da osiguraju stabilnost reformskih procesa i spriječe administrativne zastoje. Opcija 4 dobija najvišu ocjenu jer kroz redefinisane indikatore učinka i aktivnosti podiže održivost praćenja reforme, dok izrada dinamičkog plana postavlja stabilnu i održivu osnovu za budući rad na novoj Strategiji. Opcija 2 nudi potencijalno visok nivo održivosti kroz postavljanje novog okvira reforme, ali taj potencijal zavisi od raspoloživosti kapaciteta za izradu Strategije u predizbornom periodu i rizika da Strategija ne bude usklađena sa prioritetima nove Vlade. Opcija 3 kroz dinamički plan stvara preduslove za rad na novoj Strategiji čija implementacija će biti održiva, ali zadržava stare indikatore i aktivnosti bez unaprjeđenja održivosti reforme u prelaznom periodu. Opcija 1 ocijenjena je najniže jer odsustvo planskih aktivnosti direktno prekida kontinuitet javnih politika i stvara rizik od potpunog institucionalnog zastoja.

Na osnovu kriterijuma kontinuiteta i konzistentnosti, ocjene mjere obezbjeđenja nesmetanog nastavka reforme, kao i stepen usklađenosti opcija sa zvaničnim nacionalnim pravnim i metodološkim okvirom za strateško planiranje. Opcija 2 dobija najvišu ocjenu jer pokretanje novog strateškog ciklusa omogućava kontinuitet reforme i punu i dosljednu primjenu nacionalnih metodoloških standarda. Opcija 4 formalnim produženjem roka za sprovođenje postojeće Strategije i dinamičkim planom za izradu nove Strategije i Akcionog plana obezbjeđuje kontinuitet sprovođenja reformskih aktivnosti, ali djelimično uvažava nacionalne standarde zbog revizije indikatora i redefinisane aktivnosti i produžetka postojećeg roka važenja. Opcija 3 pruža samo formalan produžetak roka za sprovođenje postojećih strateških dokumenata uz obezbjeđenje dinamičkog plana za izradu novog, ali bez trenutnog unaprjeđenja postojeće Strategije i pratećeg Akcionog plana. Najnižu ocjenu ima Opcija 1 jer odsustvo bilo kakvih aktivnosti u pogledu planiranja izrade nove Strategije i Akcionog plana ne obezbjeđuje ni kontinuitet ni konzistentnost reforme javne uprave.

Na osnovu kriterijuma transparentnosti i inkluzivnosti, ocjene odražavaju sposobnost opcija da obezbijede dovoljno vremena i informacija za suštinsko uključivanje javnosti i svih zainteresovanih strana u reformske procese. Opcija 2 dobija najvišu ocjenu jer izrada nove Strategije i Akcionog plana, uz dosljedno poštovanje nacionalne metodologije, obezbjeđuje najviši nivo transparentnosti i inkluzivnosti. Opcija 4 dobija drugu najvišu ocjenu jer redefinisane indikatore i aktivnosti povećava transparentnost kroz obavezu uključivanja nadležnih institucija ali i drugih zainteresovanih strana u njihovo redefinisanje, dok takođe kroz dinamički plan garantuje otvoren i blagovremen prostor za učešće javnosti u kreiranju buduće Strategije i Akcionog plana. Opcija 3, takođe, pruža adekvatan vremenski okvir za buduće konsultacije kroz dinamički plan, ali bez trenutnog unaprjeđenja transparentnosti procesa. Na kraju, Opcija 1 dobija najnižu ocjenu jer pasivno čekanje bez pripreme plana za izradu Strategije značajno sužava mogućnost za dijalog sa zainteresovanim stranama i utiče negativno na transparentnost reforme.

Na osnovu kriterijuma tehničke i političke izvodljivosti, ocjene mjere realnu mogućnost sprovođenja opcija u specifičnom kontekstu predizbornih okolnosti i formiranja nove Vlade. Opcija 3 ima najvišu ocjenu jer formalno produženje rokova i izrada pratećeg hodograma ne zahtijevaju složene procedure niti politička usaglašavanja u izbornom periodu. Opcija 1 je visoko izvodljiva u kratkom roku jer podrazumijeva odsustvo novih aktivnosti, ali ostavlja rizik tehničke preopterećenosti i nepripremljenosti administracije nakon formiranja nove Vlade za izradu nove Strategije i Akcionog plana. S druge strane, Opcija 4 nosi izazove u pogledu tehničke izvodljivosti jer zahtijeva angažovanje administrativnih kapaciteta za metodološko unapređenje Strategije u predizbornom periodu, dok je Opcija 2 ocijenjena najniže jer je blagovremena izrada nove kvalitetne Strategije i Akcionog plana i njihovo usvajanje u predizbornom ambijentu najmanje ostvariva.

Finalno rangiranje opcija na prvo mjesto stavlja Opciju 4 (Produžetak važenja Strategije i Akcionog plana uz unapređenje kvaliteta ovih strateških dokumenata i uz pripremu dinamičkog plana za izradu nove Strategije i pratećeg Akcionog plana) sa 3,25 bodova, a nju blisko prati Opcija 2 (Izrada nove Strategije i Akcionog plana) sa 3,05 bodova. Sa druge strane Opcija 3 (Produžetak važenja postojeće Strategije i Akcionog plana bez njihove izmena, uz pripremu dinamičkog plana za izradu nove Strategije i pratećeg Akcionog plana) sa 2,3 boda, i Opcija 1 (*Status quo*) sa svega 1,4 boda, značajno zaostaju iza prve dve rangirane opcije. Imajući u vidu malu razliku između Opcije 4 koja nalaže produžetak važenja Strategije i Akcionog plana uz unapređenje njihovog kvaliteta i pripremu dinamičkog plana za izradu nove Strategije i pratećeg Akcionog plana i Opcije 2 koja nalaže izradu potpuno nove Strategije i Akcionog plana, otvara se potreba za dodatnim konsultacijama između ključnih donosilaca odluke u okviru Vlade Crne Gore o finalnom izboru opcije. Prilikom izbora konačne opcije o pristupu daljoj reformi javne uprave, posebnu pažnju treba obratiti na stepen sprovođenja postojeće Strategije i eventualnu potrebu za obezbjeđivanjem dodatnog vremena za njeno potpuno sprovođenje, a takođe i na to da će većina planiranih aktivnosti u tekućem Akcionom planu biti aktuelna i posle 2026. godine. Takođe, treba imati u vidu i dostupnost kapaciteta za izradu i implementaciju nove Strategije u predizbornim okolnostima i potencijalnu reorganizaciju državne uprave nakon formiranja nove Vlade, ali i potrebu pokazivanja odlučnosti i spremnosti u sprovođenju reforme javne uprave i ispunjavanju zahtjeva iz procesa evropskih integracija. Drugim rečima, Opcija 4 bi omogućila dodatni period za sprovođenje već planiranih i svakako aktuelnih aktivnosti i u 2027. godini, te veći nivo realizacije aktivnosti i ostvarenosti operativnih ciljeva. Ovo bi stvorilo solidniju osnovu za formulisanje reformskih aktivnosti u narednom planskom periodu (umesto prenošenja postojećih aktivnosti u novi Akcioni plan). Ova opcija bi takođe omogućila da se predizborni period radije iskoristi za sprovođenje postojećih aktivnosti, umesto da se period izrade i donošenja nove Strategije i Akcionog plana eventualno prolongira zbog predizbornog, izbornog i perioda konstituisanja nove Vlade. Sa druge strane, Opcija 2 je potpuno u skladu sa nacionalnim okvirom za strateško planiranje, koji nalaže kontinuitet u strateškom planiranju, kao i utvrđivanje dugoročnih

strateških pravaca reforme javne uprave koje donosioci odluka treba da imaju u vidu prilikom postavljanja prioriteta u radu naredne Vlade.

Preporuke za novu Strategiju i Akcioni plan

Na osnovu nalaza i zaključaka eksterne evaluacije, u nastavku su date **preporuke u vidu metodoloških smjernica** za pripremu naredne Strategije reforme javne uprave i Akcionog plana:

a) Preporuke u vezi sa strateškim i operativnim ciljevima i aktivnostima:

- Zadržati postojeće **strateške ciljeve**;
- Zadržati većinu **operativnih ciljeva** koji ostaju relevantni za naredni period, i utvrditi nove operativne ciljeve koji će biti relevantni i za period kada Crna Gora postane članica EU. Voditi računa da svi operativni ciljevi budu formulisani na način da direktno doprinose ostvarenju strateških ciljeva kojima pripadaju;
- Formulirati **aktivnosti** koje mogu na adekvatan način da deluju na uzroke identifikovanih problema koje treba riješiti i koje na najdirektniji mogući način doprinose ostvarenju operativnih ciljeva, kako bi bio jasan doprinos rezultata ostvarenih realizacijom aktivnosti - učincima na nivou operativnih ciljeva (posebno onih koji se odnose na odgovornost i djelotvornost rada organa i nadzora nad njihovim radom, unapređenje profesionalnosti javne administracije i veće konkurencije prilikom sprovođenja konkursa, unapređenje transparentnosti rada organa i inkluzivnosti prilikom izrade strateških dokumenata i propisa, itd.). Voditi računa o tome da aktivnosti ne budu fragmentisane, i objedinjavati previše razučene ili usko definisane aktivnosti u sveobuhvatnije aktivnosti usmjerene na ostvarivanje učinaka. Fokus treba da bude na reformskim aktivnostima (radije nego na regularnim aktivnostima organa);

b) Preporuke u vezi sa indikatorima:

