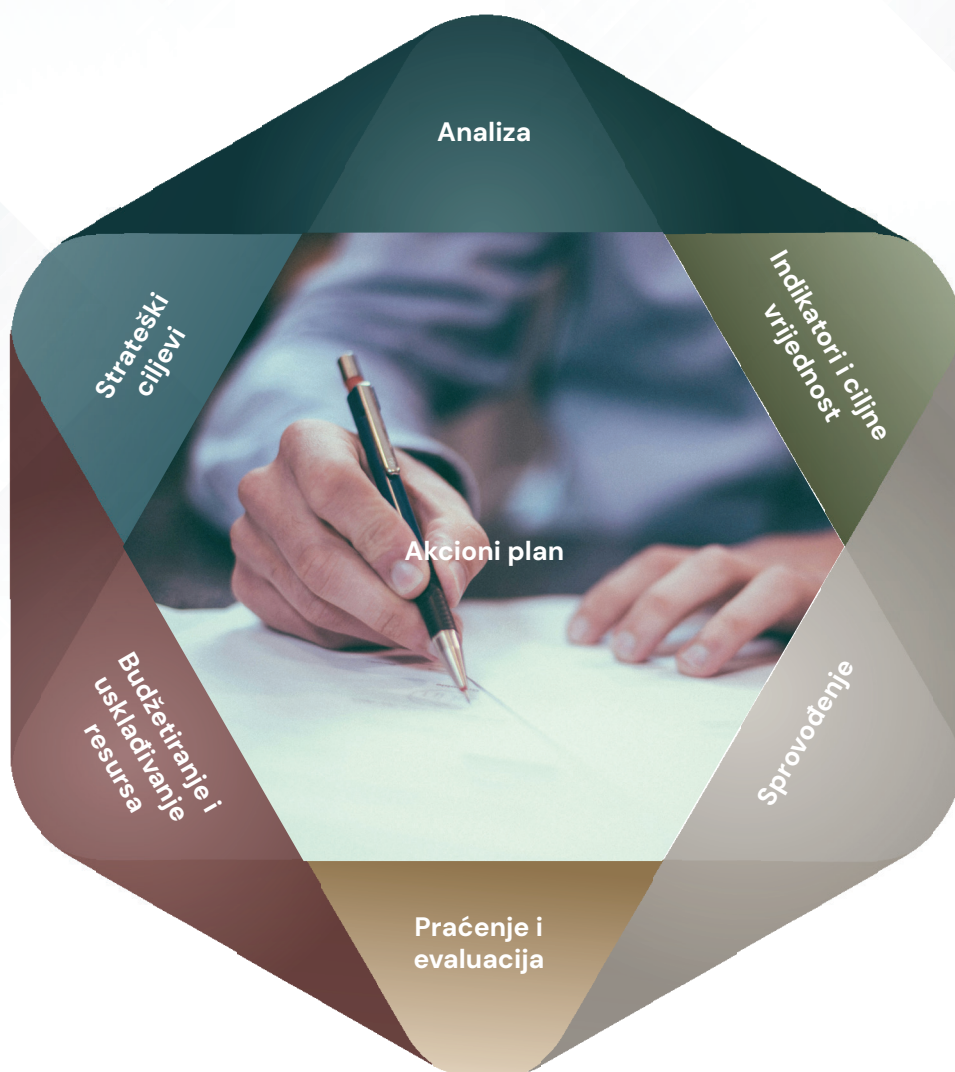


Metodologija za strateško planiranje

Praktično uputstvo za pripremu, sprovođenje, praćenje
i evaluaciju strateških dokumenata



IMPRESSUM

Metodologija za strateško planiranje

Praktično uputstvo za pripremu, sprovođenje, praćenje
i evaluaciju strateških dokumenata

Izdavač:

Sektor za koordinaciju, usklađenost i praćenje
sprovođenja strateških dokumenata kojima se utvrđuju
javne politike – Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore

Uređivački tim:

Ana Stankaitiene
Almedina Vukić Martinović

Grafički dizajn:

Studio ribizla.

Izrada ove metodologije podržana je u okviru projekta “EU4PFM – Podrška Evropske unije upravljanju javnim finansijama u Crnoj Gori – EU4PFM”, broj ugovora NEAR/TGD/2023/EA-RP/0143, koji finansira Evropska unija a sprovodi GOPA Pro GmbH.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost izdavača i ne odražava nužno stavove Evropske unije

Podgorica, septembar 2026. godine

Metodologija za strateško planiranje

Praktično uputstvo za pripremu, sprovođenje, praćenje
i evaluaciju strateških dokumenata

Sadržaj

Uvod	6
Dio I – Nacionalni okvir strateškog upravljanja	8
Poglavlje 1. Nacionalni ciklus planiranja javnih politika	9
Poglavlje 2. Pravni i institucionalni okvir	12
Poglavlje 3. Vrste strateških dokumenata	14
Poglavlje 4. Vodeći principi	16
Dio II – Ciklus strateških planskih dokumenata	18
Poglavlje 5. Iniciranje i uključivanje u godišnji plan strateških dokumenata	20
Poglavlje 6. Priprema i koordinacija	22
Poglavlje 7. Konsultacije i sagledavanje	24
Poglavlje 8. Usvajanje na Vladi i registracija	26
Poglavlje 9. Sprovođenje i integracija sa budžetskim planiranjem	28
Poglavlje 10. Praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluacija	30
Poglavlje 11. Komunikacija i transparentnost	33
Dio III – Struktura i izrada strateških planskih dokumenata	35
Poglavlje 12. Analiza stanja	38
Poglavlje 13. Definisanje ciljeva i indikatora	40
Poglavlje 14. Planiranje aktivnosti	44
Poglavlje 15. Procjena troškova aktivnosti	47
Poglavlje 16. Organizacija praćenja sprovođenja, izvještavanja i evaluacije u okviru strategije	52

Vodič kroz anekse	55
Aneks 1	57
Aneks 2	60
Aneks 3	62
Aneks 4	64
Aneks 5	68
Aneks 6	70
Aneks 7	74
Aneks 8	77
Aneks 9	80
Aneks 10	83
Aneks 11	85
Aneks 12	87
Aneks 13	88
Aneks 14	89
Aneks 15	100
Aneks 16	105
Aneks 17	107
Aneks 18	112
Aneks 19	115
Aneks 20	120

Uvod

Ova metodologija pruža praktične smjernice ministarstvima, organima uprave i drugim institucijama nadležnim za izradu, sprovođenje i praćenje sprovođenja strateških i planskih dokumenata u Crnoj Gori. Njome se objašnjava način primjene nacionalne metodologije strateškog planiranja na dosljedan i koordinisan način u svim sektorima državne uprave.

Ova metodologija izrađena je u skladu s Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, kojom se uspostavlja pravni okvir i utvrđuju principi strateškog planiranja u Crnoj Gori.

Njome se dopunjuje i ažurira Metodologiju razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata koju je Vlada Crne Gore usvojila 2018. godine.¹ Ona odražava institucionalni i procesni razvoj koji je uslijedio nakon njenog usvajanja i uvodi strukturiraniji i praktičniji format za korisnike. Metodologija objedinjava praktične smjernice koje su prethodno bile sadržane u više različitih dokumenata i usklađuje ih sa aktuelnim okvirom strateškog planiranja, fiskalnog upravljanja i praćenja. Zadržavajući metodološki kontinuitet, pruža jasnija uputstva, primjere i obrasce kao podršku praktičnoj primjeni u svakodnevnom radu.

Metodologija je namijenjena onima koji se bave izradom, koordinacijom ili revidiranjem strateških dokumenata s ciljem da se obezbijedi da je svaka strategija dobro strukturirana, koherentna i sprovodiva. Njome se definiše standardni redoslijed koraka, opisuju obavezni elementi strateškog dokumenta i pojašnjavaju institucionalne uloge i procedure koordinacije tokom cijelog ciklusa strateškog planiranja.

Namjena i primjena

Metodologija služi kao operativni referentni dokument i podrška institucijama u:

- razumijevanju procedura za iniciranje, pripremu, sagledavanje, usvajanje i praćenje sprovođenja strateških planskih dokumenata;
- primjeni metodoloških standarda kojima se obezbjeđuju kvalitet, usklađenost i fiskalna realnost;
- povezivanju strateških prioriteta sa srednjoročnim i godišnjim budžetskim okvirom; i
- izvještavanju o napretku i rezultatima na strukturiran i transparentan način.

Institucije treba da koriste ovu metodologiju prilikom izrade novih strateških dokumenata ili revidiranja postojećih. Treba da se koristi i kao referenca tokom konsultacija, kontrole kvaliteta i izvještavanja Generalnog sekretarijata Vlade (GSV), uključujući njegovu organizacionu jedinicu nadležnu za strateško planiranje, odnosno Sektor za strateško planiranje i koordinaciju politika Vlade, kao i Ministarstva finansija (MF).

