



Crna Gora  
Ministarstvo finansija

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

Br: 03-02-430/22-3388/2

Podgorica, 20.12.2022. godine

**MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE**  
**-n/r ministru, gospodinu mr Marashu Dukaju -**

Poštovani gospodine Dukaj,

Povodom *Predloga nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2023 - 2024*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Dostavljenim aktom navedeno je da je Crna Gora članica inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) od 13. februara 2012. godine. POU je dobrovoljna međunarodna inicijativa koja promoviše multilateralnu saradnju, podržava i pomaže razvoj otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti uprave kroz otvorenu saradnju predstavnika državne uprave sa civilnim društvom i drugim akterima u cilju promocije i povećanja transparentnosti, borbe protiv korupcije i aktivnog uključivanja i osnaživanja učešća građana i civilnog sektora u kreiranju javnih politika.

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

Uvidom u dostavljeni akt i *Izveštaj o analizi uticaja propisa*, navedeno je da je za implementaciju aktivnosti koje proizilaze iz *Predloga nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2023 - 2024*, potrebno je obezbijediti finansijska sredstva u iznosu od 516.000,00 €, od čega iznos od 233.900,00 € iz Budžeta, dok se preostali iznos od 282.100,00 € ostvaruje kroz donacije. Sredstva za implementaciju ove strategije planirana su budžetima svih institucija prepoznatih kao institucije nosioci mjera i aktivnosti.

S tim u vezi, Ministarstvo finansija nema primjedbi na *Predlog nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori*, s tim da sredstva iz Budžeta potrebna za realizaciju Nacionalnog plana za 2023. godinu budu u okviru sredstava opredijeljenih *Predlogom zakona o budžetu Crne Gore za 2023. godinu* kod potrošačkih jedinica nosilaca mjera i aktivnosti. Sredstva potrebna za realizaciju mjera i aktivnosti iz *Predloga nacionalnog akcionog plana za 2024. godinu* biće predmet razmatranja prilikom izrade godišnjeg zakona o budžetu.

Ukazujemo na član 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kojim se uređuje da ugovorene obaveze moraju biti usklađene sa planiranim i odobrenim sredstvima, kao i da je budžetski izvršilac odgovoran za zakonito korišćenje sredstava odobrenih potrošačkoj jedinici.

S poštovanjem,



**MINISTAR**

mr Aleksandar Damjanović

**IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA**

**OBRAZAC**

**PREDLAGAČ PROPISA**

**MINISTARSTVO FINANSIJA**

**NAZIV PROPISA**

**Predlog nacionalnog akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2023- 2024.**

**1. Definisanje problema**

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

Crna Gora je članica inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) od 13. februara 2012. godine. POU je dobrovoljna međunarodna inicijativa, pokrenuta 2011. godine, koja promoviše multilateralnu saradnju, podržava i pomaže razvoj otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti uprave kroz otvorenu saradnju predstavnika državne uprave sa civilnim društvom i drugim akterima u cilju promocije i povećanja transparentnosti, borbe protiv korupcije i aktivnog uključivanja i osnaživanja učešća građana i civilnog sektora u kreiranje javnih politika.

Inicijativa Partnerstva za otvorenu upravu značajno može doprinijeti svrsishodnijem i inkluzivnijem procesu kreiranja javnih politika, a ta potreba prati i nalaze iz zadnjih godišnjih izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori koji se odnose na saradnju javne uprave i nevladinih organizacija, kao najaktivnijih aktera među organizacijama civilnog društva. Kroz ovaj Akcioni plan se planira odgovoriti na niz socijalnih, političkih i ekonomskih izazova koji imaju važan uticaj na kvalitet sprovođenja reformi u procesu pristupanja Crne Gore EU. Ti se izazovi odnose, između ostalog, na još uvijek nedovoljno učešće javnosti u postupcima kreiranja javnih politika, nisko povjerenje građana u rad institucija, neujednačenu praksu proaktivne objave otvorenih podataka javnog sektora odnosno pridržavanja standarda slobodnog pristupa informacijama te integriteta i javne odgovornosti kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou.

Očekuje se da će sprovođenjem reformi u pet tematskih prioriternih područja obuhvaćenih ovim akcionim planom dati dodatnih zamah dinamici izvršavanja obaveza Crne Gore u procesu pristupanja EU, potvrditi posvećenost vlade principima i vrijednostima rastuće međunarodne zajednice Partnerstva za otvorenu upravu, ali i ojačati institucionalno i društvenu otpornost na globalne krizne situacije i izazove.