- Odrediti ili formulirati ključne **indikatore uticaja na nivou strateških ciljeva** (od 1 do 3 indikatora uticaja), kako bi bilo moguće praćenje nivoa ostvarenja strateških ciljeva, te utvrđivanje i sagledavanje uticaja reforme javne uprave u dugom roku;
- Zadovoljstvo građana javnim uslugama treba odrediti upravo kao jedan od indikatora uticaja. Imajući u vidu da u narednom periodu neće biti moguće mjeriti zadovoljstvo korisnika usluga putem Balkan Barometra, preporuka je da se u novoj Strategiji i Akcionom planu predvidi grupa aktivnosti koja se odnosi na izradu metodologije mjerenja zadovoljstva građana javnim uslugama u Crnoj Gori, koja bi trebalo da bude završena već u prvoj godini važenja nove Strategije i Akcionog plana. Preporuka je da se u izradu metodologije za mjerenje zadovoljstva korisnika uslugama javnog sektora uključe i nevladine organizacije u cilju boljeg sagledavanja potreba korisnika u određenim oblastima (npr. socijalna zaštita, zdravstvena zaštita, obrazovanje, itd.), kao i da se nevladine organizacije uključe u sprovođenje istraživanja za potrebe mjerenja zadovoljstva korisnika uslugama kako bi se dobili što kvalitetniji podaci, posebno od strane marginalizovanih grupa, što bi, takođe, omogućilo i podizanje kapaciteta nevladinog sektora. Na ovaj način će se ostaviti dovoljno vremena za

praćenje zadovoljstva uslugama i djelotvornosti Strategije i Akcionog plana u periodu posle 2027. godine;

- Odrediti ili formulisati **indikatore učinka na nivou operativnih ciljeva** koji na direktan način doprinose ostvarenju operativnih ciljeva, a time i strateških ciljeva, odnosno dostizanju ciljnih vrijednosti indikatora uticaja;
- U narednom planskom periodu utvrditi manji broj indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva u odnosu na postojeći broj (koji iznosi oko 50), kako bi se smanjilo opterećenje javne uprave u vezi sa izvještavanjem, omogućilo efikasno i kvalitetno izvještavanje, a samim tim i praćenje sprovođenja i djelotvornost reforme javne uprave.
- Izbjegavati indikatore učinka koji: a) treba da izvještavaju o više vrijednosti istovremeno (na primjer, indikatore učinka kojima se izvještava na lokalnom i centralnom nivou treba razdvojiti radi lakšeg praćenja), b) indikatore učinka koji su procesnog karaktera, c) indikatore učinka koji su u svojoj suštini indikatori rezultata, odnosno mjere realizaciju pojedine aktivnosti a zanemaruju ukupan učinak svih aktivnosti u okviru operativnog cilja; d) indikatore učinka po kojima se izvještava o djelimičnom učinku, e) indikatore učinka po kojima ne može da se izvještava regularno odnosno u tačno određenim vremenskim intervalima, f) indikatore učinka za koje postoji rizik da po njima neće moći da se izvještava iz bilo kog razloga, itd.;
- Formulirati **indikatore rezultata na nivou aktivnosti** koji nisu samo procesni i samo kvalitativne prirode. Utvrditi ciljne vrijednosti indikatora rezultata ukoliko su kvantitativni, a ukoliko su procesni potrebno je da reflektuju sve korake koje je potrebno sprovesti u okviru date aktivnosti kako bi se ona realizovala. Ovo znači da je kod formulisanja indikatora rezultata neophodno: a) prevazići jednostavnu potvrdu izvršenja zadatka i binarni pristup „urađeno/nije urađeno“ kroz uvođenje kvalitativnih kriterijuma ili međukoraka koji omogućavaju praćenje napretka, kvaliteta, obuhvata i robusnosti rezultata; b) izbjegavati korišćenje prosječnih indikatora bez kontrole distribucije, a umjesto toga koristiti medijalne vrijednosti ili indikatore zasnovane na pragovima; c) izbjegavati ciljne vrijednosti koje podrazumijevaju normativno savršenstvo poput „100% primjene“ ili „potpune usklađenosti“ kroz uvođenje postepenih koraka ili jasnih kriterijuma za suštinsku usklađenost; d) izbjegavati indikatore zasnovane na procentima bez stabilne referentne populacije; e) koristiti indikatore koji su u najvećoj mogućoj mjeri pod direktnom institucionalnom kontrolom. Za aktivnosti koje se odnose na unapređenje u nekoj oblasti (na primjer, podizanje kapaciteta) odrediti indikatore rezultata tako da se realizacijom datih aktivnosti stvarno učini promjena, odnosno unapređenje u oblasti (a ne samo da se sprovede aktivnost; na primjer, kod aktivnosti u vezi sa unapređenjem kapaciteta - indikator rezultata ne bi trebalo da bude „izrađena analiza potrebnih kapaciteta“ jer ovaj indikator rezultata ne reflektuje samo unapređenje kapaciteta). Indikatore rezultata za aktivnosti regulatorne prirode potrebno je definisati tako da podrazumevaju usvajanje propisa i njihovo stupanje na snagu (a ne samo izradu nacrtu propisa na primjer);

- Izabrati samo one indikatore uticaja, učinka i rezultata za koje postoje dostupni podaci i kod kojih su usaglašeni procesi „proizvodnje podataka“ i njihovo objavljivanje u izvorima ovih podataka, u cilju adekvatnog i blagovremenog izvještavanja o vrijednostima indikatora uticaja, učinka i rezultata. Drugim riječima, izabrati samo one indikatore za koje je moguće osigurati redovno godišnje izvještavanje u prvom kvartalu tekuće godine za narednu godinu;

c) Preporuke u vezi sa pasošima indikatora:

- Precizno definisati pasoše indikatora za svaki indikator uticaja i učinka, sa jasnom formulom indikatora, izvorom provjere i rokovima u kojima će ostvarene vrijednosti indikatora biti dostupne, kako bi se minimizirale nedoumice prilikom izvještavanja. Za svaki od indikatora uticaja i učinka, utvrditi jasne početne vrijednosti, nešto ambicioznije ciljne vrijednosti u srednjem roku (u zavisnosti od toga na koji period će važiti nova Strategija i prvi prateći Akcioni plan) i ambiciozne ciljne vrijednosti koje su istovremeno realne i ostvarive u dugom roku;
- Pasoše indikatora izrađivati paralelno sa izradom Strategije i Akcionog plana i objaviti ih zajedno sa Strategijom i pratećim Akcionim planom, kako bi se unaprijedila transparentnost same Strategije i Akcionog plana, procesa sprovođenja, praćenja sprovođenja i izvještavanja o postignutom, te razumevanje samih pasoša i logike obračuna vrijednosti indikatora i izvještavanja o postignutim vrijednostima. Osigurati redovno korišćenje pasoša indikatora od strane institucija uključenih u sprovođenje Strategije i pratećih Akcionih planova i izvještavanje o postignutom, u cilju tačnog i izvještavanja u skladu sa planiranim rokovima i na način koji je predviđen u pasošima indikatora;

U nastavku su predstavljene **operativne preporuke** koje bi bilo dobro uzeti u obzir i primijeniti u mogućoj mjeri prilikom pripreme nove Strategije i Akcionog plana:

- Osigurati široko **učešće**, ne samo opština, već i građana, predstavnika privatnog i nevladinog sektora, i ostalih zainteresovanih strana, prilikom izrade nove Strategije i Akcionog plana;
- Temeljno analizirati **kapacitete nosioca aktivnosti**, kako bi se utvrdila njihova sposobnost da planirane aktivnosti blagovremeno realizuju, odnosno kako bi im bila dodjeljena odgovarajuća podrška za realizaciju aktivnosti ako je to potrebno u slučaju nedostajućih kapaciteta. Za analizu postojećih i nedostajućih kapaciteta, sagledati rezultate već sprovedenih i planiranih funkcionalnih analiza, i na centralnom i na lokalnom nivou;
- Utvrditi što realnije **rokove za završetak svake aktivnosti**. U ovome može pomoći adekvatna analiza kapaciteta za sprovođenje aktivnosti, posebno kod onih aktivnosti koje predstavljaju preduslov za ostale aktivnosti;
- Posebnu pažnju posvetiti **aktivnostima u vezi sa međuopštinskom saradnjom**, i jačanjem saradnje između centralnog i lokalnog nivoa (u pogledu razmjene podataka, postupanja po

službenoj dužnosti, uključivanja lokalnog nivoa u donošenje odluka u procesu izrade zakona i strateških podataka, itd.);