Struktura metodologije

Metodologija prati logiku ciklusa strateškog planiranja i podijeljena je u tri dijela:

- *Dio I – Osnove strateškog planiranja:* predstavlja pravni i institucionalni okvir, sistem dokumenata i vodeće principe na kojima počiva strateško planiranje u Crnoj Gori.
- *Dio II – Okvir sprovođenja:* opisuje glavne proceduralne korake za pripremu, koordinaciju, konsultacije, sagledavanje, odobravanje, evidentiranje, sprovođenje i praćenje sprovođenja.

¹ Prvo izdanje Metodologije donijeto je 2018. godine, drugo je izrađeno 2020. godine, dok je treće izdanje, koje obuhvata orodnjavanje i integriše aspekte zaštite životne sredine, izrađeno 2023. godine.

- *Dio III – Struktura i izrada strateških planskih dokumenata*: pruža detaljne metodološke smjernice za izradu sadržaja – od analize stanja i definisanja ciljeva do planiranja aktivnosti (uključujući procjenu troškova) i uspostavljanja mehanizama praćenja sprovođenja.

Na kraju svakog poglavlja date su sažete ključne poruke i naznačeni su relevantni vodeći principi koji se primjenjuju u datoj fazi.

Aneksi

Aneksi sadrže praktične alate i obrasce koji prate ovaj priručnik i pružaju podršku u njegovoj primjeni u svakodnevnom radu. Njima su obuhvaćeni modeli obrazaca akcionih planova, godišnjih i završnih izvještaja o sprovođenju, pasoša indikatora, sažetaka konsultacija i drugih obrazaca kojima se obezbjeđuju dosljednost i uporedivost strateških dokumenata na nivou državne uprave.

Primjena

Metodologiju treba da primjenjuju sve nadležne institucije koje izrađuju ili revidiraju strategije upisane u Registar strateških dokumenata Vlade. Njegova primjena obezbjeđuje da svaki dokument ispunjava propisane metodološke standarde, podržava usklađenost planiranja politika i budžeta i doprinosi ukupnoj koherentnosti nacionalnog sistema strateškog planiranja.

1

Kako koristiti ovaj priručnik



Koristite ovaj Priručnik kao praktični vodič i konsultujte odgovarajući dio u skladu sa svojim potrebama i fazom procesa strateškog planiranja

Dio I

Nacionalni okvir strateškog upravljanja

POGLAVLJE 1

Nacionalni ciklus planiranja javnih politika

Jasno razumijevanje nacionalnog ciklusa planiranja javnih politika od suštinskog je značaja za izradu i upravljanje strateškim planskim dokumentima. Strateška planska dokumenta predstavljaju jedan od instrumenata pomoću kojih Vlada planira, sprovodi i prati sprovođenje javne politike. Zbog toga moraju biti izrađene u skladu s drugim političkim, pravnim i fiskalnim instrumentima koji zajedno čine jedinstven sistem upravljanja javnim politikama.

Instrumenti planiranja javnih politika

Javne politike u Crnoj Gori oblikuju se kroz više međusobno povezanih instrumenata. Na političkom nivou, Srednjoročni program rada Vlade, koji priprema Generalni sekretarijat Vlade, definiše glavne prioritete i obaveze tokom trajanja mandata Vlade. Ti prioriteti sprovode se kroz dugoročne razvojne strategije, reformske okvire povezane sa Evropskom unijom, sektorske strategije i programe, zakone i podzakonska akta, kao i kroz sistem fiskalnog planiranja kojim rukovodi Ministarstvo finansija. Iako se ovi instrumenti razlikuju po obimu i trajanju, svi slijede zajedničku logiku planiranja: utvrđivanje prioriteta → njihovo prevođenje u strategije → sprovođenje kroz aktivnosti i finansiranje → praćenje i evaluacija → korišćenje rezultata kao osnove za novo planiranje.

Ključne kategorije instrumenata obuhvataju:

- **Politička i razvojna dokumenta** (npr. Program rada Vlade, Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine) – kojima se definišu dugoročni nacionalni ciljevi i strateški pravci razvoja.
- **Reformske okvire i dokumenta povezana s EU** (Program ekonomskih reformi (PER), Reformska agenda Crne Gore, Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (PPCG), Zelena agenda i dr.) – kojima se prioriteti u pristupanju EU i reformama prevode u mjerljive ciljeve.
- **Strateška planska dokumenta** – srednjoročne ili dugoročne strategije koje donosi Vlada, a kojima se utvrđuju razvojni i strateški (reformski) ciljevi; svaku strategiju prati akcioni plan kojim se definišu aktivnosti za sprovođenje, indikatori rezultata i okvirni troškovi;
- **Programska dokumenta** – akcione planove i, ako postoje, institucionalne planove (srednjoročne programe rada ministarstava) kojima se organizuje sprovođenje strateških ciljeva kroz konkretne aktivnosti i nadležnosti. U praksi, programsko–budžetski okvir i pojedinačni budžetski programi/potprogrami imaju sličnu funkciju: definišu institucionalne prioritete, raspoređuju resurse i predstavljaju glavni operativni izraz načina sprovođenja aktivnosti unutar svake institucije.
- **Normativna akta** (zakone, podzakonska akta i druge propise) – kojima se obezbjeđuje pravni osnov za sprovođenje aktivnosti, a koja se izrađuju u skladu s metodologijom *Procjene uticaja propisa* (RIA);
- **Instrumente fiskalnog planiranja** – Srednjoročnu fiskalnu strategiju, Smjernice fiskalne politike, srednjoročni budžetski okvir i godišnje budžete, kojima se definišu fiskalna ograničenja i obezbjeđuje finansiranje strateških ciljeva.

Pregled glavnih instrumenata javnih politika, planiranja, reformi i fiskalnog planiranja koji čine nacionalni ciklus planiranja javnih politika dat je u *Aneksu 1*.

Ciklus planiranja javnih politika

Ciklus planiranja javnih politika povezuje političko odlučivanje, strateško planiranje, programiranje, fiskalno planiranje, zakonodavstvo i praćenje sprovođenja u jedan kontinuirani proces. Svaka faza obezbjeđuje informacije ili odluke koje usmjeravaju narednu fazu. U okviru ovog okvira funk-

cionišu dva međusobno povezana ciklusa: srednjoročni ciklus planiranja javnih politika, koji se poklapa s mandatom Vlade, i godišnji ciklus, kojim se obezbjeđuju kontinuirano sprovođenje i finansiranje.

Srednjoročni ciklus

Srednjoročni ciklus javnih politika započinje formiranjem nove Vlade i definiše pravac upravljanja javnim politikama, strateškog i fiskalnog upravljanja tokom trajanja mandata.

- **Utvrđivanje agende i prioriteta.** Na početku mandata, Vlada donosi *Program rada Vlade / ekspozice predsjednika Vlade Crne Gore*, kojim se definišu glavni nacionalni prioriteti za četvorogodišnji period. Ti prioriteti usklađeni su sa dugoročnijim okvirima kao što su Nacionalna strategija održivog razvoja (NSOR 2030) i reformski programi povezani s Evropskom unijom (PER, Reformska agenda, PPCG).
- **Srednjoročno planiranje i formulisanje.** U I kvartalu prve godine mandata, Vlada donosi dva ključna dokumenta koja predstavljaju okvir za cjelokupan sistem javnih politika:
 - *Fiskalnu strategiju*, kojom se utvrđuju ciljevi fiskalne politike, srednjoročni prioriteti i okvirni limiti potrošnje;
 - *Srednjoročni program rada Vlade (SPRV)*, kojim se definišu ključni prioriteti javnih politika i reformi za naredne četiri godine; i
 - *Srednjoročni plan strateških dokumenata (SPSD)*, kojim se za cijeli period mandata definišu strateški dokumenti koje treba izraditi, revidirati ili okončati radi sprovođenja prioriteta utvrđenih u Srednjoročnom programu rada Vlade. Srednjoročni plan strateških dokumenata predstavlja instrument planiranja i koordinacije, koji se vodi kao interni analitički izvod iz Srednjoročnog programa rada Vlade za potrebe koordinacije i praćenja sprovođenja i predstavlja osnov za godišnje planiranje strateških dokumenata.
- **Planiranje i donošenje strategija.** Nadležne institucije pripremaju ili ažuriraju strateška dokumenta utvrđena u srednjoročnom planu strateških dokumenata. Svaki nacrt strategije predmet je javne rasprave, metodološke provjere od strane Generalnog sekretarijata Vlade i fiskalne provjere od strane Ministarstva finansija prije usvajanja na Vladi i upisa u Registar strateških dokumenata.
- **Programiranje i finansiranje.** Svaki strateški dokument mora sadržati ili imati prateći akcioni plan – glavni programski dokument kojim se definišu aktivnosti, nadležnosti i okvirni troškovi. Podaci o troškovima iz akcionih planova predstavljaju osnov za zahtjeve za finansiranje u okviru sistema fiskalnog planiranja, čime se obezbjeđuje da se nove aktivnosti razvijaju u okviru realnih finansijskih ograničenja.
- **Sprovođenje i preispitivanje.** Srednjoročni program rada Vlade i njegova prva godišnja dimenzija – Godišnji program rada Vlade (GPRV) utvrđuju se na početku mandata Vlade i predstavljaju osnovni okvir za sprovođenje aktivnosti koje doprinose realizaciji prioriteta i ciljeva postavljenih SPRV-om. Srednjoročni program rada Vlade i Fiskalna strategija važe tokom cijelog mandata Vlade i ne izrađuju se ponovo svake godine. U narednim godinama, Godišnji program rada Vlade se ažurira i dodatno razrađuje, umjesto da se priprema iznova, kako bi odražavao ostvareni napredak, nove odluke i promjene okolnosti, čime se obezbjeđuje kontinuitet planiranja uz ograničavanje administrativnog opterećenja. Ministarstva sprovode i ažuriraju svoje godišnje planove u okviru tako uspostavljenog sistema, obezbjeđujući kontinuitet do narednog ciklusa Vlade.

