

KOMENTARI NA REVIDIRANI PREDLOG STRATEGIJE TRGOVINSKIH OLAKŠICA

2018 – 2022 SA AKCIONIM PLANOM ZA NJENO SPROVOĐENJE

- ❖ Ministarstvo evropskih poslova je saglasno sa predloženom formulacijom iz Strategije kojom se konstatuje da su obavljene konsultacije sa MEP-om „u dijelu konceptualnog i metodološkog formulisanja Strategije” i da su “u potpunosti uvažene sugestije nadležnog Direktorata za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija Ministarstva evropskih poslova.”
- ❖ Skrećemo, međutim pažnju na činjenicu da je, u dijelu Strategije koji se odnosi na „Nadzor nad sprovođenjem strategije” potrebno **pojasniti da li se pod ocjenjivanjem podrazumijeva evaluacija.**

Ocjenjivanje, na način kako je predstavljeno u dokumentu, budući da se “*sprovodi korišćenjem raznih izvora podataka uključujući godišnje izvještaje institucija koji će se sistematski upoređivati sa eksternim izvorima informacija, poput intervjua, istraživanja, periodičnih međunarodnih studija i izvještaja i drugih izvora*” predstavlja prije evaluaciju - kao proces koji se razlikuje od procesa praćenja sprovođenja (monitoringa) i izvještavanja, i to treba jasnije naznačiti.

Evaluacija se obično sprovodi nakon perioda obuhvaćenog stratejskim dokumentom (finalna evaluacija) ili kao srednjoročna evaluacija (nakon dvije godine sprovođenja Strategije). Napominjemo da se, u tom smislu **godišnji izvještaji o sprovođenju Strategije** (koje usvaja NKTO i koji se podnosi Vladi na usvajanje) ne mogu smatrati evaluacijom, već prije **godišnjim inputom za finalnu evaluaciju** kao konačnu procjenu relevantnosti, efikasnosti, efektivnosti, uticaja i održivosti strategije.

Shodno tome treba preformulisati „Nadzor nad sprovođenjem strategije” kako bi se preciznije objasnila razlika između praćenja sprovođenja (monitoringa), izvještavanja i ocjenjivanja (evaluacije), npr. Mehanizam za praćenje sprovođenja, izvještavanja i evaluacije

- ❖ U dijelu Akcionog plana sugerišemo sledeće:
- ❖ **Terminološka sugestija: svaku mjeru treba da prati INDIKATOR UČINKA (OUTCOME), dok se opisano željeno stanje koje ste nazvali „rezultat” zapravo može smatrati UČINKOM; svaku aktivnost treba da prati INDIKATOR REZULTATA (OUTPUT)**
 - ✓ U pogledu definisanja indikatora učinka na nivou operativnog cilja potrebno je formulaciju „djelimično usaglašeno” (na nivou polazne vrijednosti indikatora učinka za operativni cilj 2) ili „značajno neusaglašen” (na nivou polazne vrijednosti indikatora za mjeru 3.3.) precizirati i potkrijepiti izvorom vrijednosti.
 - ✓ U dijelu indikatora 1 za mjeru 3.1, skrećemo pažnju na činjenicu da se za polaznu vrijednost ne može koristiti informacija iz iste godine kao za ciljanu vrijednost, jer trenutno u Akcionom planu stoji:

VRIJEDNOST		ROK	
Polazna	Ciljana	Polazna godina	Godina realizacije



Studija 2016.	Sprovedena i objavljena Studija	2019	2019
	Sprovedena i objavljena Studija	2022	2022

- ✓ Vrijednost indikatora poželjno je definisati na sledeći način (primjer je indikator 1 za mjeru 3.2):

Polazna vrijednost (2018.)	Ciljana vrijednost (2020.)
2 %	min 40%

- ✓ Formulaciju „**utvrditi polaznu vrijednost**“, u slučaju kada nije dostupna u polaznoj godini sprovođenja akcionog plana, treba zamijeniti sa „**nije dostupna**“.

KRATKA ANALIZA PREDLOGA STRATEGIJE TRGOVINSKIH OLAKŠICA 2018-2022 SUGESTIJE ZA UNAPREĐENJE

USKLAĐENOST SA POSTOJEĆIM STRATEGIJSKIM OKVIROM

Uvidom u krovna strategijska dokumenata Crne Gore kojima su utvrđeni ključni prioriteti Vlade i linije razvoja Crne Gore (Ekspoze Premijera, Pravci razvoja Crne Gore, Program pristupanja Crne Gore EU, Nacionalna strategija održivog razvoja, Ekonomski program reformi, Fiskalna strategija) utvrđeno je da su u Predlogu strategije trgovinskih olakšica (2018-2022) **sagledani i uspješno inkorporirani svi strategijski prioriteti i ciljevi u skladu sa krovnim strategijskim dokumentima. Posebno je značajno naglasiti usklađenost sa tri strategijska dokumenta: Programom ekonomskih reformi Crne Gore 2017-2021, Strategijom integrisanog upravljanja granicom 2014-2018 i Poslovnom strategijom Uprave za carine 2016-2020, kao dokumentima koji sadrže određene elemente trgovinskih olakšica.**

USKLAĐENOST SA OBAVEZAMA PROCESA EVROPSKE INTEGRACIJE

Predlog Strategije trgovinskih olakšica je u skladu sa obavezama koje proizilaze iz procesa pregovora sa EU. Posebno se ističe **usaglašenost strategije sa zahtjevima koji proističu iz pregovaračkog poglavlja o carinskoj uniji (Poglavlje 29), kojim se od Crne Gore zahtijeva usklađivanje zakonodavstva u carinskoj oblasti, dokazivanje postojanja odgovarajućih kapaciteta za sprovođenje i izvršenje i pristupanje zajedničkim računarskim sistemima EU; poglavlja o bezbjednosti hrane, veterinarskoj i fitosanitarnoj politici (Poglavlje 12); i poglavlja o pravosuđu, slobodi i bezbjednosti (Poglavlje 24), koje obuhvata granične kontrole. Značaj Strategije trgovinskih olakšica 2018-2022 se ogleda u unapređenju zakonodavstva, procedura i informacionih sistema na način koji je u potpunosti usklađen sa modelom EU. Takođe, Strategija je usaglašena i sa obavezama koje proizilaze iz Sporazuma o trgovinskim olakšicama koji je Crna Gora zaključila sa Svjetskom trgovinskom organizacijom (STO), kao i sa obavezama iz CEFTA Dodatnog protokola, koji predstavlja regionalni sporazum o trgovinskim olakšicama.**

SUGESTIJE U POGLEDU UNAPREĐENJA STRATEGIJE

Generalni zaključak je da predložena Strategija trgovinskih olakšica 2018-2022, pruža sažet ali kvalitetan prikaz postojećeg stanja, sa posebnim akcentom na problemima/barijerama i preporukama za njihovo prevazilaženje. Strategija pruža opis postojećeg stanja u Crnoj Gori kroz tri osnovna segmenta: 1) barijere zastupljene u ovoj oblasti i preporučena poboljšanja; 2) studija prosječnog vremena puštanja robe iz 2016 i 3) analiza vremena i troškova izvoza i uvoza. Navedeni podaci proističu iz izvještaja i studija sprovedenih od strane nadležnih organa u saradnji sa inostranim partnerskim organizacijama. Predložene mjere za ostvarenje strateškog cilja su definisane na jasan i razumljiv način i konkretno su obrazložene.



U cilju unapređenja kvaliteta predloženog strategijskog dokumenta iznosimo, međutim, par metodoloških primjedbi:

→ Analiza stanja

U cilju jednostavnije strukture strategije i stvaranja jedinstvene cjeline u pogledu rizika i problema koji su zastupljeni u ovoj oblasti, predlaže se spajanje poglavlja koje se odnosi na „Rizike i pretpostavke“, sa poglavljem koji se odnosi na „Analizu stanja“. Takođe, predlaže se spajanje poglavlja koja se odnose na „Viziju“ i „Strateške ciljeve“.

→ Strateški ciljevi

Strateški ciljevi proističu direktno iz krovnih strategijskih dokumenata i njima definisanih **strateških prioriteta na nacionalnom nivou**. Oni predstavljaju ciljeve koji pokazuju jasan pravac djelovanja i integrisanost sa ostalim strateškim ciljevima, dok su **operativni ciljevi** zapravo specifični ciljevi izvedeni iz strateških ciljeva. Primjer strateškog prioriteta bio bi: *unapređenje konkurentnosti zemlje i povećanje potencijalnog privrednog rasta na srednji i dugi rok koji znači nove investicije, veću proizvodnju i izvoz*.