- Uraditi što verodostojniju i precizniju **procjenu potrebnih finansijskih sredstava** za sprovođenje planiranih aktivnosti, kako budžetskih sredstava tako i donatorskih;
- Unaprediti **sistem izvještavanja** prilikom izrade izvještaja, kroz utvrđivanje mogućnosti izračunavanja indikatora na osnovu službenih evidencija organa u prvom kvartalu naredne godine u odnosu na godinu na koju se izvještava ili ažuriranja godišnjeg izvještaja o sprovođenju nove Strategije i Akcionog plana do kraja drugog kvartala naredne godine u odnosu na godinu u kojoj se izvještava u cilju što potpunijeg izvještavanja;
- Zadržati koncizni i informativni format izvještavanja kakav je u posljednjem Izvještaju o sprovođenju Akcionog plana 2025-2026 Strategije reforme javne uprave 2022-2026 za 2025. godinu. Ovaj format omogućava predstavljanje ključnih informacija o postignutom napretku kroz elaboriranje postignutih rezultata i učinaka (sadrži ocjene trendova indikatora učinka, ali bi, idealno, trebalo da sadrži i ocjenu ostvarenosti nivoa bar operativnih ciljeva), aktivnosti koje su u toku realizacije, i izazove (sekcija sa izazovima bi mogla biti detaljnija, sa preciznijom identifikacijom nedostajućih kapaciteta za postizanje željenog u okviru svakog strateškog cilja). Ovaj format takođe predstavlja i stepen realizacije aktivnosti po institucijama u %, i u praksi se ovaj način praćenja pokazao djelotvornim, jer prirodno podstiče konkurenciju između nadležnih institucija u cilju postizanja viših stepena realizacije aktivnosti i operativnih ciljeva. U svakom slučaju, u narednom periodu bi bio poželjan još detaljniji prikaz stepena realizacije po institucijama. Konačno, sekcija sa preporukama, po strateškim ciljevima i nadležnim institucijama, izuzetno je korisna i doprinosi većem stepenu realizacije planiranog;
- Obezbijediti adekvatno i regularno izvještavanje o potrošnji finansijskih sredstava za svaku od planiranih aktivnost, kako bi se osiguralo adekvatno praćenje efikasnosti nove Strategije i Akcionih planova;
- Unaprediti **transparentnost i korisničko iskustvo** prilikom posjete prezentaciji internet stranice Ministarstva javne uprave, kroz objavu svih relevantnih dokumenata u vezi sa reformom javne uprave, godišnjih izvještaja o sprovođenju relevantnih strateških dokumenata, analiza, informacija o sastancima Savjeta za reformu javne uprave i Koordinacionog tima, godišnjih izvještaja o radu ova dva tijela, itd.;
- Posvetiti veći značaj **komunikaciji, vidljivosti i informisanju javnosti o postignućima reforme javne uprave** u narednom planskom ciklusu, radi jačanja povjerenja javnosti i održivosti reforme u narednim godinama, kroz: izradu i sprovođenje komunikacione strategije kojom bi se građanima, privredi i drugim zainteresovanim stranama objasnile koristi reforme; strukturisanu komunikaciju i aktivnosti informisanja; korišćenje digitalnih alata i platformi radi unapređenja transparentnosti, informisanosti javnosti i odgovornosti;
- Uspostaviti optimalnu **koordinacionu strukturu** koja bi omogućila podjednako važno uključivanje kako viših rukovodećih i nivoa donosilaca odluke, tako i kontinuiranu uključenost

operativnih nivoa u sprovođenje nove Strategije i pratećeg Akcionog plana, praćenje sprovođenja i izvještavanje o postignutom. Zadržati postojeći nivo članstva (generalne direktore), uz jačanje operativnog nivoa kroz jasno definisana zaduženja čime se obezbjeđuje kontinuitet, tehnička podrška i stabilna komunikacija i koordinacija između institucija i različitih upravljačkih nivoa. Obavezno imenovati zamenike članova iz redova izvršilaca koji bi podržavali članove u stručno-operativnom pogledu i u stvarnosti obezbjeđivali stalnu komunikaciju između kontakt osoba u svim institucijama nosiocima aktivnosti. Povećati transparentnost organizacije Koordinacionog tima, tako da je informacija o strukturi, organizaciji i članstvu operativnog tima javno dostupna, i detaljno obrazložena u godišnjim izvještajima o sprovođenju Strategije i Akcionih planova. Uspostaviti regularne kvartalne sastanke Koordinacionog tima u cilju praćenja napretka, identifikacije i rješavanja izazova u sprovođenju, praćenju, koordinaciji i izvještavanju (pored provjere da li su dostupni svi podaci potrebni za izvještavanje, itd.). SIGMA takođe predlaže mnogo češće sastanke Koordinacionog tima i veće uključivanje administrativnog djela/nivoa. Sastancima Koordinacionog tima bi trebalo da prisustvuju i rukovodeći i izvršilački nivo, kako bi razmjena informacija bila moguća između ova dva nivoa. Uloga Ministarstva javne uprave u organizovanju i održavanju sastanaka Koordinacionog tima treba da bude takva da se nedvosmisleno pokaže da ima kontrolu nad procesom upravljanja reformom javne uprave, i da obezbjedi da i rukovodećem i izvršilačkom nivou budu jasne podjele uloga, zadataka i odgovornosti;

- Povećati transparentnost rada Savjeta za reformu javne uprave i Koordinacionog tima, kroz redovno objavljivanje preciznih informacija o aktivnosti Koordinacionog tima, kao i zapisnika sa sastanaka Koordinacionog tima;
- U cilju boljeg sprovođenja, ali i koordinacije, praćenja i izvještavanja o postignutom, izraditi kratko uputstvo koje će moći da koriste svi novi rukovodioci, a u kojem će biti navedeno šta se od njih očekuje i koje obaveze preuzimaju, kako bi se unapredila upravljačka odgovornost prilikom izrade nove Strategije, koordinacije njenog sprovođenja, praćenja i izvještavanja o postignutom. Kroz ovo uputstvo, i dodatne smjernice, standardizovati proces upravljanja sprovođenjem, praćenjem sprovođenja i izvještavanjem o postignutom u što većoj mjeri;
- Organizovati sveobuhvatno **jačanje kapaciteta za članove koordinacionih timova** (na primjer u okviru svakog strateškog cilja) kako bi se podstakao strukturisaniji pristup identifikovanju i definisanju željenih uticaja, ojačala veza između rezultata aktivnosti (*outputa*), učinaka operativnih ciljeva (*outcome*) i ukupnih uticaja (*impact*) reforme javne uprave. Generalno, fokus bi trebalo da bude na daljem unapređenju vještina strateškog planiranja članova koordinacionih timova (izrada strateških dokumenata, pravilna formulacija aktivnosti, utvrđivanje realističnih ali ambicioznih rokova, razlikovanje različitih nivoa indikatora – *input*, rezultata (*output*), učinak (*outcome*) i uticaj (*impact*), pravilno definisanje indikatora i njihovih

početnih i ciljnih vrijednosti, izrada pasoša indikatora, itd.). Jačanje kapaciteta trebalo bi sprovesti pre ili najkasnije - paralelno sa izradom nove Strategije i Akcionog plana;

- Razmotriti mogućnost organizovanja donatorske konferencije tokom procesa izrade nove Strategije i Akcionog plana. Cilj bi bio da se precizno definišu aktivnosti koje su pogodne za donatorsko finansiranje i one koje će morati da budu finansirane iz budžeta, kako bi se smanjio rizik od nedostatka sredstava u predstojećem periodu sprovođenja nove Strategije i Akcionog plana.

Ispod su date **specifične preporuke za grupe aktivnosti i pojedinačne aktivnosti** kao izvor inspiracije za formulisanje aktivnosti u narednom planskom periodu, a imajući u vidu nalaze i zaključke evaluacije postojeće Strategije i Akcionog plana:

- U oblasti digitalizacije, u prvoj godini sprovođenja novog Akcionog plana koji će pratiti novu Strategiju, predvidjeti što više pripremnih aktivnosti za digitalizaciju kada su u pitanju novi informacioni sistemi, kako bi u nastavku perioda sprovođenja fokus mogao da bude na samoj realizaciji. Za aktivnosti koje su već sprovedene u dosadašnjim Akcionim planovima, ubrzati proces digitalizacije i razvoja i korišćenja informacionih sistema kroz: završetak razvoja, integracije i pune operativne primjene već uspostavljenih informacionih sistema, u najvećoj mogućoj mjeri; obezbjeđivanje adekvatnog finansiranja i jasne institucionalne odgovornosti za održavanje informacionih sistema nakon završetka projekata finansiranih od strane donatora; unapređenje digitalne pismenosti i sprovođenje obuka radi smanjenja otpora prema novim sistemima i unapređenja njihove efikasne upotrebe;
- Predvidjeti aktivnost uvezivanja informacionog sistema za monitoring politika (ISPI) i sistema za programsko budžetiranje (BMIS), sa svim metodološkim i tehničkim detaljima, kako bi se konačno uspostavila direktna veza između strateškog planiranja i budžetskih limita, što je u izvorima prepoznato kao kritičan uslov za finansijsku održivost javnih politika;
- Predvidjeti aktivnost koja se odnosi na uspostavljanje sveobuhvatnog plana administrativnog pojednostavljenja i imenovanje radnog tijela koje bi upravljalo optimizacijom procesa, kako bi se eliminisale barijere za poslovanje i ubrzalo rješavanje zahtjeva poslovne zajednice i građana. U narednom ciklusu SIGMA ocjena, mnogo više pažnje će biti posvećeno administrativnim barijerama i naporu javnih uprava u cilju njihovog smanjenja;
- Osigurati standardizaciju postupanja i ujednačavanje upravne prakse kroz obaveznu primjenu modela upravljanja kvalitetom i kontinuiranu, specijalizovanu edukaciju službenika za postupanje u upravnom postupku i pojednostavljenju i digitalizaciji usluga usmjerenih prema potrebama korisnika, uvjećanju transparentnosti i predvidivosti rada institucija;
- Predvidjeti aktivnost koja se odnosi na normativno uređenje i sistemsku implementaciju dizajna usluga usmjerenog na korisnika (*human-centered design*), kroz izmjene Zakona o elektronskoj upravi i pratećih propisa kojima će se uvesti obaveza uključivanja krajnjih