Godišnji ciklus

Godišnji ciklus operacionalizuje srednjoročni okvir i obezbjeđuje usklađenost između strategija, programskih dokumenata i budžetskog procesa.

- **Godišnje utvrđivanje prioriteta.** Na početku svake godine Vlada ažurira:
 - *Godišnji program rada Vlade*, kojim se operacionalizuje *Srednjoročni program rada Vlade* definisanjem godišnjih aktivnosti, uključujući aktivnosti koje se odnose na pripremu

ili reviziju strateških planskih dokumenata – koje direktno doprinose ostvarivanju ciljeva *Srednjoročnog programa rada Vlade*;

- *Godišnji plan strateških dokumenata* (GPSD), koji predstavlja godišnju dimenziju srednjoročnog plana strateških dokumenata i definiše koja će strateška dokumenta tokom godine biti pripremljena, revidirana ili okončana.
- **Fiskalno planiranje.** *Smjernicama fiskalne politike* – koje Ministarstvo finansija izdaje svake godine – srednjoročna Fiskalna strategija prevodi se u konkretne fiskalne parametre i gornje granice rashoda. Nakon toga, priprema se srednjoročni budžetski okvir kao godišnje ažuriranje za sprovođenje Fiskalne strategije, koji predstavlja glavni operativni alat za povezivanje prioriteta sa raspoloživim resursima.
- **Programiranje i budžetiranje.** Resorna ministarstva koriste procjene troškova iz akcionih planova svojih strategija kao osnov za dostavljanje podataka za srednjoročni budžetski okvir i strukture budžetskih programa. Postojeći budžetski programi i potprogrami često obuhvataju aktivnosti iz akcionih planova, dok oni koji pokrivaju isključivo rashode po osnovu redovnog poslovanja i zakonskih obaveza mogu funkcionisati i bez direktne veze sa strategijom. Ovakav pristup obezbjeđuje da se za nove inicijative procijene troškovi, da se utvrde prioriteta i da se povežu sa fiskalnim ograničenjima.
- **Praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluacija.** Svaka institucija prati ostvareni napredak i izrađuje Godišnji izvještaj o sprovođenju, koji se dostavlja Generalnom sekretarijatu Vlade i Ministarstvu finansija. Ovi izvještaji predstavljaju osnov za Godišnji izvještaj Vlade o sprovođenju strateških dokumenata, kojim se pruža objedinjeni pregled strateškog i fiskalnog učinka. Srednjoročne i završne evaluacije procjenjuju efektivnost, efikasnost i održivost, a njihovi nalazi koriste se za buduće planiranje.

Ovaj slijed čini kontinuirani ciklus planiranja javnih politika kojim se obezbjeđuje da se nove strategije razvijaju na osnovu dokaza, sprovode u okviru fiskalnih ograničenja i redovno preispituju. Zakonske i institucionalne nadležnosti za ove korake detaljnije su predstavljene u Poglavlju 2.

Ključne poruke

- Nacionalni ciklus planiranja i izrade javnih politika povezuje političke prioritete, strategije, zakone i budžete u jedinstven i koherentan proces.
- Strateška dokumenta predstavljaju jednu komponentu ovog sistema i moraju biti usklađena sa ciljevima višeg nivoa, okvirima EU i fiskalnim ograničenjima.
- Pokretanje nove strategije mora slijediti logiku ciklusa izrade javnih politika i poštovati utvrđene kalendare planiranja i budžetiranja.
- Praćenje sprovođenja i evaluacija zatvaraju ciklus i obezbjeđuju osnov za novo planiranje.

Pravni i institucionalni okvir

Zakonski i institucionalni okvir definiše način na koji Vlada Crne Gore organizuje, koordinira i obezbjeđuje odgovornost za pripremu, usvajanje, sprovođenje i praćenje sprovođenja strateških dokumenata. Njime se uspostavljaju jasne nadležnosti, procedure i mehanizmi obezbjeđivanja kvaliteta koji predstavljaju osnovu cjelokupnog nacionalnog sistema planiranja.

Sistem strateškog planiranja zasniva se na skupu zakona i podzakonskih akata kojima se zajednički uspostavlja okvir za pripremu, usvajanje, sprovođenje i praćenje sprovođenja strateških dokumenata u Crnoj Gori.

Ključni pravni akti su:

- *Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata*, kojom se uspostavlja opšti metodološki okvir, propisuju obavezni obrasci i uređuju procedure koordinacije i obezbjeđivanja kvaliteta u okviru sistema;
- *Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti* i prateća podzakonska akta, kojima se uspostavlja osnov za povezivanje strateških prioriteta sa fiskalnim planiranjem i definišu procedure fiskalne procjene i integracije strategija u Priručnik o srednjoročnom budžetskom okviru;
- *Zakon o državnoj upravi* i druge sektorske zakone kojima se definišu nadležnosti organa uprave za pripremu i sprovođenje sektorskih politika;
- *Zakon o državnoj upravi* i *Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave*, kojima se uređuje obavezna priprema institucionalnih programa rada i izvještavanje o njihovom sprovođenju, uključujući ciljeve, indikatore, aktivnosti, odgovornosti i resurse;
- *Poslovnik Vlade* i *Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija*, kojima se uređuju procedure učešća javnosti u pripremi zakona i strateških dokumenata.

*Zakon o Vladi Crne Gore*², kojim se uređuju nadležnosti Vlade i ministarstava u definisanju i sprovođenju javnih politika (u procesu usvajanja) i *Zakon o strateškom planiranju*² koji uređuje sistem strateškog planiranja i upravljanja (u procesu izrade) će takođe biti okosnica za uređenje ključnih pitanja u ovoj oblasti, te će, po njihovom usvajanju, u ovaj dokument biti unijete potrebne izmjene.

Institucionalne nadležnosti

- Generalni sekretarijat Vlade ima centralnu koordinacionu ulogu i ulogu obezbjeđivanja kvaliteta. Vodi Registar strateških dokumenata, provjerava usklađenost sa metodološkim zahtjevima, pruža smjernice resornim ministarstvima, obezbjeđuje horizontalnu usklađenost između strategija i koordinira cjelokupan kalendar planiranja i integraciju strateških prioriteta u Srednjoročni program rada Vlade.
- Ministarstvo finansija obezbjeđuje usklađenost između strateških prioriteta i fiskalnog okvira i pruža metodološku podršku za procjenu troškova i finansijsko usklađivanje sa srednjoročnim budžetskim okvirom.
- Ministarstvo javne uprave vrši nadzor nad sprovođenjem postupaka javnih rasprava i pruža podršku u dosljednom sprovođenju zahtjeva koji se odnose na učešće javnosti u organima državne uprave.
- Resorna ministarstva i drugi organi uprave odgovorni su za planiranje, pripremu, konsultacije, sprovođenje, praćenje i izvještavanje o strateškim planskim dokumentima i institucionalnim programima rada iz svoje nadležnosti, uključujući organizaciju međuresorne koordinacije putem radnih grupa ili savjetodavnih tijela, po potrebi.

2 Još nijesu usvojeni

Ovaj institucionalni i pravni okvir obezbjeđuje da strateško planiranje funkcioniše kao integrisani dio ciklusa izrade javnih politika i budžetskog ciklusa Vlade, podržavajući transparentnost, donošenje odluka zasnovano na dokazima i odgovornost.

Ključne poruke:

- Okvir jasno povezuje strateško planiranje sa fiskalnim i administrativnim odgovornostima.
- Generalni sekretarijat Vlade i Ministarstvo finansija zajednički obezbjeđuju metodološki i fiskalni kvalitet.
- Resorna ministarstva ostaju odgovorna za sadržaj, sprovođenje i izvještavanje.
- Ovakva rješenja zajedno stvaraju koherentan sistem koji razvoj strategija ugrađuje u širi proces javnih politika i budžetiranja Vlade.

POGLAVLJE 3

Vrste strateških dokumenata

Sistem strateških planskih dokumenata u Crnoj Gori definiše više kategorija dokumenata koji imaju različite svrhe, vremenske horizonte i metodološke zahtjeve. Zajedno, čine koherentnu hijerarhiju koja povezuje političke prioritete, strateške ciljeve i operativne aktivnosti. Sva dokumenta doprinose širem okviru javnih politika; međutim, samo ona koja su registrovana u Registru strateških dokumenata kao strateška dokumenta moraju u potpunosti biti usklađeni s ovom Metodologijom.