U smislu navedenog, čini se da **strateški ciljevi, na način kako su navedeni u Strategiji** predstavljaju konkretno definisane ciljeve, koji, međutim, **imaju više karakter operativnih ciljeva**. Primjer je strateški cilj 1 koji glasi: „*Unapređenje transparentnosti i pristupa informacijama*“, gdje je navedeno da će nadležni državni organi privrednim subjektima omogućiti *lak pristup svim informacijama potrebnim za usklađivanje sa pravilima i procedurama uvoza, izvoza ili tranzita putem Interneta i kroz uspostavljanje kontakt tačaka, u skladu sa zahtjevima Sporazuma o trgovinskim olakšicama i CEFTA DP 5*. Na osnovu prethodno navedenog predlažemo:

1. *Uvijek imati u vidu strateške ciljeve iz ključnih razvojnih dokumentata.*
2. *Naglasiti vezu strateških ciljeva navedenih u ovoj Strategiji i strateških ciljevima iz ključnih razvojnih dokumenata.*
3. *Razmisliti o transformaciji predloženih strateških ciljeva u dokumentu u operativne ciljeve – imajući u vidu strateškim ciljevima sadržanim kako u dokumentima konsultovanim u pripremi ove Strategije (PER, Strategija integrisanog upravljanja granicom, Poslovna strategija Uprave carina), tako i u ostalim razvojnim dokumentima (e.g. Pravci razvoja Crne Gore).*

→ Indikatori

U okviru Strategije definisane su sledeći indikatori:

1. **Indikatori (uspješnosti) vezani za strateške ciljeve**. Primjer takvog indikatora jeste indikator koji se odnosi na strateški cilj 1 i koji glasi: „*Od 1. januara 2021. godine, zainteresovane strane prijavljuju visok stepen zadovoljstva informacijama objavljenim na internet stranicama graničnih organa u pogledu tačnosti, korisnosti, ažurnosti, itd. (na osnovu periodičnih anketa / upitnika za zainteresovane strane ili nekog drugog eksternog mehanizma za praćenje)*“. U konkretnom slučaju se prije radi o **indikatoru učinka** koji je potrebno precizno kvantifikovati, kroz definisanje očekivanog „*procenata anketiranih koji su pozitivno ocijenili informacije*

objavljenim na internet stranicama graničnih organa". Dostizanje ovako postavljenog indikatora izmjeriće se na osnovu podataka dobijenih sprovođenjem prethodno predviđenih istraživanja.

2. **Indikatori vezani za mjere u okviru svakog strateškog cilja.** Primjer takvog indikatora jeste indikator koji se odnosi na mjeru 1.1 „Unaprediti dostupnost i kvalitet informacija“ i koji glasi: „Procenat informacija koje su objavljene shodno članu 1.1. Sporazuma o trgovinskim olakšicama i CEFTA DP 5“. U ovom slučaju se radi o **indikatoru rezultata**, koji je takođe potrebno kvantifikovati, navođenjem egzaktnog procenta informacija koje će biti objavljene.

→ **Finansijske projekcije**

U okviru predložene strategije definisani su izvori finansiranja, i to: Budžet Crne Gore, IPA projekat - NCTS, Projekat Međunarodne finansijske korporacije (članice Grupacije Svjetske banke) - Podrška trgovinskim olakšicama (Trade Facilitation Support Project), Projekat Evropske komisije koji implementiraju Njemačka organizacija za međunarodnu saradnju - GIZ i Međunarodni trgovinski centar - ITC - Podrška olakšavanju trgovine između zemalja CEFTA, drugi projekti i instrumenti predpristupne pomoći. **Međutim, strategijom i Akcionim planom nije naveden ukupan iznos finansijskih sredstava predviđen za njenu realizaciju, kao i iznosi predviđeni za svaku mjeru/aktivnost koja je zastupljena u strategiji. Predlažemo definisanje ukupne procjene finansijskih sredstava neophodnih za postizanje ciljeva, kao i preciziranje finansijskih iznosa za aktivnosti zastupljene u AP, gdje god je moguće.**

→ **Sprovođenje strategije**

Predlog Strategije sadrži jasno izdvojeno poglavlje o sprovođenju koje daje ključne informacije o učestalosti ocjenjivanja napretka sprovođenja Strategije. Jasno je uspostavljena dinamika podnošenja izvještaja o sprovođenju. Nadležne institucije dostavljaju polugodišnje i godišnje izvještaje o realizaciji strateških mjera i aktivnosti Nacionalnom komitetu za trgovinske olakšice, a Izvještaj o sprovođenju će se dostavljati Vladi na godišnjem nivou. Jasno su podijeljene uloge institucija uključenih u sprovođenje Strategije, a uspostavljen je i sistem za koordinaciju kojim bi trebalo da se omogući racionalno sprovođenje postavljenih ciljeva. **Nije, međutim, u potpunosti jasno da li je predviđena eksterna evaluacija postignutih ciljeva Strategije, ili bilo koja druga vrsta evaluacije primjene ovog strateškog dokumenta.** U Strategiji se samo navodi: „Po isteku perioda predviđenog za sprovođenje Strategije ocjena sadrži preporuke, zaključke, naučene lekcije i prikazuje najbolju praksu po pitanju sprovođenja Strategije“, iz čega se ne može zaključiti da li se radi o finalnom izvještaju o sprovođenju Strategije, ili o evaluaciji efekata strateškog dokumenta. Napominjemo da se godišnji i finalni izvještaji o sprovođenju Strategije ne mogu smatrati evaluacijom, budući da evaluaciju vrše unutrašnje jedinice ili spoljašnji konsultanti koji nisu bili uključeni u proces kreiranja ili implementaciju, a ona predstavlja procjenu relevantnosti, efikasnosti, efektivnosti, uticaja i održivosti starategije.

→ **Akcioni plan**

**KOMENTARI NA REVIDIRANI PREDLOG STRATEGIJE TRGOVINSKIH OLAKŠICA
2018 – 2022 SA AKCIONIM PLANOM ZA NJENO SPROVOĐENJE**

- ❖ Ministarstvo evropskih poslova je saglasno sa predloženom formulacijom iz Strategije kojom se konstatuje da su obavljene konsultacije sa MEP-om „u dijelu konceptualnog i metodološkog formulisanja Strategije” i da su “u potpunosti uvažene sugestije nadležnog Direktorata za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija Ministarstva evropskih poslova.”
- ❖ Skrećemo, međutim pažnju na činjenicu da je, u dijelu Strategije koji se odnosi na „Nadzor nad sprovođenjem strategije” potrebno **pojasniti da li se pod ocjenjivanjem podrazumijeva evaluacija.**

Ocjenjivanje, na način kako je predstavljeno u dokumentu, budući da se “sprovodi korišćenjem raznih izvora podataka uključujući godišnje izvještaje institucija koji će se sistematski upoređivati sa eksternim izvorima informacija, poput intervjua, istraživanja, periodičnih međunarodnih studija i izvještaja i drugih izvora” predstavlja prije evaluaciju - kao proces koji se razlikuje od procesa praćenja sprovođenja (monitoringa) i izvještavanja, i to treba jasnije naznačiti.

Evaluacija se obično sprovodi nakon perioda obuhvaćenog strategijskim dokumentom (finalna evaluacija) ili kao srednjoročna evaluacija (nakon dvije godine sprovođenja Strategije). Napominjemo da se, u tom smislu **godišnji izvještaji o sprovođenju Strategije** (koje usvaja NKTO i koji se podnosi Vladi na usvajanje) ne mogu smatrati evaluacijom, već prije **godišnjim inputom za finalnu evaluaciju** kao konačnu procjenu relevantnosti, efikasnosti, efektivnosti, uticaja i održivosti strategije.