korisnika u proces kreiranja i redizajna javnih usluga. Ova aktivnost mora obuhvatiti uspostavljanje standardizovanih kanala za prikupljanje povratnih informacija o korisničkom iskustvu (poput online alata i istraživanja zadovoljstva), uz jasnu proceduralnu obavezu organa da prikupljene podatke analiziraju, proaktivno objavljuju i sistematski koriste kao ključni ulazni podatak za unapređenje kvaliteta i dostupnosti administrativnih servisa. Konačno, neophodno je uspostaviti mehanizam centralizovanog izvještavanja o učešću korisnika u dizajnu usluga, čime bi se eliminisao trenutni nedostatak podataka, osiguralo praćenje primljenih sugestija i ojačala odgovornost institucija za pružanje usluga koje stvarno odgovaraju potrebama građana i privrede;

- Predvidjeti aktivnost koja se odnosi na obavezno objavljivanje podataka o svim administrativnim uslugama u otvorenim i mašinski čitljivim formatima na Portalu otvorenih podataka. Ova aktivnost treba da osigura da prikupljene informacije o procedurama i pružaocima usluga budu transformisane u strukturirane baze podataka pogodne za ponovnu upotrebu;
- Predvidjeti aktivnosti za punu operacionalizaciju transakcionih elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti, uz eliminisanje prepreka kao što su neumreženost sistema, zastarjela softverska rješenja i zavisnost od eksternih dobavljača, kako bi građani i privreda mogli da završe administrativne postupke u potpunosti onlajn;
- Predvidjeti izradu programa obuka za službenike kod pružalaca usluga o tome kako adekvatno postupati sa ranjivim grupama, i realizaciju ovih obuka;
- Predvidjeti aktivnost koja će unaprediti informisanost o elektronskim javnim uslugama i njihovu dostupnost. Potrebno je obezbijediti da informacije o uslugama budu dostupne u više formata (na primer, tekstualno, audio, video, lako čitljiva verzija) kako bi se zadovoljile raznovrsne potrebe svih korisničkih grupa;
- Obezbijediti da su funkcionalnosti digitalnog potpisa i digitalnog plaćanja dostupne i pristupačne svim korisnicima;
- Predvideti donošenje Zakona o zaradama u javnom sektoru koji će osigurati pravednost i fiskalnu održivost. U izradu ovog zakona je potrebno direktno uključiti sindikate, a takođe je potrebno sprovesti široki konsultativni proces koji bi omogućio uključivanje nevladinog sektora, kao i drugih zainteresovanih strana u cilju izrade zakonskih rješenja koje će omogućiti i zadržavanje postojećeg i privlačenje novog kvalitetnog kadra u javnu upravu posebno onima koji poseduju deficitarne kompetencije (IT revizija, IT podrška, upravljanje IPA fondovima, itd.);
- Predvidjeti aktivnost koja će pratiti godišnje sprovođenje analiza u oblasti upravljanja ljudskim resursima u skladu sa Metodologijom za izradu analize u oblasti upravljanja ljudskim resursima, kako bi se obezbjedila njihova blagovremena izrada i objavljivanje;
- Predvidjeti aktivnosti sprovođenja analize odstupanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta organa državne uprave od mišljenja Uprave za ljudske resurse i

utvrditi najčešća i najznačajnija odstupanja. Na osnovu nalaza utvrditi da li je moguće i na koji način preduprediti ova odstupanja u narednom periodu kako bi se smanjila mogućnost donošenja pravilnika koja odstupaju od mišljenja Uprave. Kao indikator učinka na nivou operativnog cilja uvrstiti udio pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta sa pozitivnim mišljenjem Uprave za ljudske resurse u ukupnom broju usvojenih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta organa državne uprave (u 2024. nijedna sistematizacija nije imala pozitivno mišljenje Uprave za ljudske resurse);

- Razmotriti potrebu da se indikator „Udio angažovanih lica po ugovoru o djelu u ukupnom broju zaposlenih i angažovanih lica u javnoj upravi“, uvrsti u indikatore učinka za novu Strategiju i Akcioni plan, pri čemu treba obezbijediti kvartalno izveštavanje Komisije za analizu i praćenje ugovora o djelu o broju angažovanih lica po ugovorima o dijelu i ugovorima o povremenim i privremenim poslovima kako bi ovi podaci bili redovno dostupni radi njihovog praćenja i utvrđivanja potrebe za sprovođenjem korektivnih mjera;
- Predvidjeti aktivnost sprovođenja analize zapošljavanja lica iz specifičnih oblasti obrazovanja, utvrditi razloge nedovoljne zainteresovanosti ovih lica za rad u javnoj upravi i osmisliti aktivnosti za njihovo privlačenje;
- Predvidjeti aktivnost koja se odnosi na inoviranje i striktnu primjenu Metodologije za izradu izvještaja o upravljanju državnim upravom, uz njeno usklađivanje sa novim zakonskim rješenjima koja se tiču ograničenja mandata vršilaca dužnosti i obaveze izbora najbolje rangiranog kandidata, kao i redovno objavljivanje ovih izvještaja na godišnjem nivou;
- Predvidjeti aktivnost koja se odnosi na blagovremenu pripremu i objavljivanje plana zapošljavanja u organima državne uprave za narednu godinu u formatu otvorenih podataka;
- Predvidjeti aktivnosti za punu primjenu Okvira kompetencija u svim fazama upravljanja ljudskim resursima, posebno u postupcima zapošljavanja i ocjenjivanja rada;
- Predvidjeti aktivnost izmena zakona kojim bi se jasno ograničila i precizno uredila procedura korišćenja ugovora o djelu i drugih oblika privremenog angažovanja u kontekstu javne uprave, te omogućio pojačan nadzor Komisije za analizu i praćenje ugovora o djelu i ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova nad radom potrošačkih jedinica i spriječila zloupotreba privremenih angažovanja za poslove koji su već sistematizovani unutar organa, čime se direktno doprinosi transparentnosti i efikasnijem upravljanju budžetom;
- Predvidjeti aktivnost analize koja će utvrditi razloge niskog udela ocijenjenih državnih službenika (35,77% u 2025.) po kategorijama službenika i na osnovu nalaza analize pripremiti korektivne mjere (između ostalog i izradu Uredbe o ocjenjivanju rada državnih službenika/ca i namještenika u cilju unapređenja sistema ocjenjivanja na osnovu rezultata rada i kompetencija);
- Predvidjeti aktivnosti pojačanog nadzora nad organima po pitanju zasnivanja radnog odnosa državnih službenika/ca i namještenika/ca, ispunjenja obaveza sprovođenja ocjenjivanja,

utvrđivanja Plana obuka i ažurnosti podataka koji su uneti u Centralnu kadrovsku evidenciju, kao i jačanja kapaciteta Uprave za ljudske resurse za sprovođenje ovog nadzora;

- Intenzivirati sprovođenje aktivnosti koje se odnose na povezivanje budžetskog planiranja i utvrđivanja Kadrovskog plana i izrade Kadrovskog plana zajedno sa budžetskim planiranjem, kako bi se obezbjedilo da Kadrovski plan ima realan uticaj na budžet. Pored navedenog, preporučuje se dopuna sadržaja Kadrovskog plana vremenskom odrednicom po mjesecima ili kvartalima kada organi planiraju pokrenuti postupke oglašavanja za određene pozicije, kao i formiranja posebne radne grupe koja će pratiti stepen ispunjenja Kadrovskih planova;
- Predvidjeti aktivnosti za motivaciju kandidata na javne oglase i javne konkurse. Potrebno je da te aktivnosti budu usmerene ka upućivanju poruke o svim prednostima koje nudi zaposlenje u javnoj upravi, ali i povećanju poverenja u konkursni postupak i ravnopravnost kandidata u postupku izbora;
- Predvidjeti analizu mogućih opcija za postizanje veće inkluzivnosti u zapošljavanju u javnoj upravi, kao i prepoznavanje konkretnih radnih mjesta na kojima bi mogli biti raspoređena lica sa određenim stepenom invaliditeta;
- Predvideti aktivnosti uključivanja nevladinih organizacija u prioritizaciju objavljivanja podataka na portalu otvorenih podataka kako bi se dobila povratna informacija o značaju određenih podataka za javnost, a sve u cilju podizanja nivoa transparentnosti rada javne uprave i smanjenja broja zahteva za slobodnim pristupom informacijama;
- Predvideti aktivnosti koje će voditi ka unapređenju razvoja kulture i vještina dijaloga kod državnih službenika prilikom uključivanja javnosti u proces pripreme propisa i dokumenata javnih politika. Administrativni kapaciteti državnih organa su ocijenjeni kao ograničeni, što ukazuje na potrebu za njihovim dodatnim jačanjem u cilju ostvarivanja bolje komunikacije sa zainteresovanim stranama;
- Predvidjeti aktivnost koja se odnosi na uspostavljanje obavezujućih standarda za sprovođenje javnih konsultacija već u najranijoj fazi pripreme svih propisa (ne samo zakona) i strateških dokumenata, uz korišćenje inovativnih metoda koje obezbjeđuju suštinsku inkluzivnost umjesto objavljivanja dokumenata na veb stranicama;
- Osigurati striktno i dosljedno poštovanje zakonske obaveze sprovođenja javnih konsultacija i objavljivanje izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi, koji mora sadržati detaljna obrazloženja o prihvatanju ili odbijanju svake dostavljene sugestije, uz uvođenje kontrolnog mehanizma koji neće dozvoliti procesuiranje akta prema Vladi dok se ova obaveza ne ispuni;
- Predvideti aktivnost promocije portala e-Participacija kako bi se građanima i civilnom društvu omogućilo da u realnom vremenu prate ishod svojih inicijativa, dobiju adekvatnu povratnu informaciju na svoje komentare i sugestije, i kako bi se povećalo učešće javnosti u oblikovanju i donošenju odluka;
- Predvidjeti aktivnost koja se odnosi na unapređenje transparentnosti rada radnih grupa zaduženih za izradu propisa i strateških dokumenata kroz uvođenje obaveze redovnog