Strateška dokumenta

Strateška dokumenta predstavljaju glavne instrumente Vlade za definisanje razvojnih i reformskih prioriteta u određenoj oblasti. Usvaja ih Vlada i upisuju se u Registar strateških dokumenata.

Svaka strategija utvrđuje srednjoročnu viziju, ciljeve i mjerljive rezultate zasnovane na dokazima i analizi problema. Strategije se pripremaju u potpunosti u skladu s ovom Metodologijom i obično obuhvataju period od četiri do pet godina. Duži period trajanja (do sedam godina) može se primijeniti na kompleksne ili međusektorske reforme.

Glavne kategorije obuhvataju:

- **nacionalne međusektorske strategije**, koje obuhvataju široke ili horizontalne prioritete koji zahtijevaju koordinaciju više institucija;
- **sektorske strategije**, koje se odnose na politike u okviru jednog sektora, gdje je jedno ministarstvo definisano kao nadležno za sprovođenje, praćenje i izvještavanje o realizaciji.

Sve strategije i njihovi prateći *akcioni planovi* moraju biti evidentirani u Registru strateških dokumenata kako bi se obezbijedila usklađenost i spriječilo dupliranje.

Programska dokumenta

Programska dokumenta prevode strateške ciljeve u aktivnosti, indikatore rezultata, nadležnosti i resurse. Ona slijede istu metodološku logiku kao strategije, ali u pojednostavljenom formatu prilagođenom sprovođenju.

To su:

- **akcioni planovi** koji prate nacionalne i sektorske strategije. Svaka strategija mora imati svoj akcioni plan; samostalni akcioni planovi ne smatraju se strateškim dokumentima osim ako ih ne usvoji Vlada.
- **Programske strukture u okviru srednjoročnog budžetskog okvira**, kojima se aktivnosti povezuju s raspoloživim budžetskim sredstvima.
- **Programi rada institucija** (godišnji i, po potrebi, višegodišnji), kojima se prioriteti Vlade, sektorski i strateški prioriteti prevode u operativne ciljeve, aktivnosti, indikatore, nadležnosti i resurse na nivou institucija. Institucionalni programi rada predstavljaju primarni instrument operativnog planiranja ministarstava i drugih organa uprave.

Programska dokumenta obično se pripremaju za trogodišnji period, usklađen sa srednjoročnim budžetskim okvirom, i ažuriraju se svake godine.

Prateće analitičke osnove

Prateće analitičke osnove obuhvataju *koncepte javnih politika, dijagnostičke i analitičke izvještaje, evaluacije i studije izvodljivosti* koji su izrađeni kao osnova za izradu ili reviziju strategija. Oni se ne evidentiraju kao strateški dokumenti, ali predstavljaju analitičku osnovu za kreiranje javnih politika zasnovanih na dokazima.

Pozicioniranje strateških i programskih dokumenata u širem okviru javnih politika i planiranja prikazano je kroz pregled instrumenata dat u *Aneksu 1*.

Ključne poruke

- Sistem pravi razliku između dokumenata kojima se definišu javne politike i strateških dokumenata.
- Puna primjena ove metodologije odnosi se samo na strategije registrovane u Registru strateških dokumenata.
- Programska dokumenta predstavljaju operativnu vezu između strategija, srednjoročnog budžetskog okvira i institucionalnog sprovođenja.
- Prateće analitičke osnove jačaju planiranje zasnovano na dokazima, ali se pripremaju u skladu sa posebnim pravilima.

POGLAVLJE 4

Vodeći principi

Priprema i sprovođenje strateških dokumenata u Crnoj Gori zasniva se na skupu principa koji obezbjeđuju metodološku dosljednost, usklađenost javnih politika i praktičnu primjenjivost. Ovi principi podjednako se odnose na sadržaj dokumenata i na proces njihove pripreme, koordinacije i praćenja sprovođenja.

Usklađenost

Sva strateška dokumenta moraju biti usklađena sa Programom rada Vlade, nacionalnim razvojnim prioritetima i srednjoročnim budžetskim okvirom. Usklađenost obuhvata i horizontalnu koordinaciju između sektora i vertikalnu povezanost od nacionalnog do sektorskog i institucionalnog nivoa.

Usklađenost obuhvata i *integraciju međusektorskih pitanja* – kao što su ciljevi održivog razvoja, klimatske aktivnosti, rodna ravnopravnost i socijalna inkluzija – kako bi se obezbijedilo da strategije zajednički doprinose ostvarivanju nacionalnih ciljeva³.

Kvalitetna analitička osnova i *planiranje zasnovano na dokazima* od ključnog su značaja za postizanje usklađenosti, jer obezbjeđuju da ciljevi budu u skladu sa stvarnim potrebama javnih politika, a ne samo formalnim zahtjevima.

Finansijska održivost

Strateška dokumenta moraju poštovati fiskalna ograničenja definisana srednjoročnim budžetskim okvirom i pokazati finansijsku realnost. Ciljevi i aktivnosti treba da budu *ostvarivi u okviru raspoloživih finansijskih, ljudskih i institucionalnih kapaciteta*, izbjegavajući prekomjerno preuzimanje obaveza.

Procjena troškova aktivnosti i sagledavanje od strane Ministarstva finansija obezbjeđuju fiskalnu održivost i kredibilitet strateških obaveza. Finansijska održivost usko je povezana s realističnim planiranjem – strategije moraju jasno razlikovati ono što je poželjno od onoga što je ostvarivo u okviru fiskalnog i institucionalnog okvira.

Odgovornost

Svaka strategija mora jasno definisati institucionalne nadležnosti za sprovođenje, praćenje sprovođenja i izvještavanje. Institucije su odgovorne za ostvarivanje rezultata i za obrazlaganje odstupanja od planiranih učinaka. Odgovornost se podržava mjerljivim indikatorima, transparentnim izvještavanjem i nezavisnom evaluacijom. Snažna dokazna osnova i pouzdani sistemi praćenja obezbjeđuju informacije neophodne za odgovornost i kontinuirano unapređenje rada institucija.

Saradnja

Strateško planiranje zahtijeva aktivnu saradnju između resornih institucija, kao i sa partnerima. Međuresorska koordinacija obezbjeđuje usklađenost javnih politika, dok angažovanje civilnog društva, akademske zajednice i privatnog sektora povećava vlasništvo nad procesom i kvalitet strateških opredjeljenja.

Saradnja treba da bude zasnovana na *dokazima i zajedničkim podacima*, kako bi različite institucije koristile usklađene informacije prilikom planiranja i procjene rezultata. Otvoren dijalog

³ Obuhvata usklađenost sa relevantnim nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim obavezama, kao što su Zakon o rodnoj ravnopravnosti i Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, po potrebi.

tokom cijelog ciklusa planiranja doprinosi i međusobnom učenju i razvoju kapaciteta u okviru državne uprave.

Transparentnost

Strateško planiranje je otvoren i participativan proces. Nacrti strategija treba da se priprema-ju kroz *javne konsultacije*, a sve usvojene strategije, izvještaji i evaluacije treba da budu javno dostupni. Transparentnost omogućava građanima i partnerima da razumiju način donošenja odluka o javnim politikama i da daju doprinos njihovom unapređenju.

Takođe podstiče *unapređenje rada institucija*, jer objavljivanje dokaza, rezultata i iskustava iz sprovođenja doprinosi donošenju kvalitetnijih odluka u budućim ciklusima planiranja.

Kontinuitet

Strateško planiranje je kontinuiran proces. Nova dokumenta treba da se zasnivaju na rezultatima praćenja sprovođenja i evaluacije prethodnih strategija, uz prenošenje nezavršenih ciljeva kada je to opravdano i prilagođavanje promijenjenim okolnostima.

Fleksibilnost i unapređenje sastavni su dio kontinuiteta: strategije se mogu prilagođavati na osnovu nalaza praćenja, evaluacija ili promjena u spoljnjem okruženju. Unapređenje rada institucija obezbjeđuje da se planiranje vremenom unapređuje i da se stečena iskustva sistematski koriste za kvalitetnije donošenje odluka.

Ekonomičnost i racionalno planiranje

Strateško planiranje treba da obezbijedi efikasno korišćenje resursa. Ciljevi i aktivnosti moraju biti prioritizovani prema relevantnosti, izvodljivosti i isplativosti. Racionalan pristup sprečava dupliranje strategija i podstiče objedinjavanje povezanih oblasti javnih politika u koherentne okvire. Ekonomičnost i racionalno planiranje takođe se zasnivaju na *analizama zasnovanim na dokazima* radi identifikovanja najefikasnijih i finansijski najprihvatljivijih opcija javnih politika i obezbjeđuje da planirane aktivnosti daju najveću vrijednost za uložena sredstva.

Usmjerenost na rezultate

Sve strategije moraju biti zasnovane na rezultatima – učincima i uticajima koji doprinose ostvarivanju nacionalnih prioriteta. Ciljevi moraju biti mjerljivi pomoću indikatora sa početnim i ciljnim vrijednostima, kako bi se omogućila procjena učinka. Usmjerenost na rezultate pomjera fokus sa aktivnosti na postignuća i sa inputa na društvene promjene, čime se obezbjeđuje da strateški dokumenti donose konkretne koristi. Ovaj princip takođe *jača unapređenje rada i prilagođavanje*, jer dokazi o ostvarenim rezultatima predstavljaju osnov za unapređenje budućeg planiranja.