Shodno tome treba preformulisati „Nadzor nad sprovođenjem strategije” kako bi se preciznije objasnila razlika između praćenja sprovođenja (monitoringa), izvještavanja i ocjenjivanja (evaluacije), npr. Mehanizam za praćenje sprovođenja, izvještavanja i evaluacije

- ❖ U dijelu Akcionog plana sugerišemo sledeće:
- ❖ **Terminološka sugestija: svaku mjeru treba da prati INDIKATOR UČINKA (OUTCOME), dok se opisano željeno stanje koje ste nazvali „rezultat” zapravo može smatrati UČINKOM; svaku aktivnost treba da prati INDIKATOR REZULTATA (OUTPUT)**
 - ✓ U pogledu definisanja indikatora učinka na nivou operativnog cilja potrebno je formulaciju „djelimično usaglašeno” (na nivou polazne vrijednosti indikatora učinka za operativni cilj 2) ili „značajno neusaglašen” (na nivou polazne vrijednosti indikatora za mjeru 3.3.) precizirati i potkrijepiti izvorom vrijednosti.
 - ✓ U dijelu indikatora 1 za mjeru 3.1, skrećemo pažnju na činjenicu da se za polaznu vrijednost ne može koristiti informacija iz iste godine kao za ciljanu vrijednost, jer trenutno u Akcionom planu stoji:

VRIJEDNOST		ROK	
Polazna	Ciljana	Polazna godina	Godina realizacije

KOMENTARI NA PREDLOG STRATEGIJE RAZVOJA SAOBRAĆAJA 2019-2035

USKLADENOST S POSTOJEĆIM STRATEGIJSKIM OKVIROM

U pogledu usklađenosti sa postojećim strategijskim okvirom Crne Gore, preporučuje se da se u Strategiji eksplicitno ukaže da ona počiva na ciljevima i prioritetima utvrđenim u krovnim strategijskim dokumentima Crne Gore – prvo u u smislu Prostornog plana kao ustavne kategorije, a onda i razvojnih strategijskih dokumenata Crne Gore: Pravci razvoja Crne Gore, Nacionalnoj strategiji održivog razvoja Crne Gore do 2030 i Programa pristupanja Crne Gore EU. Kratko opisati kako je ona usklađena s ovim dokumentima.

USKLADENOST SA OBAVEZAMA PROCESA EVROPSKE INTEGRACIJE

U pogledu usklađenosti sa obavezama iz procesa evropske integracije Crne Gore, konstatuje se puna usklađenost. Naime, predlog Strategije razvoja saobraćaja 2019 - 2024 je u skladu sa obavezama iz Programa pristupanja Crne Gore EU, i ukazuje na odgovarajući pravni okvir zastupljen u okviru EU.

METODOLOŠKE PRIMJEDBE

✦ Osnovna struktura dokumenta je veoma kvalitetno postavljena, pri čemu i sadržinski svaki od segmenata nudi pregršt važnih podataka za formulisanje kako ciljeva, tako i aktivnosti kojima se isti žele postići. Međutim, na osnovu detaljnije analize odnosa sadržaja svakog od odjeljaka strategije, može se zaključiti da postoji prostor za dalje unapređenje i sadržaja i strukture, s obzirom da postoje određeni broj ponavljanja i nekonzistentnosti kroz dokument. Na toj liniji, predlažemo nekoliko sadržinskih i strukturnih izmjena u dokumentu, kojima će se unaprijediti kvalitet, konzistentnost i preglednost:

- Potrebno je razmotriti strukturu i odnos „visokih ciljeva“, „prioritetnih oblasti“ i „specifičnih ciljeva“, jer dokument mora da pruži jasnu vezu između ovih kategorija. Trenutna formulacija *visokih ciljeva* upućuje na generalne prioritete koji se tiču razvoja crnogorskog društva u različitim segmentima, dok specifični ciljevi imaju formu konkretnih aktivnosti, prije nego li ciljeva. Iz ovako definisanih i metodološki postavljenih komponenata potrebno je odgovoriti na nekoliko nejasnoća:

a) Koji je su to glavni opšti/sveukupni/strategijski ciljevi koji su osnova za razvijanje ove strategije? Da li se 7 prioritetnih oblasti može posmatrati kao 7 glavnih strategijskih ciljeva oko koji se strategija dalje razvija?

b) Na koji način je 7 prioritetnih oblasti u direktnoj vezi sa specifičnim

ciljevima? Ova veza mora biti jasno naznačena u strategiji jer se iz postojeće strukture ona jasno ne vidi.

- Analiza stanja i problema bi trebalo da bude dopunjena kvantitativnim i kvalitativnim podacima, ali i strukturno pojednostavljena. Naime, unapređenja teksta koji se odnosi na analizu stanja i analizu problema bi trebalo unaprijediti u dva ključna pravca:

- 1) Potrebno je detaljnije objasniti potrebu donošenja nove Strategije razvoja saobraćaja, uz poštovanje **principa kontinuiteta**. Konkretno, to znači da bi trebalo dati ocjenu uspješnosti sprovođenja prethodne Strategije razvoja saobraćaja 2008-2018. U datom tekstu je na sljedeći način ocijenjen stepen realizacije prethodnog dokumenta: „Osvrćući se unazad, ako ne sve, onda većina obaveza proisteklih iz prethodne SRS je u manjoj ili većoj mjeri ispunjena, ali svakako, ukupno gledano, manje od 50% (najvjerovatnije negdje između 45% i 50%)“. Formulacija bi trebalo da bude preciznija, i da se osvrće ne samo na stepen realizacije, već i na konkretne rezultate i nerealizovane aktivnosti (uključujući i razloge zašto iste nijesu realizovane). Analizu stanja bi bilo uputno početi detaljnim osvrtom na realizaciju prethodne strategije (2008-2018), na osnovu nalaza eventualne eksterne evaluacije i uz konkretno navođenje izvora informacija o stepenu realizacije aktivnosti iz prethodne strategije.
- 2) U cilju veće preglednosti i lakšeg razumijevanja trenutno stanje, kao i probleme sa kojima se kompletan sektor susrijeće, razmotriti objedinjavanje **poglavlja** Razvoj transportnog sistema, Postojeće stanje i Analiza problema (koja se ponavlja na nekoliko mjesta) **u okviru jedinstvenog poglavlja – Analiza stanja**. Naime, u dokumentu se često ponavljaju isti problemi zbog čega je potrebno voditi računa o objedinjavanju, ali i razgraničavanju pojedinih segmenata. Na toj liniji, **preporučuje se spajanje**, u kojem bi se navele specifičnosti stanja u Crnoj Gori, ocjena realizacije prethodnih aktivnosti, kao i problemi sa kojima se susriječemo.

Srž kvalitetne analize stanja i problema jeste da uputi na potencijalna rješenja istih koja se materijalizuju u vidu specifičnih ciljeva. Upravo iz tog razloga, mišljenja smo da će revidirana analiza stanja i problema jasnije uputiti na dalju formulaciju ciljeva.

- Potrebno je postaviti pokazatelje učinka koji će reflektovati ispunjenost svih specifičnih ciljeva i zaista omogućiti mjerenje rezultata. Pokazatelji učinka su postavljeni kvalitetno i pohvalno je precizno definisanje rokova i ciljanih vrijednosti kojima će se mjeriti uspješnost u postizanju ciljeva. Međutim, indikatori učinka nijesu definisani

za svaki cilj, stoga ih je **potrebno izraditi za sve specifične ciljeve** kako bi bilo moguće još kvalitetnije procijeniti uspjeh sveukupne strategije.

- **Potrebno je pregledije predstaviti vezu između prioriteta oblasti, specifičnih ciljeva, mjera i indikatora ishoda.** U cilju lakšeg praćenja predloženih mjera i kako one utiču na ostvarivanje ciljeva, predlažemo da se razmotri opcija da se umjesto dvije tabele (**Tabele 2.7: Specifični ciljevi** koji se odnose na saobraćajnu infrastrukturu i **Tabele 2.10: Pregled infrastrukturnih mjera**) sačini jedinstveni tabelarni prikaz koji bi sadržao sve date informacije. Isto je potrebno učiniti i za drugu oblast – transportni sektor.
- Strukturu Akcionog plana bi trebalo unaprijediti tako da predviđene **mjere budu podijeljene po specifičnim ciljevima** i da numerički prate prethodno uspostavljenu i unaprijeđenu numeraciju iz samog dokumenta; Dodatno, u pogledu samog akcionog plana nedostaje nekoliko elemenata kojima bi se postiglo kvalitetnije i efikasnije mjerenje realizacije samih aktivnosti: **jasni rokovi za realizaciju, subjekti koji će sprovođiti aktivnosti i indikatori realizacije mjera;**
- Poglavlja **Budući infrastrukturni planovi i Finansiranje** se mogu definisati u okviru predviđenih aktivnosti (mjera) i pratećeg akcionog plana i to zajednički, za cijelu strategiju, kako bi se izbjegla ponavljanja u dokumentu;
- Dokumentom **nijesu predviđeni monitoring i evaluacija.** Dio Strategije koji se odnosi na **Monitoring** bi trebalo da se osvrne na dinamiku i način praćenja sprovođenja i izvještavanja, dok bi evaluacija trebalo biti definisana kao nezavisna procjena efekata sprovođenja Strategija koja će biti izvršena po njenom isteku. *U tom smislu, dovoljno bi bilo navesti u tekstu kojom dinamikom će biti vršeno izvještavanje, kao i da će biti sprovedena eksterna evaluacija po završetku sprovođenja strategije.*