objavljivanja materijala sa njihovih sjednica, poput zapisnika, nacрта radnih verzija i zaključaka. Cilj je osigurati da rad ovih tijela bude javan i dostupan u realnom vremenu, čime se jača inkluzivnost i sprečava da učešće civilnog društva u pripremi propisa ostane na nivou formalnosti ili da bude odloženo do trenutka kada su riješenja u propisima već formulisana;

- Predvidjeti aktivnost koja se odnosi na osiguravanje dostupnosti podataka iz Srednjoročnog i Godišnjeg programa rada Vlade, Programa pristupanja CG EU (PPCG) i pratećih izvještaja o realizaciji, i to u otvorenim i mašinski čitljivim formatima putem Portala otvorenih podataka (data.gov.me), u cilju omogućavanja ponovne upotrebe podataka, napredne analitike i efikasnijeg praćenja učinka javnih politika od strane građana, privrede i nevladinog sektora.

Aneks 1. Okvirna pitanja za fokus grupe u okviru eksterne evaluacije Strategije reforme javne uprave 2022-2026 i pratećih Akcionih planova za period 2022-2024 i 2025-2026

RELEVANTNOST (u kojoj mjeri je reforma javne uprave u cjelini, i neki njeni dijelovi – i dalje relevantna u odnosu na period kada su Strategija reforme javne uprave (RJU) i prateći Akcioni plan usvojeni)

Prioritetne potrebe i identifikovani problemi

- Da li mislite da su strateški i operativni ciljevi Strategije RJU i AP relevantni i adekvatni u odnosu na probleme koje treba da reše i za zadovoljenje prioritetnih potreba (potrebe javne uprave i korisnika usluga javne uprave)? Ako mislite da nisu – zašto nisu? Da li je to razlog za trenutni nivo postizanja rezultata i ishoda?
- Da li mislite da su aktivnosti u AP RJU 2022-2024. i AP RJU 2025-2026 relevantne i adekvatne za postizanje ishoda na nivou operativnih ciljeva i da mogu doprineti postizanju operativnih ciljeva? Ako mislite da nisu – zašto nisu? Da li je to razlog za trenutni nivo postizanja ciljeva?
- Da li mislite da su postojeće aktivnosti iz Strategije RJU i Akcionog plana:
 - Relevantne i prihvatljive za institucije koje su uključene u implementaciju Strategije RJU i Akcionog plana, državne službenike i lokalne funkcionere, posebno uzimajući u obzir prioritete Vlade i prioritete i potrebe korisnika javnih sredstava? Zašto tako mislite?
 - Relevantne i prihvatljive za građane, privatni sektor i nevladin sektor? Zašto tako mislite?
 - U kojoj mjeri su Strategija RJU i prateći Akcioni planovi relevantni u odnosu na potrebe žena i muškaraca?

Međusektorske potrebe

- Na koji način je sprovođenje Strategije i Akcionih planova uticalo na uspostavljanje međuresorne saradnje na centralnom i lokalnom nivou? Da li su uspostavljene formalne procedure o saradnji između organa? Da li je možda neadekvatna međuresorna saradnja uticala na stepen realizacije aktivnosti i na koji način?
- U kojoj mjeri je uspostavljanje Koordinacionog tima (2024) uticalo na poboljšanje međuinstitucionalne saradnje i na koji način?

- Da li smatrate da je fokus na digitalizaciju, kao što su uvođenje i primena eDMS (Elektronski sistem upravljanja dokumentima), JSERP (Jedinstveni informacioni sistem za elektronsku razmjenu podataka) i drugih elektronskih alata, bio usklađen sa potrebama svih resora, ili su postojale razlike u spremnosti (kapacitetne i generalne) među institucijama?
- U kojoj mjeri je lokalni nivo bio uključen u izradu, i sada je uključen u implementaciju Strategije RJU i Akcionog plana?

Odnos ciljeva i kapaciteta

- U kojoj mjeri su predviđeni ciljevi i aktivnosti odgovarali kapacitetima implementacije u Crnoj Gori? U kojoj mjeri su institucije zainteresovanih strana kreirale i ugradile u svoje planove i sisteme neophodne povratne informacije i mehanizme monitoringa koji će obezbijediti samoobnavljanje (prilagođavanje) kako bi se ostvarili ciljevi?
- Izvještaji navode da su rokovi u AP 2022–2024 bili "ambiciozno postavljeni". Da li su ti rokovi u drugom ciklusu (2025–2026) bolje prilagođeni realnom broju službenika i ostalim kapacitetima i resursima kojima raspolazete?
- Da li je u trenutku postavljanja Strategije i AP 2022-2024 vaša institucija posedovala unutrašnju ekspertizu za sprovođenje kompleksnih aktivnosti iz Strategije ili se oslanjate na eksternu podršku?
- Da li lokalni nivo u trenutku postavljanja Strategije i AP 2022-2024 i AP 2025-2026 imao odgovarajuće kapacitete za sprovođenje planiranih aktivnosti?

KOHERENTNOST (kolika je usklađenost strateškog dokumenta)

- U kojoj mjeri su Strategija i Akcioni planovi međusobno usklađeni (operativni sa strateškim ciljevima, aktivnosti sa ciljevima, itd.)?
- U kojoj mjeri su Strategija i Akcioni planovi usklađeni sa prioritetima Vlade i ostalim strateškim dokumentima?
- U kojoj mjeri su Strategija i Akcioni planovi usklađeni sa međunarodnim standardima u oblasti RJU, uključujući i oblasti rodne ravnopravnosti i zaštite životne sredine?

EFEKTIVNOST / DJELOTVORNOST (u kojoj mjeri su postavljeni strateški i operativni ciljevi ispunjeni, i postignuti planirani rezultati, ishodi i efekti/uticaji)

Ostvarenost ciljeva i aktivnosti:

- Da li se postavljeni strateški i operativni ciljevi ostvaruju i u kojoj mjeri, tj. da li se implementacija kreće u pravom smjeru ka dostizanju ciljnih vrijednosti indikatora učinka predviđenih za kraj 2026. godine?
- Da li mislite da su identifikovani problemi zbog kojih su usvojeni Strategija RJU i Akcioni plan – rešeni, odnosno da li su postignute planirane promjene zbog kojih su Strategija RJU i Akcioni plan usvojeni? Navedite primjere ako je moguće.
- Koliko dobro je svaka intervencija/mjera/aktivnost doprinijela ostvarivanju ishoda i ciljeva? Da li smatrate da su planirane aktivnosti u AP zaista bile odgovarajuće za probleme koje je trebalo rešiti, ili su one bile samo formalni koraci koji nisu mogli značajno pomjeriti indikatore? Navedite primjere ako je moguće.

Uzroci uspjeha ili neuspjeha

- Navedite oblasti za koje smatrate da je djelotvornost bila visoka i razloge koji su najviše doprineli visokoj djelotvornosti (pokretačke snage/faktori uspjehnosti)?
- Navedite oblasti za koje smatrate da je djelotvornost bila niska i razloge koji su doprineli niskoj djelotvornosti zainteresovanih strana, objašnjavaju nedostatak progressa (ograničavajuće sile, npr: smene vlada, reorganizacija državne uprave, sajber napadi, neadekvatnost aktivnosti, indikatora, kratki rokovi, nesprovođenje, nedostatak političke volje, nedostatak finansijskih sredstava, eksterni faktori, pojava novih problema, itd.)?

Neočekivane promjene

- Do kojih je neočekivanih pozitivnih i negativnih (ako ih ima) promjena došlo, uključujući one koje se odnose na međuresorska pitanja, za svih pet ciljeva definisanih u Strategiji RJU 2022-2026?