U narednim poglavljima biće prikazano na koji način se svaki od principa operacionalizuje u konkretnim fazama ciklusa planiranja.

Ključne poruke

- Principi su osnov i strukture i procesa strateškog planiranja.
- Oni su međusektorski i primjenjuju se na izradu, sprovođenje, praćenje sprovođenja i reviziju svih strateških dokumenata.
- Njihova primjena obezbjeđuje da strategije ostanu koherentne, ostvarive, transparentne i odgovorne.
- Integrisanje multidisciplinarnih pitanja (ciljevi održivog razvoja, klimatske promjene, rodna ravnopravnost, ljudska prava i socijalna inkluzija) obavezno je u svim fazama planiranja i treba da bude odraženo u analizi stanja, ciljevima, indikatorima i aktivnostima, po potrebi.

Dio II

Ciklus strateških planskih dokumenata

2

Životni ciklus strateških dokumenata



Kontinuirano učenje i unapređenje u središtu su efikasnog strateškog planiranja i upravljanja zasnovanog na rezultatima.

POGLAVLJE 5

Iniciranje i uključivanje u Godišnji plan strateških dokumenata

Priprema svakog strateškog planskog dokumenta započinje njegovim formalnim uključivanjem u planski okvir Vlade. Ova faza obezbjeđuje da nove inicijative budu opravdane, usklađene s nacionalnim prioritetima i integrisane u godišnji i srednjoročni ciklus javnih politika i budžeta. Odgovara fazi utvrđivanja agende u nacionalnom ciklusu javnih politika opisanom u Poglavlju 1.

Proces započinje kada nadležna institucija identifikuje potrebu za novom strategijom, ažuriranjem ili zamjenom postojeće strategije. Prije iniciranja pripreme, institucija provjerava usklađenost sa Programom rada Vlade i prioritetima javnih politika. Ukoliko je inicijativa opravdana, predlaže se njeno uključivanje u Srednjoročni program Vlade ili barem u Godišnji plan strateških dokumenata, koji se usvaja zajedno sa Godišnjim programom rada Vlade.

Resorne institucije dostavljaju prijedloge – uključujući obrazloženje, obuhvat i okvirne resurse – Generalnom sekretarijatu Vlade. U pojedinim slučajevima obaveza izrade strategije može proistići iz sektorskog zakonodavstva ili obaveza u procesu pristupanja Evropskoj uniji; u takvim slučajevima, ta aktivnost se takođe mora nalaziti u Godišnjem programu rada Vlade.

Usvajanjem Godišnjeg plana strateških dokumenata od strane Vlade formalno se odobrava priprema dokumenta i potvrđuje političko i institucionalno vlasništvo nad inicijativom.

Relevantni vodeći principi

- **Usklađenost:** Inicira se izrada samo onih strategija koje su direktno povezane s nacionalnim ili sektorskim prioritetima, zakonskim obavezama ili obavezama prema Evropskoj uniji. Generalni sekretarijat Vlade provjerava usklađenost sa Programom rada Vlade i Registrom strateških dokumenata radi sprečavanja dupliranja. Kvalitetna analitička osnova i planiranje zasnovano na dokazima neophodni su kako bi se obezbijedilo da ciljevi budu u skladu sa stvarnim potrebama javnih politika, a ne samo formalnim zahtjevima.
- **Finansijska održivost:** Prijedlozi moraju sadržati okvirne finansijske potrebe i pokazati izvodljivost u okviru limita srednjoročnog budžetskog okvira, uz konsultacije sa Ministarstvom finansija. Ciljevi i aktivnosti treba da budu realni u okviru raspoloživih finansijskih, ljudskih i institucionalnih kapaciteta.
- **Transparentnost:** Sve odobrene inicijative objavljuju se u Godišnjem planu strateških dokumenata, čime se obezbjeđuju otvorenost i predvidivost planske agende Vlade.
- **Ekonomičnost i racionalno planiranje:** Odluka o iniciranju izrade nove strategije treba da obezbijedi efikasno korišćenje resursa i spriječi dupliranje okvira javnih politika. Treba inicirati izradu samo neophodnih strategija, koje odražavaju prioritete koji donose najveću vrijednost za uložena sredstva.

Ključne poruke

- Pokretanje postupka započinje provjerom opravdanosti i usklađenosti sa nacionalnim prioritetima, prioritetima vezanim za pristupanje Evropskoj uniji i multidisciplinarna pitanja.
- Uključivanje u Godišnji plan strateških dokumenata predstavlja zvaničnu odluku kojom se odobrava priprema dokumenta.
- Generalni sekretarijat Vlade obezbjeđuje metodološku i horizontalnu usklađenost javnih politika i koordinira cjelokupan proces.

- Obaveze koje proizilaze iz zakona ili obaveza vezanim za pristupanje Evropskoj uniji moraju se takođe odraziti u godišnjim instrumentima planiranja rada Vlade.
- Ova faza predstavlja formalni početak ciklusa strateškog planiranja i obezbeđuje transparentnost svih budućih strategija.

POGLAVLJE 6

Priprema i koordinacija

Nakon što je priprema strateškog planskog dokumenta odobrena kroz Godišnji plan strateških dokumenata, nosilac koordinira proces izrade u saradnji sa relevantnim partnerima, obezbjeđujući metodološki kvalitet, usklađenost sa dokumentima višeg nivoa i fiskalnu realnost.

Institucija nosilac odgovorna je za pripremu nacrtu dokumenta. Nosilac formira internu radnu grupu ili koordinacioni tim i, po potrebi, uključuje predstavnike drugih institucija, civilnog društva, akademske zajednice i socijalnih partnera.

Priprema započinje izradom detaljnog plana rada kojim se definišu odgovornosti, vremenski okvir i ključne etape. Proces izrade treba da bude zasnovan na dokazima – uključujući nalaze prethodnih evaluacija, sektorskih analiza i relevantnih konsultacija – kako bi se obezbijedilo da strategija odgovara stvarnim izazovima javnih politika i efikasno koristi raspoložive resurse.

Generalni sekretarijat Vlade pruža metodološke smjernice i obezbjeđuje usklađenost unutar sistema strateških dokumenata. Provjerava usklađenost sa strategijama višeg nivoa, sprečava preklapanja i obezbjeđuje da nacrt prati odobrenu strukturu i obavezne elemente definisane u *Aneksu 10*.

Finansijska jedinica nosioca obezbjeđuje da se troškovi predloženih aktivnosti procjenjuju u skladu sa metodološkim smjernicama i da su prethodno usklađeni sa strukturom programskog budžeta. Preporučuje se uključivanje Ministarstva finansija na samom početku kada se očekuju značajniji novi finansijski zahtjevi, naročito radi provjere usklađenosti sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

Koordinacija sa drugim ministarstvima i organima od ključnog je značaja za obezbjeđivanje komplementarnosti i izbjegavanje dupliranja. Međusektorske strategije zahtijevaju aktivno učešće svih partnerskih institucija od najranije faze izrade. Kada koordinacija uključuje više institucija ili kompleksne mehanizme sprovođenja, nosilac može koristiti pojednostavljenu *Analizu zainteresovanih strana* kao pomoćni alat za koordinaciju (vidjeti *Aneks 9*). Ova analiza može pomoći u pojašnjavanju uloga, nivoa uključenosti i redoslijeda saradnje, bez uticaja na formalne procedure javnih konsultacija.

Tokom pripreme, nosilac mora obezbijediti i integraciju *horizontalnih prioriteta javnih politika*, kao što su ciljevi održivog razvoja, ublažavanje klimatskih promjena, rodna ravnopravnost, ljudska prava i socijalna inkluzija, u ciljeve, indikatore i aktivnosti. Kada je to propisano zakonom, pripremu strateških dokumenata prati strateška procjena uticaja na životnu sredinu, sprovedena u skladu sa Zakonom o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu⁴.

Faza pripreme završava se kada su svi elementi strateškog dokumenta – uključujući analizu stanja, ciljeve i indikatore, kao i akcioni plan sa definisanim aktivnostima, indikatorima rezultata i okvirnim troškovima – završeni u skladu sa strukturom prikazanom u *Aneksu 10* i spremni za konsultacije.

⁴ Procjena uticaja strateškog dokumenta na životnu sredinu nije predstavljena u Poglavlju 2, jer ne predstavlja propis kojim se uređuje sistem strateškog planiranja u cjelini, već je uslovni proceduralni zahtjev koji se primjenjuje samo na određene strateške dokumente, u zavisnosti od njihovog obuhvata i zakonskih obaveza. Stoga se obrađuje u poglavljima koja se odnose na pripremu strateških dokumenata, primjenom pristupa „po potrebi“.