Dobra praksa iz regiona:

Po uzoru na strategije razvoja saobraćaja zemalja članica Evropske unije, poput Hrvatske i Slovenije, preporučujemo da se u cilju bolje preglednosti razmotri da se tabelarno prikažu sve mjere koje prepoznaje Strategija uz njihov detaljniji opis.¹

Kada je riječ o indikatorima, po uzoru na Strategiju razvoja saobraćaja Hrvatske, predlažemo da se indikatori definišu procentualno uz navođenje cilja na koji se odnosi i ciljne godine. Primjera radi: % smanjenja vremena putovanja putnika; % modalnog prelaska sa privatnog automobila na javni transport (autobuse, željeznicu, vođeni

¹ Strategija razvoja saobraćaja Slovenije 2014 – strana 205 (); Strategija razvoja saobraćaja Hrvatske 2014-2030 strane 83 (<https://trimis.ec.europa.eu/project/transport-development-strategy-republic-croatia-2014-2030>)

saobraćaj), % smanjenja nivoa buke proizvedene saobraćajem itd. Primjer tabelarnog prikaza ovih informacija, možete naći u Strategiji razvoja saobraćaja Hrvatske 2014-2030 na strani 78.

Tehničke sugestije:

- Spisak specifičnih ciljeva sa mjerama sa strana 61-62 ne odgovara spisku predloženih ciljeva po prioritetnim oblastima ponuđenim na strani 53-54, nedostaje specifični cilj 7.2 „Povećati podršku za drumski prevoz tereta (Sektor: drumski saobraćaj)“;
 - Cjelokupni dokument bi trebalo da prođe finalnu lekturu kako bi se **ispravile postojeće pravopisne greške**. Dodatne izmjene u numeraciji potrebne su i u odnosu na odjeljke samog dokumenta, jer je trenutna podjela previše komplikovana, a postoje i manje diskrepance, npr: *nedostaje odjeljak 2.3.3, numeracija ciljeva nekonzistentna 3.5 postaje 3.6.*
- ✦ U zaključku je važno napomenuti da je postojeći Nacrt strategije razvoja saobraćaja 2019-2035 kvalitetan dokument sa stanovišta sadržaja, ali da je potrebno napraviti korekcije u strukturi i neznatne korekcije u sadržaju, kako bi dokument bio jasan, koherentan i jednostavan za praćenje.



Broj: 07/		PODGORICA	20. IV 2018.
PREDMET	Strategija za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019-2023		
Sačinio	Željko Vukčević, saradnik u Direkciji za praćenje usklađenosti strategija kojima se utvrđuju javne politike		
Verifikovala i odobrila	Zorka Kordić, generalna direktorica za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike		

Analiza stanja¹

Prilikom definisanja analize postojeće situacije u oblasti koja je tema strategijskog dokumenta potrebno je izvršiti jasnu identifikaciju postojećih problema i njihovih uzroka, kao i izazova i mogućnosti za razvoj pojedinih oblasti javnih politika, koji bi vodili do rješenja u obliku precizno definisanih politika zasnovanih na dokazima, odnosno mjerljivim podacima.

U tom pogledu neophodno je:

- Precizno opisati postojeće stanje u oblasti na koju se odnosi strategijski dokument;
- U slučaju da postoji, **predstaviti postignute rezultate implementacije prethodnog strategijskog dokumenta koji se odnosio na navedenu oblast i navesti razloge za neispunjenje aktivnosti ili ciljeva;**
- Jasno precizirati **ključne probleme i uzroke njihovog nastanka, koji treba da budu riješeni u vremenskom periodu trajanja strategijskog dokumenta (Problem tree approach);**
- **Analiza stanja treba da bude zasnovana na dostupnim kvalitativnim i kvantitativnim podacima (u slučajevima kada je to moguće pružiti i uporednu analizu sa međunarodnim i regionalnim primjerima);**

¹ Preuzeto iz nacrta Metodologije a razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strategijskih dokumenata, koju je pripremila Ministarstvo evropskih poslova uz Uredbu o o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strategijskih dokumenata



U najčešće korišćene alate za strukturisanje i organizaciju sprovođenja analize situacije i sticanja jasne slike o trenutnom stanju politike spadaju:

- analiza zainteresovanih strana (stakeholders);
- **analiza političkih, ekonomskih, društvenih i tehničkih faktora (PESTLE)**
 - PESTL(E) analiza se koristi za analizu spoljašnjih uticaja u konkretnoj javnoj politici i obuhvata spisak oblasti koje bi trebalo ispitati prilikom analiziranja okoline. Te okolnosti obuhvataju političku, ekonomsku, socijalnu, tehnološku, pravnu dimenziju, a u klasičnoj formi i okolnosti koje utiču na okolinu, s tim da se one navode samo onda kada to zahtijeva određena javna politika.
- analiza resursa;
- analiza rezultata;
- **analiza prednosti, slabosti, mogućnosti i prijetnji (SWOT):**
 - SWOT analizom se analiziraju snage (S - strenghts) i slabosti (W - weaknesses), što predstavlja unutrašnje faktore (npr. kapacitet institucija ili organizacija koje sprovode politiku, finansiranje i sl), dok se spoljašnji faktori analiziraju kroz mogućnosti (O - opprotunities) i prijetnje (T - threats) (npr. socijalne norme, demografija, ekonomija i sl). SWOT analiza se uobičajeno radi kroz uključivanje što većeg broja zainteresovanih strana, poput nevladinih organizacija, akademske zajednice, donosilaca odluka, korisnika usluga, u ovom slučaju ciljne grupe na koju se javna politika odnosi.
- analiza problema; i
- **zaključci i preporuke praćenja i evaluacije ili revizije prethodne strategije**, uz poštovanje *principa kontinuiteta planiranja javnih politika* po kome novi strategijski dokument treba da bude zasnovan na dokumentima koji su mu prethodili, pri čemu treba ukazati na ono što prethodnim dokumentom nije realizovano, uzeti u obzir novonstale okolnosti i utvrditi nove prioritete i ciljeve koji bi bili nastavak prethodnih.

Prilikom izrade elemenata analize uzeti u obzir i:

1. **Izvještaj o napretku Crne Gore-2018**

Strategijskim dokumentom je važno napomenuti da je Izvještajem o napretku Crne Gore² iz aprila 2018. godine, koji je pripremila Evropska komisija, u dijelu koji se odnosi na Zaštitu ljudskih prava u okviru Poglavlja 23, **navedeno da je Crna Gora regionalni lider u pogledu**

² Montenegro 2018 report, European Commission, Strasbourg, 17.4.2018, SWD(2018) 150 final, strana 28, link: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf>



stepena zaštite pružene pripadnicima LGBTI populacije. Izvještajem se konstatuje da je Zakon o građanskom partnerstvu u procesu pripreme, kao i da je u septembru održan Pride u Podgorici bez bilo kakve vrste incidenata. Međutim, konstatuje se i porast slučajeva govora mržnje usmjerenog protiv pripadnika LGBTI populacije koji nisu procesuirani od strane nadležnih organa. Naglašava se i potreba za daljim proaktivnim pristupom u primjeni postojećeg zakonodavnog okvira u cilju osiguranja većeg stepena zaštite pripadnika LGBTI populacije, kao i sprovođenje javne kampanje u cilju suzbijanja diskriminacije.

2. Strategijski okvir na nivou EU

Pravni okvir zaštite pripadnika LGBTI populacije je zasnovan na članu 21 Povelje o osnovnim pravima koji zabranjuje bilo kakav oblik diskriminacije zasnovan na seksualnom opredijeljenju, kao i članu 19 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije³, koji propisuje obavezu preduzimanja aktivnosti u cilju suzbijanja svih oblika diskriminacije.