Kvalitet i dostupnost javnih usluga (primarno za Strateški cilj II, ali pitaj i za Strateški cilj I zbog zaštitinika građana i zbog pristupačnosti JLS)

- U kojoj mjeri je unapređena pristupačnost i kvalitet pružanja javnih usluga (digitalizacija, ispitivanje zadovoljstva javnim uslugama)? Koji faktori podstiču, a koji ograničavaju pristupačnost i kvalitet javnih usluga (npr. sajber napadi, neodgovarajuća međuinstitucionalna saradnja, nisko povjerenje u institucije)? Navesti primjere ako je moguće.
- Da li smatrate da javne usluge odgovaraju potrebama građana i privrede?

EFIKASNOST (mjeri odnos između postignutih učinaka (rezultata, ishoda i efekata) i angažovanih resursa za njihovo postizanje, tj. da li se i u kojoj mjeri angažovani resursi koriste ekonomično (sredstva, stručnost, vrijeme) i pretvaraju u rezultate)

Vreme ostvarenja ciljeva i realizacije aktivnosti

- Da li su se planirane aktivnosti sprovodile na način koji je bio predviđen Strategijom RJU i Akcionim planom?
- Koji su ključni problemi uočeni u implementaciji Strategije RJU i Akcionog plana? Koji su uzroci i posljedice uočenih problema?
- Da li je bilo kašnjenja u realizaciji aktivnosti i postizanju ciljeva u odnosu na planirane rokove, i zašto? Da li su glavni faktori i uzroci kašnjenja otklonjeni?
- Da li je bilo nerealizovanih aktivnosti, i zašto? Da li je realizacija postojećih aktivnosti u AP 2025-2026. Neizvesna, i zašto?
- Koje su mjere preduzete da bi se bolje sprovele aktivnosti iz Strategije RJU i AP u čijoj implementaciji učestvujete? (bolja koordinacija, informativne i obrazovne i institucionalno-menadžerske aktivnosti, digitalizacija, itd.)

Dostupnost i efikasna upotreba finansijskih sredstava

- Da li su sredstva planirana za implementaciju aktivnosti iz Strategije RJU i Akcionog plana – dovoljna za postizanje ciljeva i planiranih učinaka (rezultata, ishoda i uticaja)? (naročito u pogledu digitalizacije javnih usluga)
- Da li se planirana sredstva troše efikasno za sprovođenje planiranih aktivnosti, tj. da li su troškovi srazmjerni postignutim koristima? Da li je to bio preduslov za postizanje do sada postignutih rezultata (rezultata, ishoda i uticaja)?
- Da li je uočeno da neke aktivnosti iz Strategije RJU i AP dovode do neefikasnog trošenja resursa, dupliranja nadležnosti, nedefinisanih uloga/nadležnosti ili odsustva definisane nadležnosti?

Kapaciteti za koordinaciju i monitoring:

- Da li mislite da je postojeća institucionalna i organizaciona struktura koordinacije RJU efikasna? Zašto?
- Na koji način ocijenjujete koordinaciju realizacije Strategije i AP, praćenje sprovođenja i izvještavanje pre i posle osnivanja Koordinacionog tima?
- Kako se koordinira implementacija u okviru strateškog/ih cilja/eva Strategije RJU i AP u čijoj implementaciji učestvujete? Da li je vaša institucija unapredila koordinaciju realizacije

aktivnosti i praćenja i izvještavanja o realizaciji aktivnosti i vrijednosti indikatora u međuvremenu, od početka sprovođenja Strategije RJU?

- Da li postoje procesi, procedure ili prakse vezane za implementaciju, koordinaciju implementacije za koje smatrate da su neefikasne? Zašto mislite da su neefikasne? Da li imate predloge za unapređenje?
- Kako se izvještava o implementaciji i postignutim rezultatima?
- Šta mislite o indikatorima u Strategiji RJU i Akcionom planu? Koji su razlozi zbog uočenog neredovnog izvještavanja po svakom od indikatora (teškoće u prikupljanju podataka, nedostatak kapaciteta za vođenje evidencija, teškoće u ocjeni dostignuća ciljne vrijednosti)?
- Da li postoje procesi, procedure ili prakse vezane za izvještavanje i koordinaciju izvještavanja za koje smatrate da su neefikasne? Da li imate predloge za unapređenje?

UTICAJ

- Koje ciljne grupe i ostale zainteresovane strane su bile pod uticajem Strategije RJU i AP od početka njihove implementacije i na koji način?
- Na koji način je uticalo sprovođenje Strategije i AP na položaj žena u društvu i položaj muškaraca?
- Koji direktni i indirektni, pozitivni i negativni, planirani i neplanirani uticaji Strategije RJU i Akcionog plana su ostvareni u praksi na ciljne grupe i ostale zainteresovane strane (administraciju, privredu i građane) i okruženje i u kojoj mjeri (odrediti njihovu veličinu, ako je moguće), sa posebnim osvrtom na ranjive društvene grupe i rodnu ravnopravnost?

ODRŽIVOST (da li i u kojoj mjeri koristi od Strategije RJU i AP postoje i nastavljaju da postoje nakon isteka ova dva dokumenta)

Finansijska održivost i buduće intervencije

- S obzirom na to da se veliki dio reformskih aktivnosti (poput projekta EU4PFM ili podrške CEF-a) finansira iz donatorskih sredstava, u kojoj mjeri su budžeti vaših institucija spremni da preuzmu troškove održavanja i dodatno unapređenje uspostavljenih IT sistema i njihovog umrežavanja, te digitalizaciju javnih usluga, i drugih postignuća nakon eksternog finansiranja? Navesti primjere ako je moguće.

- Da li smatrate da je mehanizam Sektorske budžetske podrške (SBP) motivisao vašu instituciju da trajno promijeni način rada ili se na ispunjavanje indikatora gledalo samo kao na jednokratni uslov za povlačenje tranši sredstava?

Održivost kapaciteta

- Da li u vašoj instituciji postoje resursi (informacione tehnologije, materijalna sredstva, ljudski resursi sa potrebnim znanjima i vještinama) za dalju, potpunu implementaciju aktivnosti Strategije RJU i AP onako kako su zamišljene i održavanje postignuća Strategije nakon protoka roka njenog sprovođenja?
- Da li učešće u sprovođenju strategije jeste ili nije unapredilo kapacitete vaše institucije i na koji način?
- Koji faktori utiču na održivost kapaciteta u vašim institucijama (npr. reorganizacija organa državne uprave, odlazak službenika u privatni sektor ili druge organe, mogućnost zapošljavanja deficitarnih stručnih kadrova kao što su IT stručnjaci)?
- Da li lokalni nivo ima odgovarajuće kapacitete za održivost postignuća Strategije?

Posljedice obustavljanja ili povlačenja djelovanja

- Da li mislite da potpuna implementacija aktivnosti iz Strategije RJU i Akcionog plana koje se odnose na digitalizaciju i veću upotrebu IT infrastrukture i alata – doprinosi održivosti reforme javne uprave? Šta bi, prema vašem mišljenju, bili najveći rizici za vaš resor ako bi se proces digitalne transformacije sada zaustavio?
- Ukoliko bi se povukli mehanizmi kontrole poput RIA analiza ili evaluacije strateških dokumenata, kako bi to uticalo na proces kreiranja politika?
- Šta bi bila ključna promjena u načinu rada koja bi osigurala da rezultati koji su postignuti traju godinama nakon 2026. godine?

Aneks 2. Evaluacioni kriterijumi, detaljna evaluaciona pitanja i metode evaluacije

Evaluacioni kriterijumi	Evaluaciona pitanja	Metode
Relevantnost	○ U kojoj mjeri su predviđeni ciljevi Strategije reforme javne uprave 2022-2026. i aktivnosti u njenim AP za periode 2022-2024. i 2025-2026. i dalje relevantni za prioritetne potrebe, uključujući i međuresorske potrebe? ○ U kojoj mjeri su oni odgovarali kapacitetima implementacije u Crnoj Gori?	○ Mapiranje zainteresovanih strana, fokus grupe sa predstavnicima institucija koje učestvuju u sprovođenju, i diskusije sa predstavnicima Ministarstva javne uprave koje je nadležno za koordinaciju, praćenje i izvještavanje i predstavnicima SIGMA; ○ Sistematski pregled i analiza raspoložive dokumentacije, izvještaja i već postojećih analiza.
Koherentnost	○ Do koje mjere postoji sinergija i međusobna veza između strateškog dokumenta i drugih dokumenata koje sprovodi Vlada? ○ Postoji li usklađenost strateškog dokumenta s relevantnim međunarodnim normama i standardima?	○ Fokus grupe sa predstavnicima institucija koje učestvuju u sprovođenju, i diskusije sa predstavnicima MJU i predstavnicima SIGMA; ○ Sistematski pregled dokumentacije uz primjenu strukturnih alata; ○ Analiza podataka o rezultatima iz sistema monitoringa i izvještavanja o Strategiji i Akcionim planovima; ○ Analiza podataka o nacionalnim indikatorima.
Djelotvornost	○ U kojoj mjeri su ostvareni strateški ciljevi Strategije? Da li je i koliko dobro svaka intervencija/mjera doprinijela ostvarivanju rezultata? ○ Do kojih je neočekivanih pozitivnih i negativnih (ako ih ima) promjena došlo, uključujući one koje se odnose na međuresorska pitanja, za svih pet ciljeva definisanih u Strategiji? ○ U oblastima gdje je djelotvornost bila visoka, koje mjere zainteresovanih strana su najviše doprinijele visokoj djelotvornosti (pokretačke snage/faktori uspješnosti)? U oblastima gdje je djelotvornost bila niska, koje mjere zainteresovanih strana objašnjavaju nedostatak progressa (ograničavajuće sile)?	○ Fokus grupe sa predstavnicima institucija koje učestvuju u sprovođenju, i diskusije sa predstavnicima Ministarstva javne uprave koje je nadležno za koordinaciju, praćenje i izvještavanje i predstavnicima SIGMA; ○ Strukturirana analiza raspoložive dokumentacije i analiza; ○ Analiza podataka o rezultatima iz sistema monitoringa i izvještavanja o Strategiji i Akcionim planovima; ○ Mapiranje identifikovanih analiza rizika/primijenjenih mjera ublažavanja; ○ Onlajn upitnici sa specifičnim pitanjima u vezi sa indikatorima; ○ Analiza djelimičnog doprinosa da bi se utvrdio napredak u odnosu na namjeravane rezultate i kreirane puteve.