Relevantni vodeći principi

- **Usklađenost:** Svaki nacrt mora biti usklađen sa strategijama višeg nivoa, Programom rada Vlade i Smjernicama fiskalne politike. Usklađenost obezbjeđuje da ciljevi i aktivnosti budu koherentni sa nacionalnom hijerarhijom planiranja i da se multidisciplinarna pitanja – kao što su održivi razvoj, klimatske aktivnosti, rodna ravnopravnost i socijalna inkluzija – integrišu od samog početka. Dodatna razrada vodećih principa koji se odnose na horizontalne prioritete javnih politika, uključujući rodnu ravnopravnost, zaštitu životne sredine, klimatske promjene, ljudska prava i socijalnu inkluziju, data je u *Aneksu 16*.
- **Finansijska održivost:** Nacrti strategija moraju pokazati finansijsku realnost i izvodljivost u okviru raspoloživih resursa. Konsultacije sa Ministarstvom finansija u ranim fazama izrade obezbjeđuju da predložene aktivnosti budu kompatibilne sa srednjoročnim budžetskim okvirom i strukturom programskog budžeta.
- **Saradnja:** Aktivno uključivanje relevantnih institucija, socijalnih partnera i zainteresovanih strana jača vlasništvo nad procesom i usklađenost. Koordinacija između ministarstava i organa uprave sprečava dupliranje i obezbjeđuje komplementarnost aktivnosti, naročito kod međusektorskih strategija.
- **Transparentnost:** Institucije koje učestvuju u izradi moraju imati pristup svim relevantnim informacijama i podacima. Pripreme za javne konsultacije treba da započnu već u ovoj fazi kako bi se obezbijedili otvorenost i inkluzivnost procesa izrade.
- **Ekonomičnost i racionalno planiranje:** Obuhvat i kompleksnost svake strategije treba da budu u skladu sa značajem oblasti javnih politika, administrativnim kapacitetima i raspoloživim resursima. Efikasnim planiranjem izbjegava se preopširnost dokumenata i obezbjeđuje racionalno korišćenje institucionalnih i finansijskih kapaciteta.

Ključne poruke

- Nosilac snosi punu odgovornost za koordinaciju i kvalitet izrade.
- Metodološke smjernice i usklađenost javnih politika obezbjeđuje Generalni sekretarijat Vlade.
- Procjenom troškova i integracijom u budžet upravlja finansijska jedinica institucije, uz uključivanje Ministarstva finansija u ranim fazama, kod većih potreba za finansiranjem.
- Integracija međusektorskih pitanja obavezna je u svim djelovima nacrta strategije.
- Rana koordinacija između sektora jača usklađenost i sprečava dupliranje.
- Završetak svih elemenata strateškog dokumenta u skladu sa strukturom prikazanom u *Aneksu 10* označava kraj ove faze i priprema nacrt za konsultacije i sagledavanje.

POGLAVLJE 7

Konsultacije i sagledavanje

Konsultacije i sagledavanje obezbjeđuju da nacrt strateškog planskog dokumenta bude metodološki utemeljen, fiskalno realističan i podržan od strane svih institucija odgovornih za njegovo sprovođenje. Nakon završetka izrade nacrt, nosilac pokreće proces konsultacija i sagledavanja.

Ova faza ima dvije glavne svrhe:

- obezbjeđivanje saglasnosti i vlasništva svih relevantnih aktera; i
- potvrđivanje metodološke i fiskalne usklađenosti prije usvajanja na Vladi.

Međuinstitucionalne konsultacije

Nacrt dokumenta dostavlja se svim ministarstvima i organima koji imaju ulogu u sprovođenju ili nadzoru. Komentare i prijedloge prikuplja i objedinjuje nosilac. Ovaj korak doprinosi usklađenosti javnih politika i obezbjeđuje da *multidisciplinarna pitanja* budu adekvatno obuhvaćena u svim sektorima.

Metodološko sagledavanje

Nakon međuinstitucionalnih konsultacija, Generalni sekretarijat Vlade sagledava nacrt kako bi se obezbijedila usklađenost sa zvaničnom strukturom, metodologijom i internom logikom sistema strateškog planiranja. Sagledavanje je usmjereno na koherentnost ciljeva, dosljednost indikatora i usklađenost između aktivnosti i indikatora rezultata definisanih u akcionom planu.

Nakon sagledavanja, Generalni sekretarijat Vlade izdaje formalno mišljenje koristeći standardni obrazac utvrđen *Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata*. Ovaj obrazac sadrži strukturiranu kontrolnu listu za procjenu metodološke utemeljenosti, usklađenosti javnih politika i dosljednosti sa okvirima višeg nivoa.

Generalni sekretarijat Vlade izdaje i mišljenje na predlog, nakon održane javne rasprave i prije dostavljanja materijala za sjednicu Vlade.

Javna rasprava

U skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, nacrt strateškog planskog dokumenta objavljuje se radi dobijanja komentara javnosti putem portala Vlade i internet stranice nadležne institucije. Javna rasprava sprovodi se u trajanju od najmanje 20 dana.

Proces javne rasprave organizuje se i dokumentuje korišćenjem standardnih obrazaca propisanih Uredbom, uključujući Program javne rasprave (Obrazac 3), obrazac za dostavljanje komentara, prijedloga i sugestija (Obrazac 4) i Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi (Obrazac 5).

Pored toga, za potrebe pregleda strateškog kvaliteta i registracije, institucije daju kratak pregled rezultata javne rasprave korišćenjem obrasca datog u *Aneksu 12*, koji dopunjuje regulatorne obrasce i podržava proces sagledavanja koji sprovodi Generalni sekretarijat Vlade.

Fiskalno sagledavanje

Istovremeno, Ministarstvo finansija sagledava finansijski dio kako bi obezbijedilo da procjene troškova u akcionom planu strategije budu realistične i usklađene sa srednjoročnim budžetskim

okvirom. Provjerava se da li su aktivnosti pravilno povezane sa programima i potprogramima i da li su identifikovani izvori finansiranja. Za sva nova ili revidirana strateška dokumenta koja zahtijevaju ili podrazumijevaju dodatna budžetska sredstva izdaje se *formalno fiskalno mišljenje* koje se prilaže dokumentaciji za usvajanje na Vladi.

Sagledavanje se završava kada su dobijene i metodološka (mišljenje na predlog Generalnog sekretarijata Vlade) i fiskalna potvrda (Ministarstvo finansija), kao i nakon završetka javne rasprave, čime se dokument upućuje na usvajanje Vladi.

Relevantni vodeći principi

- **Transparentnost:** Konsultacije i sagledavanje obezbjeđuju otvorenost procesa strateškog planiranja. Nacrti dokumenata stavljaju se na uvid institucionalnim partnerima i, po potrebi, javnosti. Transparentnost jača povjerenje u odluke javnih politika i unapređuje odgovornost za rezultate.
- **Odgovornost:** Sagledavanjem se uvodi strukturirani sistem provjera od strane Generalnog sekretarijata Vlade i Ministarstva finansija, čime se obezbjeđuje da institucije preuzimaju odgovornost za metodološki kvalitet, fiskalnu realnost i kredibilitet strategije. Jasna dokumentacija o pristiglim komentarima i izdatim mišljenjima podržava sljedljivost odluka.
- **Usklađenost:** Metodološkim i fiskalnim sagledavanjem potvrđuje se da je nacrt strategije usklađen sa javnim politikama višeg nivoa, Programom rada Vlade i fiskalnim okvirima. Usklađenost takođe obezbjeđuje da međusektorski prioriteti – kao što su održivi razvoj, klimatske aktivnosti, rodna ravnopravnost i socijalna inkluzija – budu integrisani kroz ciljeve, indikatore i aktivnosti.
- **Saradnja:** Međuinstitucionalne i javne konsultacije jačaju koordinaciju između organa državne uprave i omogućavaju konstruktivan dijalog sa zainteresovanim stranama. Ova saradnja unapređuje vlasništvo nad procesom, kvalitet i dosljednost konačne verzije dokumenta.
- **Finansijska održivost:** Fiskalno sagledavanje koje vrši Ministarstvo finansija garantuje da su procjene troškova realistične, izvori finansiranja identifikovani, a aktivnosti ostvarive u okviru srednjoročnog budžetskog okvira.

Ključne poruke

- Konsultacije obezbjeđuju međuinstitucionalno i javno vlasništvo nad strategijom.
- Metodološko sagledavanje od strane Generalnog sekretarijata Vlade potvrđuje usklađenost sa standardima strateškog planiranja i integraciju međusektorskih pitanja.
- Fiskalno sagledavanje od strane Ministarstva finansija obezbjeđuje finansijsku realnost i usklađenost sa srednjoročnim budžetskim okvirom.
- Završetak oba sagledavanja predstavlja odobrenje za upućivanje dokumenta Vladi na usvajanje.

POGLAVLJE 8

Usvajanje na Vladi i registracija

Usvajanje na Vladi i registracija obezbjeđuju da svaki strateški planski dokument postane zvanični i pravno priznati instrument javnih politika i dio jedinstvenog sistema strateških dokumenata u Crnoj Gori. Nakon završetka metodološke i fiskalne validacije, nosilac dostavlja konačni nacrt strateškog dokumenta Vladi na usvajanje, u skladu sa *Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata*.