Prilikom definisanja strategije potrebno je uzeti u obzir strategijski okvir na nivou EU, pri čemu se posebno izdvajaju sledeći dokumenti:

- **Strategijski plan 2016-2020 (DG Justice and consumers)⁴**- Glavni cilj naveden strategijskog plana jeste suzbijanje diskriminacije pripadnika LGBTI populacije u državama članicama EU, za period 2016-19. Akcenat je na politikama suzbijanja disriminacije, edukacije, zapošljavanja, zdravlja, itd. **Posebno obratiti pažnju na Operativni cilj 7.11 koji se odnosi na veću podršku zemljama EU u ključnim oblastima LGBTI i njima povezanim društvenim prihvatanjem.**
- **Informativni list o unapređenju jednakosti pripadnika LGBT populacije⁵**- Informacioni list je pripremljen od strane Evropske komisije (EK) i obezbeđuje podatke o percepciji jednakosti pripadnika LGBTI populacije na nivou cjelokupne EU, kao i primjere politika zastupanih od strane EK u ovoj oblasti.
- **Godišnji izvještaj o preduzetim aktivnostima na unapređenju jednakosti pripadnika LGBTI populacije iz 2016⁶**- Izvještajem se stavlja akcenat na aktivnosti

³ Treaty of Lisbon, article 19, link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>

⁴ Strategic plan 2016-2020(DG Justice and consumers), Ref. Ares(2016)1295393 - 15/03/2016, link: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-just_march2016_en.pdf

⁵ Factsheet on advancing LGBTI equality, European Commission, May 2018, link: http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=44677

⁶ Annual Report 2016 on the List of Actions to Advance LGBTI Equality, European Commission, 2016, link: http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=42903



preduzete od strane EK u cilju promovisanja jednakosti LGBTI populacije. Osim aktivnosti na nivou javnih politika i zakonodavnog okvira, Komisija je preduzela aktivnosti u cilju povećanja svijesti društva: kampanja "We All Share The Same Dream" ima za cilj promovisanje onoga što je zajedničko svim ljudima nezavisno od njihove seksualne orijentacije.

- **Zaključci Savjeta ministara EU o jednakosti pripadnika LGBTI populacije⁷:** Navedenim zaključcima Savjeta ministara EU stavljen je akcenat na 15 osnovnih zaključaka, kao i na prethodne aktivnosti koje su organi EU preduzeli u oblasti pružanja zaštite pripadnicima LGBTI populacije.
- **Eurobarometar o diskriminaciji iz 2015. godine⁸:** Analiza stepena društvene percepcije o postojanju diskriminacije na polju seksualne orijentacije i polnog identiteta.

⁷ Council conclusions on LGBTI equality, Council of the EU, 2016, link:
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/16/epsco-conclusions-lgbti-equality/>

⁸ Eurobarometer on Discrimination, 2015, European Commission, link:
http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47640

Mišljenje na nacrt strateškog dokumenta

Nacrt Strategije zaštite od radona sa Akcionim planom za period 2019 – 2023. godine

1. Generalni osvrt na nacrt strateškog dokumenta

Struktura Strategije zaštite od radona sa Akcionim planom za period 2019-2023. godine je izrađena na solidnim osnovama koje omogućavaju dodatno usklađivanje sa postavljenim zahtjevima u Uredbi i Metodologiji. Detaljnom analizom utvrđeno je da bi zbog obima i specifičnosti teme ovaj strateški dokument mogao biti tretiran i finalizovan u formi programa, a ne strategije, imajući u vidu da je opseg programa uži od opsega strategije, te da se predloženim strateškim dokumentom reaguje na konkretan problem koji zahtijeva hitne mjere rješavanja. Detaljniji komentari su u tabeli u nastavku.

2. Ocjena usklađenosti

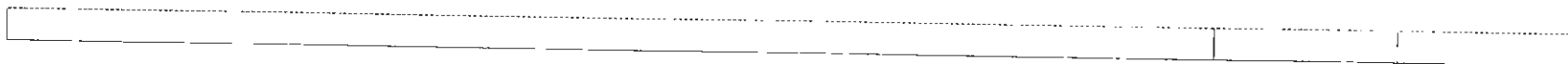
OBRAZAC USKLAĐENOSTI STRATEŠKOG DOKUMENTA		
Elementi strateškog dokumenta za provjeru usklađenosti	Ocjena usklađenosti	
	DA	NE
1. Usklađenost sa postojećim strateškim okvirom		
1.1. Krovna strateška dokumenta		
Poštujući princip usklađenosti, u ovom dijelu je, u kratkim crtama, potrebno napraviti jasnu poveznicu sa krovnim strateškim dokumentima. Samo se naslućuje veza sa jednim od ključnih prioriteta rada Vlade, dobrobit i zdravlje svih građana, istaknutom u Srednjoročnom programu rada Vlade 2018-2020, stoga je nužno uspostaviti logičnu i konkretnu povezanost sa ovim i ostalim krovnim strateškim dokumentima (npr. Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine).		
1.2. Sektorska strateška dokumenta		
Kao i u prethodnom dijelu i ovdje preporučujemo uspostavljanje jasne horizontalne usklađenosti sa sektorskim strateškim dokumentima. Konkretnije, ovaj strateški dokument bi trebalo da upućuje na vezu ili na usklađenost barem sa relevantnim strateškim dokumentima koje je izradilo Ministarstvo održivog razvoja i turizma (npr. Strategija zaštite od jonizujućih zračenja, radijacione sigurnosti i upravljanja radioaktivnim otpadom za period 2017-2021. sa Akcionim planom za period 2017-2021.)		
1.3. Međunarodne obaveze	✓	

2. Usklađenost sa procesom evropske integracije i ključnim politikama EU		
2.1. Nacionalni nivo (PPCG, završna mjerila, pregovaračka pozicija, IPA II)	✓	
2.2. EU nivo (politike EU, EU 2020, Strategija za Zapadni Balkan)	✓	
3. Usklađenost sa Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata		
3.1. Da li strateški dokument sadrži obavezni sadržaj iz Uredbe?	✓	
Ovaj predlog strategije sadrži Uredbom predviđeni sadržaj s tim što bi trebalo razmisliti o promjeni strukture dokumenta, kako bi usklađenost sa sadržajem iz Uredbe bila jasnija (predlog promjene strukture dat u dijelu 3.2.3.)		
3.2. Analiza stanja i problema		
3.2.1. Da li analiza stanja obuhvata analizu učinaka (uključujući i nedostatke) prethodnog strateškog dokumenta, ukoliko je postojao?	✓	
Ne postoji prethodna strategija u ovoj oblasti.		
3.2.2. Da li analiza stanja počiva na mjerljivim podacima, koji ukazuju na problem?	✓	
3.2.3. Da li analiza stanja obuhvata i analizu uloga svih domaćih i međunarodnih relevantnih aktera?	✓	
Radi jasnije strukture i zaokruživanja ovog dijela strategije, preporučujemo da tekst iz odjeljaka VII, VIII, IX i X se redukuje i uključi u analizu stanja, jer po svom sadržaju tom dijelu i pripada. Takođe, tabelarni prikazi iz aneksa mogu biti sastavni dio analize stanja.		
3.2.4. Da li analiza stanja daje pregled svih relevantnih nacionalnih i međunarodnih dokumenata za donošenje strateškog dokumenta?	✓	
3.2.5. Da li su analizom stanja i problema identifikovani uzroci i posljedice, odnosno problemi u datoj oblasti sa kojima se resor susrijeće i koje želi da riješi?	✓	