Bez promjene ovog Plana nastavila bi se neadekvatna saradnja između Vlade i civilnog društva što rezultira padom povjerenja građana u rad Vlade, a Crna Gora bi bila isključena iz OGP inicijative.

## 2. Ciljevi

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

Učešće u POU inicijativi, u narednom periodu usmjerava se na pet ključnih ciljeva, i to:

- Učešće građana
- Otvoreni podaci i slobodan pristup informacijama
- Fiskalna transparentnost
- Jačanje integriteta i javne odgovornosti u borbi protiv korupcije
- Otvorenost lokalnih samouprava.

U okviru navedenih pet tematskih prioriteta planira se 20 mjera/obaveza i 68 aktivnosti.

Kod izrade predloga prioriteta i mjera za novi NAP, vodilo se računa o Smjernicama inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu (OGP- Open Government Partnership) za izradu NAP , a primarno u odnosu na povezanost predloženih prioriteta i mjera s principima transparentnosti, javne odgovornosti i učešća javnosti, kao i usklađenost sa karakteristikama SMART ciljeva (specifični, mjerljivi, akciono orijentisani, realistični, vremenski ograničeni). U slučajevima kada su predložene mjere koje se odnose na unapređenje e-usluga, e-uprave te inovativnog korištenja digitalnih tehnologija, njihova potencijalna vrijednost za novi akcioni plan se evaluirala s obzirom na to da li su formulisane na način koji uključuje jasne elemente transparentnosti, učešća ili javne odgovornosti.

Dodatno, prema Smjernicama OGP- a, nastojalo se da predloženi prioriteti i mjere predstavljaju nove značajne obaveze čije se izvršavanje može provjeriti, da su jasno povezane s fundamentalnim vrijednostima OGP- a, da su relevantne ali i da imaju „transformativni“ potencijalni uticaj. Takođe, radi efektivne buduće operacionalizacije predloženih prioriteta i mjera, bilo je potrebno provjeriti može li se za nove obaveze utvrditi sledeće:

- jasan i prepoznatljiv problem ekonomske, socijalne, političke ili ekološke prirode te uzroci problema;
- polazno stanje u odnosu na rješavanje problema u navedenom sektoru javne politike u vrijeme očekivanog početka sprovođenja NAP- a;
- očekivana promjena nakon sprovođenja predložene mjere/obaveze, posebno u odnosu na moguće promjene u ponašanju/postupanju državnih organa.

Takođe, uzelo se u obzir i usklađivanje ciljeva ovog Nacionalnog akcionog plana sa ciljevima UN- ove Agende za održivi razvoj do 2030- te, te rezultate Drugog dobrovoljnog nacionalnog izvještaja- Crna Gora i ciljevi održivog razvoja 2016-2022 . U tom smislu ovaj Akcioni plan daje poseban doprinos ostvarenju cilja 16. posvećenog izgradnji inkluzivnog društva te jačanju djelotvornih, odgovornih i inkluzivnih institucija na svim nivoima. Za ovaj Akcioni plan posebno

su relevantni zadaci 16.6- izgradnja djelotvornih, odgovornih i transparentnih institucija, 16.7- obezbjeđivanje odgovornog, inkluzivnog, participativnog i reprezentativnog odlučivanja, 16.5- smanjenje korupcije, 16.3- vladavina prava i jednak pristup pravdi. Navedeni zadaci usko su povezani sa obavezama Crne Gore u procesu pridruživanja EU i gdje bi i ovaj Akcioni plan mogao dati dodatni podsticaj ubrzanju reformi.

Reforme koje se predlažu ovim akcionim planom idu u smjeru jačanja sposobnosti javne uprave za razvoj partnerstva s civilnim društvom i ostalim akterima u odgovoru na te izazove te su komplementarne mjerama i obavezama koje se ističu u nizu strateških dokumenata, posebno Strategiji reforme javne uprave 2022-2026, Strategiji saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026, kao i Strategiji digitalne transformacije 2022- 2026.

### 3. Opcije

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

- Opcija za rešavanje gore navedenih problema i ispunjavanje ciljeva, jeste puna implementacija aktivnosti koje su predviđene Akcionim planom u rokovima koji su planirani.