Set dokumenata za podnošenje

Set dokumenata obuhvata:

- konačnu verziju dokumenta, uključujući akcioni plan sa definisanim aktivnostima, indikatorima rezultata i okvirnim troškovima;
- Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi;
- sažetak sprovedenih konsultacija;
- metodološko sagledavanje Generalnog sekretarijata Vlade;
- fiskalno mišljenje Ministarstva finansija, po potrebi; i
- kontrolnu listu seta dokumenata koju popunjava Generalni sekretarijat Vlade, kojom se potvrđuje potpunost dokumentacije.

Nakon što Vlada usvoji dokument, on postaje zvanični okvir javnih politika koji usmjerava sprovođenje unutar institucije i u relevantnim sektorima.

Registracija u Registru strateških dokumenata

Nakon usvajanja, Generalni sekretarijat Vlade registruje dokument u Registru strateških dokumenata. Registracija garantuje transparentnost i sljedljivost i omogućava praćenje cjelokupnog sistema.

Svaki registrovani dokument dobija jedinstveni identifikacioni broj i metapodatke, uključujući:

- naziv dokumenta, nadležnu instituciju i datum usvajanja na Vladi;
- period važenja i datum isteka;
- povezanost sa strategijama višeg nivoa i relevantnim ciljevima održivog razvoja; i
- povezanost sa kodovima relevantnih programa i potprograma u budžetu.

Registracija takođe potvrđuje da su multidisciplinarni prioriteti (npr. ciljevi održivog razvoja, rodna ravnopravnost, klima, inkluzija) adekvatno referencirani i sljedljivi kroz sistem strateškog planiranja.

Objavljivanje

Nakon registracije, usvojeni dokument i njegov akcioni plan objavljuju se na zvaničnoj internet stranici Vlade. Time se obezbjeđuje javna dostupnost i omogućava svim zainteresovanim stranim – uključujući civilno društvo, razvojne partnere i javnost – da prate nacionalne obaveze u oblasti javnih politika. Kada dokument podržavaju donatori ili kada ima međunarodni značaj, preporučuje se objavljivanje i na engleskom jeziku radi lakše koordinacije i veće vidljivosti.

Relevantni vodeći principi

- **Transparentnost:** Objavljivanje i registracija obezbjeđuju otvorenost i javni nadzor. Usvojene strategije i njihovi akcioni planovi dostupni su svim zainteresovanim stranama, čime se jačaju odgovornost i povjerenje javnosti u javne politike Vlade.
- **Odgovornost:** Usvajanje na Vladi čini obaveze sprovođenja obavezujućim i uspostavlja institucionalnu odgovornost za ostvarivanje rezultata. Registracija i objavljivanje obezbjeđuju provjerljiv zapis o preuzetim obavezama i nadležnim institucijama.
- **Usklađenost:** Registracija u Registru strateških dokumenata integriše svaku strategiju u jedinstveni nacionalni sistem planiranja, obezbjeđujući usklađenost sa okvirima višeg nivoa, Smjernicama fiskalne politike i međusektorskim prioritetima kao što su ciljevi održivog razvoja, klimatske aktivnosti, rodna ravnopravnost i socijalna inkluzija.
- **Ekonomičnost i racionalno planiranje:** Registracija doprinosi racionalizaciji sistema strateškog planiranja sprečavanjem dupliranja, promovisanjem usklađenosti između povezanih dokumenata i obezbjeđivanjem efikasnog korišćenja institucionalnih i finansijskih resursa.

Ključne poruke

- Usvajanje na Vladi formalizuje strategiju i daje joj pravnu valjanost.
- Generalni sekretarijat Vlade registruje usvojeni dokument u Registru strateških dokumenata radi obezbjeđivanja sljedljivosti u okviru sistema.
- Objavljivanje na zvaničnom portalu garantuje dostupnost i transparentnost.
- Samo registrovani i objavljeni dokumenti smatraju se zvaničnim strateškim planskim dokumentima.

POGLAVLJE 9

Sprovođenje i integracija sa budžetskim planiranjem

Sprovođenje pretvara strateške ciljeve u konkretne aktivnosti. Integracija sa budžetskim planiranjem obezbjeđuje da strategije budu finansijski ostvarive i direktno povezane sa programskim strukturama i godišnjom raspodjelom resursa. Nakon što Vlada usvoji i registruje strateški dokument, nosilac postaje odgovoran za njegovo sprovođenje. Sprovođenje se prvenstveno realizuje putem akcionih planova, koji operacionalizuju strateške ciljeve kroz konkretne aktivnosti i odgovarajuće indikatore rezultata.

Akcioni planovi definišu:

- aktivnosti (reformske intervencije),
- indikatore rezultata kojima se definišu očekivani proizvodi/ispоруke,
- nadležne institucije,
- rokove,
- okvirne troškove i izvore finansiranja.

Svaki akcioni plan mora biti usklađen sa srednjoročnim budžetskim okvirom i strukturom programskog budžeta. Aktivnosti se povezuju sa relevantnim budžetskim programima ili potprogramima, čime se obezbjeđuje da se finansiranje strateških prioriteta odražava u godišnjim i višegodišnjim budžetima. Proces pravilnog budžetiranja aktivnosti strategije detaljno je opisan u *Priručniku za srednjoročni budžetski okvir*, dok se procjena troškova u okviru akcionog plana vrši u skladu sa metodologijom definisanom u Poglavlju 15 ovog priručnika.

Finansijska jedinica nosioca ima ključnu ulogu u ovoj fazi, jer aktivnosti prevodi u zahtjeve za finansiranje tokom godišnjeg procesa pripreme budžeta. Kada nove inicijative javnih politika zahtijevaju dodatna sredstva, one se predstavljaju kao dio srednjoročnog budžetskog okvira (u okviru obrasca za nove prijedloge politika) i obrazlažu dokazima iz dijela strategije koji se odnosi na procjenu troškova. Ažuriranje akcionih planova treba uskladiti sa godišnjim kalendarom budžetskog planiranja kako bi se obezbijedila usklađenost planiranja i finansiranja.

Radi očuvanja usklađenosti, Generalni sekretarijat Vlade i Ministarstvo finansija zajednički obezbjeđuju da se sprovođenje odvija u skladu i sa metodološkim i sa fiskalnim zahtjevima. Generalni sekretarijat Vlade fokusira se na aspekte logike i učinaka, dok Ministarstvo finansija vrši pregled finansijske usklađenosti i fiskalnih ograničenja. Tokom sprovođenja mora se očuvati i integracija multidisciplinarnih pitanja (ciljevi održivog razvoja, klima, rodna ravnopravnost, ljudska prava i socijalna inkluzija) kroz aktivnosti i indikatore.

Na institucionalnom nivou, sprovođenje se dodatno operacionalizuje kroz godišnje programe rada organa državne uprave, koji predstavljaju operativni nastavak akcionih planova i podržavaju svakodnevno upravljanje aktivnostima i praćenje napretka. Rezultati sprovođenja direktno se koriste u procesu godišnjeg i srednjoročnog izvještavanja opisanog u narednom poglavlju.

Relevantni vodeći principi

- **Finansijska održivost:** Sprovođenje mora poštovati odobrene fiskalne limite i srednjoročni budžetski okvir. Sve aktivnosti treba da budu ostvarive u okviru raspoloživih finansijskih, ljudskih i institucionalnih kapaciteta, čime se obezbjeđuju fiskalna realnost i održivost.
- **Usmjerenost na rezultate:** Aktivnosti i rashodi moraju proizvesti mjerljive rezultate i doprinijeti ostvarivanju ishoda koji odražavaju ostvarenje operativnih ciljeva. Usmjerenost na

rezultate obezbjeđuje da sprovođenje bude fokusirano na konkretan napredak, a ne samo na administrativne aktivnosti.

- **Usklađenost:** Aktivnosti i odgovarajuće budžetske alokacije moraju biti usklađene sa strukturama programskog budžeta. Usklađenost garantuje povezanost strateškog i finansijskog planiranja, kao i integraciju međusektorskih prioriteta kao što su održivi razvoj, rodna ravnopravnost, klimatske aktivnosti i socijalna inkluzija.
- **Odgovornost:** Svaka institucija odgovorna je za sprovođenje planiranih aktivnosti u okviru odobrenih resursa i za izvještavanje o ostvarenim rezultatima. Jasna institucionalna odgovornost podržava transparentnost i praćenje učinka.
- **Transparentnost:** Napredak u sprovođenju treba dokumentovati, javno objavljivati i učiniti dostupnim. Transparentno izvještavanje obezbjeđuje povjerenje u rad Vlade i pokazuje na koji način su međusektorski prioriteti integrisani tokom sprovođenja.

Ključne poruke

- Sprovođenje se zasniva na akcionim planovima koji strategije prevode u mjerljive aktivnosti.
- Aktivnosti moraju biti usklađene sa srednjoročnim budžetskim okvirom i integrisane u programski budžet.
- Finansijske jedinice obezbjeđuju povezanost između aktivnosti i budžetskih alokacija.
- Generalni sekretarijat Vlade i Ministarstvo finansija zajednički održavaju usklađenost između javnih politika, metodologije i fiskalne discipline.
- Rezultati sprovođenja predstavljaju osnov za naredni ciklus izvještavanja o učinku.