3.3. Strateški i operativni ciljevi		
3.3.1. Da li je definisan strateški cilj u skladu sa Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata?	✓	
U skladu sa preporukom da bi zbog obima i specifičnosti teme ovaj strateški dokument mogao biti tretiran i finalizovan u formi programa, preporučujemo definisanje jednog strateškog cilja iz kojeg bi proizlazili operativni ciljevi.		
3.3.2. Da li su definisani operativni ciljevi koji oslikavaju strateški cilj i dalje ga razrađuju?		x
Većina operativnih (specifičnih) ciljeva je jasno definisana. Međutim, potrebno je napraviti jasnu vezu između operativnih ciljeva i konkretnog strateškog cilja koji jedan ili više operativnih ciljeva razrađuju.		
3.3.3. Da li operativni ciljevi odgovaraju na definisane probleme?	✓	
U velikoj mjeri odgovaraju, međutim, preporučujemo da se opisi operativnih ciljeva, koji bespotrebno opterećuju taj dio strategije, formulišu kao problemi i uvrste u tekst analize stanja. Ovim bi se uspostavila logična struktura u kojoj problemi iznijeti u analizi stanja nalaze svoje rješenje kroz formulaciji ciljeva.		
3.3.4. Da li su operativni ciljevi SMART (konkretni, mjerljivi, akciono orijentisani, realistični i vremenski ograničeni)?		x
Ovaj zahtjev je djelimično ispunjen. Ciljevi su postavljeni realno, iako vremensko ograničenje nije jasno naznačeno kod svih ciljeva. Manjkavost u formulaciji operativnih ciljeva ogleda se na primjeru prvog operativnog cilja „ <i>Formiranje Nacionalnog koordinacionog tijela (NKT)</i> “ koji je uz ovakvu formulaciji bliži formi aktivnosti nego cilja . Dodatno, potrebno je postojeći veliki broj podataka dobijenih istraživanjem uključiti u formulaciju odgovarajućih ciljeva kako bi se mogle dobiti ciljane vrijednosti, odnosno kako bi cilj bio mjerljiv. Kao primjer za to navodimo operativni cilj 4: <i>Preventivnim mjerama kojima se pri gradnji novih objekata, kao i pri značajnijoj rekonstrukciji ili sanaciji ili dogradnji postojećih objekata, bitno smanjuje mogućnost ulaska radona iz tla u objekat, značajno smanjiti prosječnu koncentraciju aktivnosti radona za populaciju Crne Gore</i> . Preporučujemo da se redefiniše ovaj cilj kako bi imali određenu polaznu tačku na osnovu koje bi mogli da kvantifikujemo „značajno smanjenje“ i time učinimo ovaj cilj mjerljivim.		
3.4. Indikatori uspjeha		
3.4.1. Da li svaki operativni cilj ima makar jedan odgovarajući indikator učinka?		
Potrebno je za svaki operativni cilj predvidjeti indikator učinka koji će jasno predstaviti stepen realizacije određenog cilja.		
3.4.2. Da li su indikatori učinka relevantni za mjerenje efekata realizacije postavljenih operativnih ciljeva?		

3.4.3. Da li su indikatori učinka jasni i mjerljivi?		x
3.4.4. Da li indikatori učinka imaju postavljene polazne i ciljne vrijednosti (na srednjoročne i krajnje ciljne vrijednosti)?		x
Predlog je da se rezultati istraživanja, gdje je moguće, iskoriste kao polazne vrijednosti.		
3.5. Akcioni plan		
Preporučujemo da akcioni plan za sprovođenje strategije bude revidiran i izrađen za period od najviše 2 godine. Ovo je potrebno zbog lakšeg planiranja potrebnih finansija za sprovođenje aktivnosti, s obzirom na nemogućnost kvalitetnog i preciznog budžetskog planiranja za predviđeni period trajanja akcionog plana od 4 godine.		
3.5.1. Da li su predviđene aktivnosti definisane na način da odražavaju operativni cilj na koji se odnose i doprinose njegovoj realizaciji?	✓	
Veliki broj predviđenih aktivnosti ne vodi logično do ostvarenja predviđenog cilja. Primjer je pomenuti operativni cilj 1 „Formiranje Nacionalnog koordinacionog tijela (NKT)“ za koji je prva predviđena aktivnost „Formiranje Nacionalnog koordinacionog tijela (NKT)“. Iz navedenog primjera se ne može napraviti razlika između operativnog cilja i aktivnosti stoga predlažemo drugačije formulisanje cilja iz kojeg proističe ova aktivnost kao instrument za njegovu realizaciju.		
3.5.2. Da li je određena nadležna institucija za sprovođenje predviđene aktivnosti?	✓	
3.5.3. Da li su određeni rokovi za sprovođenje aktivnosti?	✓	
3.5.4. Da li je definisan indikator rezultata za svaku od aktivnosti ili grupe aktivnosti?	✓	
Jeste. Međutim, većina indikatora rezultata je postavljena tako da ne može biti mjerljiva. Indikatori rezultata nijesu uopšte kvantifikovani (npr. indikator uticaja <i>Broj učesnika na radionicama</i>). Potrebno je, gdje je moguće, izraziti indikator mjerljivom vrijednošću kako bi se kasnije mogla pratiti uspješnost realizacije.		
3.5.5. Da li su navedena neophodna budžetska sredstava i izvori finansiranja za realizaciju aktivnosti?		x
Preporuka je da se definišu precizna finansijska sredstva za sve aktivnosti i njihov izvor. Dodatno, treba posebno obratiti pažnju da formulacija „potrebna sredstva“ znači da ta sredstva nijesu obezbjeđena, jer se strategija izrađuje uz već predviđena sredstva za njenu realizaciju. Dobar primjer iz ove strategije je aktivnost 8.5 za koju je jasno navedeno „Donatorska sredstva obezbjeđena od strane MAAE u iznosu od 120.000 eura“.		
3.6. Finansijska procjena		

3.6.1.	Da li strateški dokument sadrži prikaz ukupnih finansijskih sredstava koji će biti iskorišćeni za period važenja strateškog dokumenta ili makar za period obuhvaćen pratećim akcionim planom dokumenta?		
3.6.2.	Da li su predstavljeni izvori finansiranja iz kojih će biti obezbijeđena finansijska sredstva?	✓	
	Djelimično. Dodatno, ako se navede da će finansijska sredstva biti obezbijeđena iz donacije potrebno je navesti naziv donatora i visinu budžetskih sredstava.		
3.6.3.	Da li su predviđena sredstva odobrena ili ne?		
	Nije jasno navedeno.		
3.7.	Monitoring evaluacija i izvještavanje		
3.7.1.	Da li su strategijom predviđen monitoring i izvještavanje?		x
	Procesi monitoringa i izvještavanja su vrlo šturo opisani, iako je izvještavanje nešto konkretnije navedeno. Ovaj dio je potrebno razraditi i dati jasan pregled odgovornosti, učesnika u ovim procesima, vremenskih rokova. Takođe, napominjemo da je, na osnovu obaveza iz Uredbe, potrebno predvidjeti godišnje izvještavanje o sprovođenju strategije koje se upućuje Generalnom sekretarijatu Vlade (GSV) na davanje mišljenja, kao i podnošenje završnog izvještaja GSV-u na mišljenje po isteku vremenskog roka za koji je strateški dokument donijet, a koji usvaja Vlada.		
3.7.2.	Da li je predviđeno odgovorno tijelo za vršenje monitoringa?	✓	
3.7.3.	Da li su predviđeni rokovi i dinamika izvještavanja?	✓	
3.7.4.	Da li je predviđen način podnošenja izvještaja o monitoringu – adresat i javno objavljivanje izvještaja?		
	Predviđeni sistem izvještavanja nije adekvatan i usklađen sa Uredbom i Metodologijom. Potrebno je definisati sačinjavanje godišnjeg izvještaja o sprovođenju strateškog dokumenta i završnog izvještaja po isteku vremenskog roka za koji je strateški dokument donijet. Oba izvještaja dostavljaju se GSV-u na mišljenje o njihovom sadržaju i strukturi. Završni izvještaj usvaja Vlada.		
3.7.5.	Da li je strategijom predviđena evaluacija?		
	Potrebno je uspostaviti jasan mehanizam evaluacije i predvidjeti odgovornosti za sprovođenje ovog procesa u skladu sa Uredbom i Metodologijom.		
3.7.6.	Ukoliko evaluaciju vrši eksterni evaluator (nezavisni evaluator), da li su predviđena neophodna finansijska sredstva za njegovo angažovanje?		x



Mišljenje na nacrt strateškog dokumenta

Nacrt strategije manjinske politike 2018-2023.

1. Generalni osvrt na nacrt strateškog dokumenta

Uzimajući u obzir da se radi o strateškom dokumentu koji se bavi specifičnom temom, generalna ocjena je da se radi o solidno strukturiranom dokumentu. Posebno je dobro obrađena analiza postojećeg stanja u navedenoj oblasti, gdje je pružen jasan prikaz postojećih problema i prepreka u realizaciji navedene politike. Glavni nedostaci predloženog nacrta se odnose na nedostatak precizno definisanih strateških ciljeva iz kojih proističu operativni ciljevi i aktivnosti. Indikatori učinka i rezultata nisu definisani na adekvatan način i u tom pogledu su navedene neophodne preporuke. Preporuke su navedene i u dijelu koji se odnosi na definisanje akcionog plana, sprovođenja monitoringa, izvještavanja i evaluacije.