- Kako bi Crna Gora nastavila svoje aktivno učešće u globalnoj inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu potrebno je donošenje novog akcionog plana, a zatim i njegova implementacija. Na ovaj način Crna Gora će promovisati multilateralnu saradnju, podržavati i pomagati razvoju otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti uprave kroz otvorenu saradnju predstavnika državne uprave prvenstveno sa civilnim društvom, ali i sa drugim segmentima društva sa ciljem promocije i povećanja transparentnosti, borbe protiv korupcije i aktivnog uključivanja i osnaživanja učešća građana i civilnog sektora u kreiranje javnih politika.

Ne postoji drugo rješenje za prevazilaženje navedenih problema, osim predloženog – donošenje Nacionalnog akcionog plana.

### 4. Analiza uticaja

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

- Rešenja ovog dokumenta će direktno uticati na državnu upravu, lokalnu samoupravu, civilni sektor, privredni sektor i građane Crne Gore. Pozitivni uticaji ogledaju se kroz unaprijeđenu saradnju državne uprave sa civilnim sektorom, veću transparentnost rada Vlade, unaprijeđene prakse otvorenosti JLS, dok negativnih uticaja neće biti. Otvorenost javne uprave i jačanje povjerenja građana u državni sistem kao efikasan servis građana okosnica su reformskih mjera i aktivnosti, koje se prožimaju kroz veliki broj javnih politika, i u strateškim i u zakonskim okvirima. Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) inicijativa značajno može doprinijeti svrsishodnijem i inkluzivnijem procesu kreiranja javnih politika, a ta potreba prati i nalaze iz poslednjih godišnjih izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori, pogotovo onih koji se odnose na saradnju javne uprave i nevladinih organizacija, kao najaktivnijih aktera među organizacijama civilnog društva. Kroz ovaj Akcioni plan se planira odgovoriti na niz socijalnih, političkih i ekonomskih izazova koji imaju važan uticaj na kvalitet sprovođenja reformi u procesu pristupanja Crne Gore EU. Ti se izazovi odnose, između ostalog, na još uvijek nedovoljno učešće javnosti u postupcima kreiranja javnih politika, nisko povjerenje građana u rad institucija, neujednačenu praksu proaktivne objave otvorenih podataka javnog sektora odnosno pridržavanja standarda slobodnog pristupa informacijama te integriteta i javne odgovornosti kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Na važnost suočavanja s tim izazovima ukazuje i GRECO izvještaj o petom krugu evaluacije napretka Crne Gore u području sprečavanja korupcije i unapređivanja integriteta u okviru organa centralne vlasti.
- Primjena dokumenta neće izazvati troškove građanima i privredi. Upravo će implementacija mjera, građanima i privredi omogućiti jeftinije, brže i efikasnije korišćenje državnih usluga.
- Implementacijom AP ne stvaraju se dodatna administrativna opterećenja, niti biznis barijere. Naprotiv, realizacijom pojedinih aktivnosti ovog dokumenta ubrzaće se administrativni procesi i pojednostaviti pristup podacima za zainteresovane strane.

## 5. Procjena fiskalnog uticaja

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

**Objasni.**

- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**
- **Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Objasni.**

- Ukupni planirani troškovi implementacije aktivnosti predviđenih planom za period 2023-2024. iznose 516.000 eura. Sredstva za implementaciju ove strategije planirana su budžetima svih institucija prepoznatih kao institucije nosioci mjera i aktivnosti, kao i u budžetu Ministarstva javne uprave – koordinatora razvoja i implementacije ovog strateškog dokumenta te izvještavanja o istom, te je time obezbijedena finansijska i fiskalna održivost. Značajan dio sredstava osiguraće se i donatorskim sredstvima.

Tematski prioritet	Naziv	Trošak u EUR
I	Učešće građana	
II	Otvoreni podaci i slobodan pristup informacijama	88.000
III	Fiskalna transparentnost	66.000
IV	Jačanje integriteta i javne odgovornosti u borbi protiv korupcije	55.000
V	Otvorenost lokalnih samouprava	11.000
		296.000
	<b>UKUPNO</b>	<b>516.000</b>

- Finansijska sredstva će se stavljati u upotrebu tokom dvogodišnjeg perioda implementacije plana, odnosno tokom 2023 i 2024. godine. Predviđena sredstva svih institucija su u skladu s utvrđenim limitiranim granicama rashoda koje postavlja srednjoročni budžetski okvir, na bazi Smjernica Fiskalne politike koje definiše Ministarstvo finansija.
- Implementacijom dokumenta ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze niti je predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze u toku trajanja dokumenta.
- Prilikom obračuna finansijskih troškova, izdaci su procijenjeni za svaku od aktivnosti pojedinačno.
- S obzirom da su troškovi planirani za naredni dvogodišnji period, moguća su manja odstupanja u izračunavanju određenih izdataka.
- Predstavnici Ministarstva finansija su aktivno učestvovali u izradi i nacrtu i predloga dokumenta, i svi njihovi sugestije komentari, predlozi i sugestije su inkorporirani u finalni dokument.