	○ U kojoj mjeri su postignuti pristupačnost i kvalitet pružanja usluga? Kako se Crna Gora kotira u smislu digitalizacije pružanja usluga u poređenju sa najboljom praksom digitalizacije sistema pružanja usluga u prethodno odabranim zemljama EU?	
Efikasnost	○ Jesu li kapaciteti za koordinaciju i monitoring implementacije Strategije i njenih Akcionih planova bili adekvatni? U kojoj mjeri su institucije zainteresovanih strana kreirale i ugradile u svoje planove i sisteme neophodne povratne informacije i mehanizme monitoringa koji će obezbijediti samoobnavljanje (prilagođavanje) kako bi se ostvarili ciljevi? ○ Jesu li ciljevi dva Akciona plana za Strategiju ostvareni na vrijeme, koji su glavni faktori i uzroci koji su uticali na eventualna kašnjenja, i kako su riješeni? ○ Jesu li finansijski resursi efikasno upotrijebljeni za podršku implementaciji strategije RJU? Da li su oni doveli do poboljšanja indikatora strategije RJU?	○ Sistemska analiza struktura upravljanja i koordinacije; ○ Sistemska analiza Strategije i pratećih Akcionih planova; ○ Finansijska analiza potrošnje po strategiji/intervenciji; ○ Analiza podataka o rezultatima iz sistema monitoringa i izvještavanja o Strategiji i Akcionim planovima; ○ Fokus grupe sa predstavnicima institucija koje učestvuju u sprovođenju, i diskusije sa predstavnicima MJU i predstavnicima SIGMA.
Utica	○ U kojoj mjeri je opšti cilj Strategije RJU ostvaren? Koje stvarne promjene na bolje je Strategija postigla za korisnike (administraciju, privredu i građane)?	○ Fokus grupe sa predstavnicima institucija koje učestvuju u sprovođenju, i diskusije sa predstavnicima MJU i predstavnicima SIGMA; ○ Sistematski pregled dokumentacije uz primjenu strukturnih alata; ○ Analiza podataka o rezultatima iz sistema monitoringa i izvještavanja o Strategiji i Akcionim planovima; ○ Analiza podataka o nacionalnim indikatorima; ○ Onlajn upitnici sa specifičnim pitanjima u vezi sa indikatorima.
Održivost	○ U kojoj mjeri su buduće intervencije RJU održive u smislu finansiranja i u kojoj mjeri su održivi kapaciteti zainteresovanih strana za AP RJU? ○ Šta bi bile najvjerovatnije posljedice obustavljanja ili povlačenja postojećeg djelovanja Strategije RJU?	○ Fokus grupe sa predstavnicima institucija koje učestvuju u sprovođenju, i diskusije sa predstavnicima MJU i predstavnicima SIGMA; ○ Sistematski pregled i analiza raspoložive dokumentacije, izvještaja i već postojećih analiza; ○ Onlajn upitnici sa specifičnim pitanjima u vezi sa indikatorima.

Aneks 3. Nedostupni podaci o vrijednostima indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva na kraju 2024. i 2025. godine

Tabela 1. Nedostupni podaci o vrijednostima indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva do kraja 2024. godine

Operativni cilj	Indikator	
Operativni cilj 1.1 Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti	% institucija u kojima je uspostavljen sistem izvještavanja na nivou pokazatelja ishoda i ciljeva koji bi omogućili praćenje postizanja rezultata sa pokazateljima realizacije programskog budžeta	Prati se kroz drugi indikator
Operativni cilj 1.1 Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti	Broj organa uprave nad kojima je izvršen upravni nadzor od strane resornog ministarstva	Nije izrađena metodologija te nijesu vršeni upravni nadzori
Operativni cilj 2.1 Efikasnije pružanje usluga i uvođenje upravljanja kvalitetom pruženih usluga	Procenat upravnih akata poništen od strane Upravnog suda	Nije naveden razlog
Operativni cilj 3.1 Efikasan sistem kadrovskog planiranja na osnovu identifikovanih potreba, depolitizacija i unapređenje postupka zapošljavanja ljudskih resursa i dalja digitalizacija u oblasti službeničkog sistema	Broj HR funkcija gdje se evidencija vodi samo kroz Kadrovski informacijski sistem	Nije naveden razlog
OPERATIVNI CILJ 3.2: Javna uprava atraktivan poslodavac – efikasan sistem ocjenjivanja, napredovanja i nagrađivanja po sistemu zasluga i stalnog usavršavanja	Procenat službenika koji su napredovali ili su nagrađeni na osnovu ocjene njihovog učinka	Nije naveden razlog
Operativni cilj 4.3 Unapređenje ponovne upotrebe informacija i povećanje dostupnosti otvorenih podataka	Broj objavljenih setova podataka velike vrijednosti s API-jem na Portalu otvorenih podataka	Nije naveden razlog
Operativni cilj 4.3 Unapređenje ponovne upotrebe informacija i povećanje dostupnosti otvorenih podataka	Udio organa vlasti koji proaktivno objavljuju informacije u skladu sa Zakonom o SPI	Zbog čestih reorganizacija nije moguće prikazati vrijednost indikatora

Tabela 2. Nedostupni podaci o vrijednostima indikatora učinka na nivou operativnih ciljeva za 2025. godinu

Operativni cilj	Indikator	Napomena
Operativni cilj 1.1 Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti	% institucija u kojima je uspostavljen sistem izvještavanja na nivou pokazatelja ishoda i ciljeva koji bi omogućili praćenje postizanja rezultata sa pokazateljima realizacije programskog budžeta	Prati se kroz drugi indikator
Operativni cilj 1.1 Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti	% preporuka koje su realizovane od strane organa javne uprave na osnovu Izvještaja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda – Ombudsman	Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda – Ombudsman, nije bio dostupan do trenutka izrade izvještaja
Operativni cilj 1.1 Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti	Broj organa uprave nad kojima je izvršen upravni nadzor od strane resornog ministarstva	Nije izrađena metodologija te nijesu vršeni upravni nadzori
Operativni cilj 2.1 Efikasnije pružanje usluga i uvođenje upravljanja kvalitetom pruženih usluga	Zadovoljstvo građana javnim uslugama (Balkan barometar)	Balkan barometar je promijenio metodologiju
Operativni cilj 2.1 Efikasnije pružanje usluga i uvođenje upravljanja kvalitetom pruženih usluga	Procenat upravnih akata poništen od strane Upravnog suda	Nije bio dostupan Izvještaj za 2023. i 2024. godinu o implementaciji Zakona o upravnom postupku
Operativni cilj 2.2 Potpuna interoperabilnost informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti	Procenat elektronski podnešenih zahtjeva u odnosu na ukupan broj podnešenih zahtjeva od strane korisnika za korišćenje pilot usluge	podaci nisu dostupni jer se usluge nalaze na različitim platformi, što onemogućava njihov zbirni prikaz usljed organizacionih promjena
Operativni cilj 3.2 Efikasan sistem kadrovskog planiranja na osnovu identifikovanih potreba, depolitizacija i unapređenje postupka zapošljavanja ljudskih resursa i dalja digitalizacija u oblasti službeničkog sistema	Procenat službenika koji su napredovali ili su nagrađeni na osnovu ocjene njihovog učinka	Nije navedeno zašto je dat broj, a ne procenat
Operativni cilj 3.2 Efikasan sistem kadrovskog planiranja na osnovu identifikovanih potreba, depolitizacija i unapređenje postupka zapošljavanja ljudskih resursa i dalja digitalizacija u oblasti službeničkog sistema	Procenat državnih organa, organa državne uprave i jedinica lokalne samouprave koji strateški planiraju obuka	Analiza nije sprovedena. Biće dvogodišnja.