2. Ocjena usklađenosti

OBRAZAC USKLAĐENOSTI STRATEŠKOG DOKUMENTA		
Elementi strateškog dokumenta za provjeru usklađenosti	Ocjena usklađenosti	
	DA	NE
1. Usklađenost sa postojećim strateškim okvirom		
1.1. Krovna strateška dokumenta		×
Nacrt strategije ne sadrži reference na krovna strateška dokumenta, s izuzetkom pozivanja na Ustav Crne Gore i važeće zakonske akte. Preporučujemo da se u uvodnom dijelu strategije navedu jasne veze sa najvažnijim strateškim dokumentima, kroz pozivanje na najvažnije ciljeve i prioritete koji se odnose na sprovođenje manjinske politike.		
1.2. Sektorska strateška dokumenta		×
Konstatuje se nedostatak postojanja jasne veze sa sektorskim strateškim dokumentima koji se bave pravima manjinskih naroda. Jedan od primjera koji se mogu iskoristiti u ovom dijelu jeste Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016-2020, kao strategija koja se odnosi na manjinske narode koji su tema predloženog nacrta strategije.		
1.3. Međunarodne obaveze	✓	
Nacrtom strategije su obuhvaćeni svi najvažniji međunarodni instrumenti zaštite prava manjinskih naroda, pri čemu se posebno ističu sistemi na nivou Ujedinjenih nacija i Savjeta Evrope.		

2. Usklađenost sa procesom evropske integracije i ključnim politikama EU			
2.1. Nacionalni nivo (PPCG, završna mjerila, pregovaračka pozicija, IPA II)		✓	
Donošenje Strategije predviđeno je u PPCG 2018-2020, što ukazuje na usklađenost sa pregovaračkim procesom, iako se u tekstu ova informacija ne navodi, pa bi trebalo to naglasiti.			
2.2. EU nivo (politike EU, EU 2020, Strategija za Zapadni Balkan)			✗
Prilikom definisanja strategije potrebno je uzeti u obzir Akcioni plan za Poglavlje 23-Pravosuđe i temeljna prava, koji sadrži preporuku o potrebi preduzimanja mjera da bi se spriječila diskriminacija manjina, kao i niz mjera/aktivnosti u cilju unapređenja položaja manjinskih naroda.			
3. Usklađenost sa Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata			
3.1. Da li strateški dokument sadrži obavezni sadržaj iz Uredbe?			
Nacrt strategije je zasnovan na obaveznom sadržaju koji proističe iz Uredbe. Međutim, u cilju uspostavljanja koherentnije strukture strateškog dokumenta, predlažemo izmjenu strukture u sledećim djelovima:			
• Poglavlje strategije koje se odnosi na sprovođenje, praćenje i finansiranje strateškog dokumenta prenijeti u završni dio strategije. • Predlažemo skraćenje poglavlja koje se bavi postojećim pravnim okvirom zaštite manjinskih naroda. Navedeno poglavlje zauzima i suviše veliki prostor u okviru strategije, posebno uzimajući u obzir da se veliki broj pravnih akata navodi i u poglavljima koje se bave specifičnim oblastima od značaja za manjinske narode (obrazovanje, zapošljavanje, itd.). Naš predlog je da pravni akti budu zastupljeni isključivo u okviru poglavlja na koja se odnose. • Sugerišemo uklanjanje tabela koje sadrže mjere za realizaciju operativnih ciljeva, s obzirom da su navedene mjere već zastupljene u okviru teorijskog dijela specifičnih oblasti koje tretiraju.			
3.2. Analiza stanja i problema			
3.2.1. Da li analiza stanja obuhvata analizu učinaka (uključujući i nedostatke) prethodnog strateškog dokumenta, ukoliko je postojao?		✓	
Nacrt strategije sadrži jasnu vezu sa prethodno važećim strateškim dokumentom koji se bavi manjinskom politikom.			
3.2.2. Da li analiza stanja počiva na mjerljivim podacima, koji ukazuju na problem?		✓	

3.2.3.	Da li analiza stanja obuhvata i analizu uloga svih domaćih i međunarodnih relevantnih aktera?	✓	
3.2.4.	Da li su analizom stanja i problema identifikovani uzroci i posljedice, odnosno problemi u datoj oblasti sa kojima se resor susrijeće i koje želi da riješi?	✓	
3.3.	Strateški i operativni ciljevi		
3.3.1.	Da li je definisan strateški cilj u skladu sa Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata?		✗
Nacrtom strategije nisu definisani ciljevi- na način iz kojeg se može jasno zaključiti da se radi o strateškim ciljevima. U svakoj od specifičnih oblasti navedeni su ciljevi koji imaju karakter operativnih (specifičnih ciljeva), iz kojih proističu mjere/instrumenti za njihovu realizaciju. Predlažemo da svaka oblast sadrži jedan strateški (opšti cilj), koji će se odnositi na cjelokupnu oblast i iz kojeg proističu operativni (specifični) ciljevi. Jedan od primjera koji se može iskoristiti jeste cilj 1.2. koji glasi „Jačanje multikulturalnosti i multietničnosti u obrazovnim kurikulumima“. Navedeni cilj može biti iskorišćen kao strateški cilj kojim je obuhvaćena cjelokupna oblast obrazovanja, i iz kojeg proističu postojeći operativni ciljevi. U skladu sa navedenim primjerom potrebno je formulisati strateške ciljeve za sve oblasti zastupljene u strategiji.			
3.3.2.	Da li su definisani operativni ciljevi koji oslikavaju strateški cilj i dalje ga razrađuju?		
U skladu sa prethodno navedenim konstatuje se postojanje ciljeva koji imaju karakter operativnih ciljeva. Međutim, navedene ciljeve je potrebno definisati kao operativne i uspostaviti jasnu povezanost za strateškim ciljevima koji nedostaju.			
3.3.3.	Da li operativni ciljevi odgovaraju na definisane probleme?	✓	
3.3.4.	Da li su operativni ciljevi SMART (konkretni, mjerljivi, akciono orijentisani, realistični i vremenski ograničeni)?	✓	
3.4.	Indikatori uspjeha		
3.4.1.	Da li svaki operativni cilj ima makar jedan odgovarajući indikator učinka?		✗
Strategija ne sadrži indikatore učinka koji su vezani za predviđene operativne ciljeve. Sugerišemo definisanje indikatora učinka za svaki operativni cilj posebno, i u tom pogledu predlažemo da za cilj 1.1. „Ostvarenje prava školovanja na maternjem jeziku“, indikator učinka glasi „Povećanje od (broj)% studenata, pripadnika manjinskih naroda, koji studiraju na maternjem jeziku“. U skladu sa navedenim primjerom definisati indikatore učinka za svaki od postojećih operativnih ciljeva.			
3.4.2.	Da li su indikatori učinka relevantni za mjerenje efekata realizacije postavljenih operativnih ciljeva?		✗

3.4.3.	Da li su indikatori učinka jasni i mjerljivi?		*
3.4.4.	Da li indikatori učinka imaju postavljene polazne i ciljne vrijednosti (na srednjoročne i krajnje ciljne vrijednosti)?		*
3.5.	Akcioni plan		
3.5.1.	Da li su predviđene aktivnosti definisane na način da odražavaju operativni cilj na koji se odnose i doprinose njegovoj realizaciji?		
Akcioni plan ne sadrži aktivnosti koje se odnose na operativni cilj. U okviru AP je predviđeno posebno polje za aktivnosti koje je ostalo upražnjeno. Međutim, navedeni su posebni instrumenti/mjere koji su vezani za svaki od predviđenih ciljeva. Sprovedenjem u djelo prethodnih sugestija koje se odnose na definisanje strateških i operativnih ciljeva, predlažemo transformaciju navedenih instrumenata i mjera u aktivnosti, u skladu s predloženom strukturom u okviru Metodologije. U određenim slučajevima preporučujemo redefinisane određenih mjera koje nemaju karakter aktivnosti u skladu sa Metodologijom. Primjer jedne takve mjere jeste mjera 2.2.1. koja glasi „Pospješiti inkluziju pripadnika manjinskih naroda na rukovodećim mestima u javnoj upravi i pravosudnim organima“. <u>Navedena mjera ima karakter operativnog cilja, i u tom pogledu predlažemo definisanje nove mjere/aktivnosti koja će biti usklađena sa operativnim ciljem i jasno predvidjeti način na koji će taj cilj biti realizovan.</u>			
3.5.2.	Da li je određena nadležna institucija za sprovođenje predviđene aktivnosti?		✓
3.5.3.	Da li su određeni rokovi za sprovođenje aktivnosti?		
U najvećem broju slučajeva predviđeni su precizni rokovi za sprovođenje aktivnosti. Međutim, izuzetak predstavlja nekoliko aktivnosti gdje je predviđena kontinuirana realizacija navedene aktivnosti (Cilj 1.4, Mjera 1.4.1.). Predlažemo da takav vid definisanja vremenskog roka za realizaciju aktivnosti ne bude korišćen, već da za svaku aktivnost bude precizno definisan rok u okviru kojeg će biti realizovana.			
3.5.4.	Da li je definisan indikator rezultata za svaku od aktivnosti ili grupe aktivnosti?		
Akcionim planom su definisani indikatori za svaku od predviđenih mjera/instrumenata, ali navedeni indikatori nisu jasni i mjerljivi. Primjer takvog indikatora jeste indikator koji se odnosi na mjeru 2.1.1. „Mjere usmerene na implementaciju pozitivno-pravnih rješenja koja se tiču ravnomjernog zapošljavanja nacionalnih manjina“, i koji glasi „Izveštaj MJU o preduzetim mjerama“. Tako formulisan indikator ne upućuje na zaključak da li je predviđena mjera sprovedena ili ne, i u tom pogledu predlažemo redefinisane predviđenih indikatora rezultata. Primjer jednog od dobro definisanih indikatora jeste indikator rezultata koji se odnosi na Mjeru 7.1.1. Preporučujemo da svi indikatori budu definisani na način kako je to urađeno sa pruženim primjerom.			
3.5.5.	Da li su navedena neophodna budžetska sredstava i izvori finansiranja za realizaciju aktivnosti?		*
Akcioni plan ne sadrži prikaz finansijskih sredstava neophodnih za realizaciju predviđenih aktivnosti. Preporučujemo definisanje neophodnih finansijskih iznosa za svaku aktivnost posebno, kao i izvora finansiranja iz kojih proističu potrebna sredstva.			