Implementacijom propisa neće se direktno ostvariti prihodi za budžet Crne Gore.

**6. Konsultacije zainteresovanih strana**

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

Espertsku podršku u izradi Akcionog plana pružili su predstavnici NDI- a (Nacionalnog demokratskog instituta), kao i OGP jedinica za podršku, uz čiju saradnju je kreiran dokument.

Prilikom izrade dokumenta u kontinuitetu su korištene prilike za dodatne konsultacije sa građanima i zainteresovanim javnostima:

- u oktobru 2021. godine sprovedene su preliminarne konsultacije, u skladu sa Javnim pozivom . O sprovedenim konsultacijama objavljen je Izvještaj , a pristigli komentari i predlozi prosljeđeni su institucijama koje su nadležne za njihovo rješavanje u cilju zauzimanja stava povodom dobijenih predloga.
- organizovana je online diskusija sa NVO predstavnicima o učincima javne uprave u prethodnom periodu realizacije POU inicijative u dijelu transparentnosti realizacije ciklusa javnih politika.
- održan je i niz sastanaka sa zainteresovanim stranama (sedam) u skladu sa otvorenim pozivom, dok je za građane objavljen upitnik kako bi imali priliku da iskažu svoje stavove i predloge (62 odgovora).
- Ministarstvo javne uprave je sprovedelo Javnu raspravu u trajanju od 30 dana, i u okviru toga organizovalo Okrugli sto za zainteresovane strane.

Svi dobijeni predlozi, sugestije kao i povratne informacije objavljene su na sajtu [www.otvorenauprava.me](http://www.otvorenauprava.me).

## **7. Monitoring i evaluacija**

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

- U ovom trenutku se ne prepoznaju prepreke za implementaciju ovog dokumenta.
- Za potrebe monitoringa sprovođenja mjera i aktivnosti iz Nacionalnog akcionog plana, Vlada je na sjednici održanoj 3. avgusta 2022. donijela Odluku o obrazovanju Operativnog tima Partnerstva za otvorenu upravu Takođe, plan prepoznaje odgovorne osobe i insitucije koje će ujedno biti i kontakt osobe za praćenje implementacije pojedinih aktivnosti.
- Mjerenje ispunjavanja postavljenih ciljeva biće sprovedeno na osnovu indikatora koji su prepoznati u planu za svaku pojedinačnu aktivnost. Pisani izvještaj o sprovođenju Akcionog plana podnosi se Vladi Crne Gore po završetku svake godine implementacije. S ciljem unapređenja sprovođenja Akcionog plana, a na prijedlog Operativnog tima, Ministarstvo javne uprave može uz Izvještaj da predloži Vladi i reviziju pojedinih mjera/aktivnosti, njihovih nosioca

i/ili sunosioca te saradnika u implementaciji, rokova izvršenja, potrebnih sredstava i indikatora sprovođenja u narednom periodu. U skladu sa zaključkom sa sjednice Operativnog tima u toku prve godine implementacije pristupiće se reviziji mjera i aktivnosti Akcionog plana. Svi organi državne uprave koji su nosioci i sunosioci sprovođenja pojedinih aktivnosti Akcionog plana dužni su na svojim budžetskim pozicijama na vrijeme planirati sredstva za sprovođenje pojedinih aktivnosti u sljedećem budžetskom periodu.

Takođe, implementaciju Akcionog plana će pratiti i evaluirati i tzv. Nezavisni mehanizam izvještavanja (Independent Reporting Mechanism- IRM) koji djeluje u saradnji sa Upravnim odborom inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu.

- Za sprovođenje monitoringa je zaduženo Ministarstvo javne uprave

### Datum i mjesto

Podgorica 13.decembar 2022.godine



MINISTAR  
mr Marash Dukaj