Operativni cilj 3.2 Efikasan sistem kadrovskog planiranja na osnovu identifikovanih potreba, depolitizacija i unapređenje postupka zapošljavanja ljudskih resursa i dalja digitalizacija u oblasti službeničkog sistema	Procenat institucija koje mjere zadovoljstvo državnih i lokalnih službenika	Analiza nije sprovedena. Biće dvogodišnja.
Operativni cilj 4.3 Unapređenje ponovne upotrebe informacija i povećanje dostupnosti otvorenih poda	Udio organa vlasti koji proaktivno objavljuju informacije u skladu sa Zakonom o SPI	Zbog čestih reorganizacija nije moguće vrijednost indikatora prikazati u %.
Operativni cilj 5.1 Jačanje sistema planiranja zasnovanog na podacima koje vodi ka kreiranju održivih politika i postizanju prioriteta Vlade	Procenat konsultacija o javnoj politici sprovedenih u skladu s pravnim okvirom i SIGMA principima u odnosu na broj akata koje donosi Vlada a kojipodliježu javnim konsultacijama	Izveštaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i startegija za 2025. godinu je planiran Programom rada Vlade Crne Gore u drugom kvartalu 2026
Operativni cilj 5.3 Povećanje obuhvata i jačanje kapaciteta za sprovođenje RIA	Procenat zakona kod kojh se za RIA primjenjuje Model standardnog troška (Standard cost model)	Nije izrađen izjveštaj o RIA
Operativni cilj 5.3 Povećanje obuhvata i jačanje kapaciteta za sprovođenje RIA	Procenat kvalitetno izrađenih RIA u odnosu na ukupan broj RIA koje su dostavljene na mišljenje MF	Nije izrađen izjveštaj o RIA

Aneks 4. Aktivnosti za koje nije izvještavano o realizaciji planiranih sredstava na kraju 2024. godine

Tabela 1. Aktivnosti iz Akcionog plana 2022-2024 za koje nije izvještavano o realizaciji planiranih sredstava na kraju 2024. godine

Operativni cilj	Broj	Aktivnost	Planirana sredstva
OPERATIVNI CILJ 1.1 Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti	1.1.20	Izrada Analize s preporukama o dužini trajanja upravno-sudskog spora u upravno-javnim predmetima	25.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 1.1 Funkcionalna javna uprava s efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti	1.1.29	Izrada Plana komunikacije o javnoj upravi u kojima se afirmišu raznolikost, ravnopravnost, nediskriminatorske politike i jednake mogućnosti, uzimajući u obzir sektorski pristup ovim temama	30.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 1.3 Jačanje funkcionalnih i finansijski nezavisnih opština radi obezbjeđivanja ravnomjernijeg razvoja svih JLS	1.3.2	Donošenje Plana s preporukama na osnovu nalaza Analize iz aktivnosti 1.3.1	9.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 1.3 Jačanje funkcionalnih i finansijski nezavisnih opština radi obezbjeđivanja ravnomjernijeg razvoja svih JLS	1.3.5	Izrada analize izazova u naplati lokalnih javnih prihoda i fiskalnih kapaciteta JSL	13.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 2.1 Efikasnije pružanje usluga i uvođenje upravljanja kvalitetom pruženih usluga	2.1.4	Osnivanje Mreže za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi	18.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 2.2 Potpuna interoperabilnost informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti	2.2.1	Realizacija projekta „Montenegro Digital“	1.900.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 2.2 Potpuna interoperabilnost informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti	2.2.4	Analiziranje načina vođenja i upravljanju registara organa javne državne uprave i jedinica lokalne samouprave	7.000,00 €

OPERATIVNI CILJ 2.2 Potpuna interoperabilnost informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti	2.2.9	Uspostavljanje efikasne revizije informacionih sistema (IS) i elektronskih usluga u organima državne uprave	27.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 2.2 Potpuna interoperabilnost informacionih sistema i povećanje broja elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti	2.2.11	Izrada Analiza potreba i postojećih alata za podršku rada revizije IS sa osvrtom na korišćenja CAAT softvera	8.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 3.2 Javna uprava atraktivan poslodavac – efikasan sistem ocjenjivanja, napredovanja i nagrađivanja po sistemu zasluga i stalnog usavršavanja	3.2.11	Promocija rada Mreže za upravljanje ljudskim resursima na centralnom nivou	9.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 3.2 Javna uprava atraktivan poslodavac – efikasan sistem ocjenjivanja, napredovanja i nagrađivanja po sistemu zasluga i stalnog usavršavanja	3.2.16	Kreiranje mentorskih modula za liderstvo u javnoj upravi	23.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 3.2 Javna uprava atraktivan poslodavac – efikasan sistem ocjenjivanja, napredovanja i nagrađivanja po sistemu zasluga i stalnog usavršavanja	3.2.22	Unapređenje nedostajućih znanja u dijelu digitalnih vještina za buduća radna mjesta IT inženjera u javnoj upravi	307.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 3.2 Javna uprava atraktivan poslodavac – efikasan sistem ocjenjivanja, napredovanja i nagrađivanja po sistemu zasluga i stalnog usavršavanja	3.2.30	Unapređenje Sistema mjerenja zadovoljstva zaposlenih u javnoj upravi	22.500,00 €
OPERATIVNI CILJ 3.2 Javna uprava atraktivan poslodavac – efikasan sistem ocjenjivanja, napredovanja i nagrađivanja po sistemu zasluga i stalnog usavršavanja	3.2.31	Sprovođenje obuke za kontakt osobe u jedinicama za upravljanje ljudskim resursima o postupku mjerenja zadovoljstva zaposlenih	22.500,00 €
OPERATIVNI CILJ 3.3 Optimalna administracija	3.3.2	Unapređenje normativnog okvira kojim je regulisan sistem zarada u javnom sektoru	7.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 3.3 Optimalna administracija	3.3.3	Izmjena Zakona o radu	3.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 3.3 Optimalna administracija	3.3.4	Uspostavljanje efikasnog mehanizma u dijelu zaključivanja Ugovora o djelu i Ugovora o privremenim i povremenim poslovima	17.000,00 €

OPERATIVNI CILJ 3.3 Optimalna administracija	3.3.6	Koordinacija implementacije preporuka za optimizaciju javne uprave (uključujući i izradu funkcionalnih analiza)	407.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 4.1 Unapređenje funkcionisanja sistema pravne zaštite u oblasti SPI i jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama	4.1.4	Unapređenje funkcionisanja informacionog sistema AZLP i objavljivanja podataka	87.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 4.2 Unapređenje primjene Zakona o SPI od strane obveznika primjene zakona i jačanje kapaciteta korisnika zakona, radi obezbjeđenja adekvatnog ostvarivanja prava na pristup informacijama	4.2.10	Pružanje podrške ovlašćenim licima u organima vlasti kroz formiranje mreže ovlašćenih lica	2.000,00 €
OPERATIVNI CILJ 5.1 Jačanje sistema planiranja zasnovanog na podacima koje vodi ka kreiranju održivih politika i postizanju prioriteta Vlade	5.1.1	Izrada dopunjene metodologije za srednjoročno planiranje rada Vlade i ministarstava	9.800,00 €
OPERATIVNI CILJ 5.1 Jačanje sistema planiranja zasnovanog na podacima koje vodi ka kreiranju održivih politika i postizanju prioriteta Vlade	5.1.11	Izrada liste standardnih troškova za izradu strategija	2.400,00 €
OPERATIVNI CILJ 5.1 Jačanje sistema planiranja zasnovanog na podacima koje vodi ka kreiranju održivih politika i postizanju prioriteta Vlade	5.1.18	Unaprijeđenje izvještaja o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija i sprovođenju javne rasprave u postupku pripreme zakona i strategija	5.000,00 €

Aneks 5. Multikriterijumska analiza – Obračun

Tabela 1. Razmatrane opcije, kriterijumi, ponderi i obračunate vrijednosti za svaku od razmatranih opcija

Kriterijumi	Ponder	Opcija 1: Status Quo - Bez intervencije ali sa daljim sprovođenjem nezavršenih aktivnosti		Opcija 2: Izrada nove Strategije i Akcionog plana		Opcija 3: Produžetak perioda važenja postojeće Strategije i Akcionog plana uz pripremu dinamičkog plana za izradu nove Strategije i pratećeg Akcionog plana		Opcija 4: Produžetak perioda važenja Strategije i Akcionog plana uz unapređenje kvaliteta ovih dokumenata i uz pripremu dinamičkog plana za izradu nove Strategije i pratećeg Akcionog plana	
		Ocjena	Ponderisana vrijednost	Ocjena	Ponderisana vrijednost	Ocjena	Ponderisana vrijednost	Ocjena	Ponderisana vrijednost
Efektivnost (Djelotvornost)	0,2	1	0,2	3	0,6	2	0,4	4	0,8
Efikasnost (odnos između utrošenih resursa i autputa)	0,1	2	0,2	1	0,1	4	0,4	3	0,3
Usklađenost sa EU standardima i SIGMA principima	0,15	1	0,15	4	0,6	2	0,3	3	0,45
Održivost	0,15	1	0,15	3	0,45	2	0,3	4	0,6
Kontinuitet i konzistentnost u pogledu nacionalnih zahtjeva za strateškim planiranjem	0,2	1	0,2	4	0,8	2	0,4	3	0,6
Transparentnost i inkluzivnost	0,1	1	0,1	4	0,4	2	0,2	3	0,3
Izvodljivost (tehnička i politička)	0,1	4	0,4	1	0,1	3	0,3	2	0,2
Ukupno			1,4		3,05		2,3		3,25