3.6. Finansijska procjena		
3.6.1.	Da li strateški dokument sadrži prikaz ukupnih finansijskih sredstava koji će biti iskorišćeni za period važenja strateškog dokumenta ili makar za period obuhvaćen pratećim akcionim planom dokumenta?	
Strateški dokument ne sadrži prikaz ukupnih finansijskih sredstava neophodnih za period važenja strategije. Strategijom je jedino navedeno da ukupan iznos sredstava zavisi od sredstava planiranih za ove namjene godišnjim zakonima o budžetu nosioca aktivnosti predviđenih Strategijom. Predlažemo definisanje ukupnog iznosa sredstava neophodnih za sprovođenje strategije. Takođe, obratiti pažnju na tačku 3.5.5. mišljenja koja se odnosi na obavezu prikaza neophodnih finansijskih sredstava za svaku predviđenu aktivnost u okviru AP.		
3.6.2.	Da li su predstavljeni izvori finansiranja iz kojih će biti obezbijedena finansijska sredstva?	
Strategija sadrži okvirne izvore finansiranja (budžet, budžet lokalnih zajednica, donacije, inostrana finansijska podrška), ali ne sadrži jasno precizirane izvore finansiranja. Potrebno je precizno odrediti izvore finansiranja kroz jasno imenovanje svakog izvora posebno.		
3.6.3.	Da li su predviđena sredstva odobrena ili ne?	
Strategija ne sadrži navedeni podatak		
3.7. Monitoring evaluacija i izvještavanje		
3.7.1.	Da li su strategijom predviđen monitoring i izvještavanje?	✓
3.7.2.	Da li je predviđeno odgovorno tijelo za vršenje monitoringa?	✓
3.7.3.	Da li su predviđeni rokovi i dinamika izvještavanja?	✗
Strategijom je predviđeno osnivanje Komisije koja, između ostalog, na godišnjem nivou informiše Vladu o sprovođenju Strategije. Ipak, u cilju preciznijeg utvrđivanja dinamike izvještavanja, predlažemo da se ovaj dio Strategije dopuni informacijom da će se sačinjavati, i Vladi dostavljati na usvajanje, godišnji izvještaji o praćenju sprovođenja AP, kao i završni izvještaj o sprovođenju Strategije. Takođe, u ovom dijelu, potrebno je jasno navesti i:		
• Koje su sve institucije zadužene za monitoring i prikupljanje podataka; • Koja institucija je zadužena za objedinjavanje podataka i pisanje izvještaja; • Koje tijelo je zaduženo za razmatranje izvještaja;		
3.7.4.	Da li je predviđen način podnošenja izvještaja o monitoringu – adresat i javno objavljivanje izvještaja?	✗
Nije predviđen način podnošenja izvještaja o monitoringu.		

3.7.5. Da li je strategijom predviđena evaluacija?		
Nacrt strateškog dokumenta ne sadrži režim evaluacije primjene strategije. Predlažemo da navedeni režim bude uspostavljen u skladu sa preporukama sadržanim u Metodologiji.		
3.7.6. Ukoliko evaluaciju vrši eksterni evaluator (nezavisni evaluator), da li su predviđena neophodna finansijska sredstva za njegovo angažovanje?		
U skladu sa prethodno navedenim potrebno je uspostaviti adekvatan režim evaluacije.		



**VLADA CRNE GORE
GENERALNI SEKRETARIJAT**

Broj: 02- 4115/2

Podgorica, 6. septembar 2018. godine

MINISTARSTVO ODBRANE

Predmet: Mišljenje na Prijedlog strateškog pregleda odbrane Crne Gore

Poštovani,

U skladu s vašim dopisom od 27. avgusta 2018. (br. 805-7701/18-2), u kojem tražite mišljenje Generalnog sekretarijata Vlade na **Prijedlog strateškog pregleda odbrane Crne Gore**, uzeli smo u razmatranje ovaj izuzetno važan dokument za dalji razvoj odbrambenog sistema Crne Gore.

Iako predmetni dokument ne spada u klasična strateška dokumenta u smislu Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja stratejskih dokumenata (Sl. list CG 54/18), kako ste pravilno konstatovali u vašem dopisu, Sektor za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike je pristupio njegovoj analizi imajući u vidu njegov uticaj na dugoročno strateško planiranje odbrane. S tim u vezi, ukazujemo na sljedeće:

Konstatuje se da Prijedlog strateškog pregleda odbrane Crne Gore u potpunosti odlikava ključne strateške pravce politike odbrane koji proizilaze iz odgovarajućeg zakonskog okvira i obaveza članstva Crne Gore u Sjevernoatlantskom savezu, kao i da ovaj dokument slijedi dobru praksu dokumenata istog karaktera u drugim državama članicama NATO, kako u pogledu strukture tako i sadržaja.

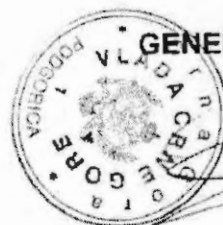
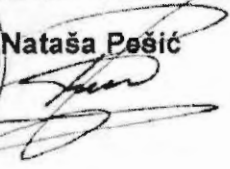
Iako ovaj dokument ne podliježe kriterijumima iz standardnog obrasca za izdavanje mišljenja na predloge strateških dokumenata, u cilju unapređenja kvaliteta ovog dokumenta, sugerišemo da se u jednom poglavlju, po mogućnosti nakon analize stanja, jasno navedu strateški ciljevi koji će biti temelj za kasnije donošenje **Dugoročnog plana razvoja odbrane**. Iako se u tekstualnom dijelu navode nedostaci odbrambenog sistema i ključni ciljevi, smatramo da je zbog bolje preglednosti i razumijevanja važno da se isti taksativno objedine na jednom mjestu. Takođe, sugerišemo da ovom prilikom pogledate primjer Strateškog pregleda odbrane

Slovenije¹ koji pored definisanja strateških ciljeva ukazuju i na način na koji se oni planiraju ostvariti.

U nadi da vam naše sugestije mogu biti od koristi, iskoristila bih priliku da ukažem na važnost zajedničkih napora u primjeni **Uredbu o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (Sl. list CG 54/18)** i prateće **Metodologije**, naročito prilikom pripreme Dugoročnog plana razvoja, kako bi se na adekvatan način obezbijedio racionalan, ekonomičan i uspješan razvoj odbrambenog sistema Crne Gore.

Uvjeravam vas da je Generalni sekretarijat Vlade, kao organ nadležan za strateško planiranje Vlade Crne Gore, na raspolaganju za sve eventualne nedoumice i konsultacije u cilju efikasnog razvoja ove politike.

S uvažavanjem,

 **GENERALNI SEKRETAR**
Nataša Pešić


¹ http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/javne_objave/2017/SPO2016_eng.pdf