POGLAVLJE 10

Praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluacija

Praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluacija predstavljaju osnov odgovornosti i unapređenja u sistemu strateškog planiranja. Omogućavaju institucijama da prate napredak, procjenjuju učinak i koriste iskustva iz sprovođenja u budućim ciklusima planiranja. Efikasno praćenje sprovođenja i evaluacija obezbjeđuju da strategije ostanu relevantne, usmjerene na rezultate i finansijski realistične tokom cijelog perioda sprovođenja.

Ovaj proces funkcioniše na dva komplementarna nivoa:

- **sistemskom nivou**, kojim koordiniraju Generalni sekretarijat Vlade i Ministarstvo finansija; i
- **strateškom nivou**, koji sprovodi nosilac, odgovoran za svaki strateški dokument.

Ovo poglavlje definiše okvir na sistemskom nivou, obaveze, standarde kvaliteta i mehanizme sagledavanja za praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluaciju. Organizacija praćenja sprovođenja i evaluacije u okviru pojedinačnih strategija obrađena je u Poglavlju 16.

Kontinuirano praćenje sprovođenja

Nosioci redovno prate sprovođenje aktivnosti i napredak u ostvarivanju ciljeva. Praćenje sprovođenja zasniva se na indikatorima definisanim u **Pasošu indikatora** (Aneks 5), čime se obezbjeđuje da prikupljanje podataka, učestalost i izvori podataka ostanu usklađeni sa odobrenom metodologijom.

Praćenje sprovođenja usmjereno je i na kvalitativne i na kvantitativne informacije, uključujući ostvarene rezultate, napredak ka učincima i rizike koji mogu uticati na sprovođenje. Podaci se prikupljaju od partnerskih institucija, iz zvanične statistike, metapodataka iz Registra strateških dokumenata i finansijskih izvještaja kako bi se obezbijedila usklađenost između rezultata javnih politika i izvršenja resursa. Praćenjem sprovođenja prati se i integracija multidisciplinarnih pitanja (ciljevi održivog razvoja, klima, rodna ravnopravnost, ljudska prava, socijalna inkluzija) kroz ciljeve i indikatore.

Izvještavanje

Do kraja prvog kvartala naredne godine, svaki nosilac izrađuje Godišnji izvještaj u skladu sa strukturom i obrascem za izvještavanje datim u *Aneksu 4*, kojim se nacionalni zahtjevi za praćenje sprovođenja i evaluaciju prevode u praktičan format izvještavanja usmjeren na rezultate i obezbjeđuje usklađenost sa kriterijumima procjene kvaliteta koje primjenjuje Generalni sekretarijat Vlade. Godišnje izvještavanje osmišljeno je kao instrument za upravljanje i unapređenje. Njegova osnovna svrha je da pruži podršku informisanom donošenju odluka tokom sprovođenja, omogućavanje pravovremenih korektivnih mjera i obezbjeđivanje pouzdane osnove za budžetsko planiranje i reviziju javnih politika. Struktura izvještaja iz *Aneksa 4* obezbjeđuje da analitički zahtjevi koje primjenjuje Generalni sekretarijat Vlade budu obuhvaćeni samim izvještajem, bez dupliranja internih alata za procjenu.

Za završnu godinu sprovođenja, institucije izrađuju *Završni izvještaj* u skladu sa dodatnim zahtjevima definisanim u *Aneksu 4*, čime se obezbjeđuje kumulativno izvještavanje o rezultatima, rashodima i poukama.

Generalni sekretarijat Vlade vrši pregled godišnjih i završnih izvještaja koristeći zvanične obrasce mišljenja utvrđene Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata. Generalni sekretarijat Vlade procjenjuje analitički kvalitet, metodološku utemeljenost, ostvarivanje rezultata i pouke za buduće cikluse javnih politika.

Godišnji ciklus izvještavanja usklađen je sa fiskalnom godinom i ažuriranjem srednjoročnog budžetskog okvira. Ministarstvo finansija potvrđuje finansijske podatke i njihovu usklađenost sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

Evaluacija

Evaluacija pruža dublju analizu efektivnosti, efikasnosti i održivosti strategija.

- **Srednjoročne evaluacije** procjenjuju napredak i vjerovatnoću ostvarivanja planiranih rezultata.
- **Završne evaluacije** procjenjuju ukupni uticaj i pouke za buduće kreiranje javnih politika.

Evaluacije mogu sprovoditi nadležne institucije interno ili eksterni nezavisni eksperti. Jedan od ključnih elemenata evaluacije jeste njena nepristrasnost. Generalni sekretarijat Vlade može koordinirati vrijeme i format evaluacija radi obezbjeđivanja dosljednosti u okviru sistema strateškog planiranja i uporedivosti nalaza.

Odredbe i metodologija evaluacije predviđene su Priručnikom za evaluaciju strateških dokumenata koji izdaje Vlada Crne Gore⁵.

Povratne informacije i pouke

Nalazi praćenja sprovođenja i evaluacije direktno se koriste u narednom ciklusu planiranja i budžetiranja. Time se obezbjeđuje da budući strateški dokumenti budu zasnovani na dokazima, da isprave identifikovane slabosti i da odražavaju stvarne trendove učinka. Rezultati evaluacije takođe podržavaju prioritizaciju u okviru fiskalnih ograničenja i unapređuju usklađenost strategija sa nacionalnim razvojnim ciljevima i obavezama u pogledu multidisciplinarnih pitanja.

Relevantni vodeći principi

- **Usklađenost:** Praćenje sprovođenja i evaluacija obezbjeđuju usklađenost između ciljeva, indikatora i fiskalnih okvira, oslanjajući se na kvalitetne dokaze i integraciju međusektorskih prioriteta kao što su ciljevi održivog razvoja, klima, rodna ravnopravnost i socijalna inkluzija.
- **Transparentnost:** Godišnji izvještaji i evaluacije javno su dostupni putem portala Vlade, čime se omogućavaju javni nadzor i informisana rasprava.
- **Odgovornost:** Institucije su odgovorne za postizanje rezultata i efikasno korišćenje resursa; praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluacija obezbjeđuju informacije za izvršavanje te odgovornosti.
- **Kontinuitet:** Praćenje sprovođenja i evaluacija podstiču unapređenje rada institucija. Nalazi i preporuke koriste se za unapređenje budućih strategija i očuvanje fleksibilnosti u prilagođavanju promjenljivim okolnostima.
- **Ekonomičnost i racionalno planiranje:** Dokazi učinka podržavaju efikasniju raspodjelu resursa i racionalno određivanje prioriteta u budućim ciklusima planiranja.

Ključne poruke

- Praćenjem sprovođenja prati se napredak i identifikuju izazovi u sprovođenju i vrši ga jedna ili više institucija uključenih u sprovođenje strateškog dokumenta (aktivnosti iz akcionih planova).
- Godišnji izvještaji pružaju objedinjene podatke o rezultatima i potrošnji i priprema ih institucija koja vodi sprovođenje strateškog dokumenta.
- Evaluacije procjenjuju učinak i njihove nalaze koriste buduće strategije.
- Generalni sekretarijat Vlade i Ministarstvo finansija zajednički potvrđuju metodološke i finansijske aspekte izvještaja.
- Praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluacija stvaraju kontinuiranu vezu između planiranja, sprovođenja i unapređenja.
- Nalazi i preporuke moraju se uključiti u naredni ciklus planiranja ili budžetiranja.

Komunikacija i transparentnost

Komunikacija i transparentnost od suštinskog su značaja kako bi strateška planska dokumenta bila razumljiva, vjerodostojna i podržana od strane svih zainteresovanih strana – od javne uprave do građana, partnera i medija. Strateška dokumenta ne služe samo kao instrumenti upravljanja institucijama, već predstavljaju i javne obaveze Vlade. Stoga jasno i proaktivno komuniciranje njihovih ciljeva, prioriteta i napretka jača odgovornost i povećava povjerenje javnosti u strateško upravljanje.

Nakon usvajanja na Vladi i registracije u Registru strateških dokumenata, svaki nosilac odgovoran je za obezbjeđivanje vidljivosti i dostupnosti svoje strategije. To uključuje objavljivanje dokumenta, sažetaka i izvještaja o napretku na portalima institucija i portalu Vlade, kao i predstavljanje ključnih poruka u formatu prilagođenom građanima. Objavljivanje se vrši u skladu sa procedurama definisanim *Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata*.

Komunikacija ne treba da bude ograničena samo na formalno objavljivanje – ona obuhvata i ciljanu komunikaciju sa zainteresovanim stranama uključenim u sprovođenje. Ministarstva i drugi organi podstiču se da organizuju prezentacije i radionice kako bi partneri bili informisani i uključeni tokom cijelog procesa. Komunikacija treba da naglašava postignuća povezana sa *multidisciplinarnim prioritetima* kao što su ciljevi održivog razvoja, klima, rodna ravnopravnost, ljudska prava i socijalna inkluzija.

Tokom sprovođenja i izvještavanja, institucije treba da pružaju informacije o ključnim postignućima, izazovima i poukama. Kada se evaluacije završe, njihovi glavni nalazi i preporuke takođe treba da budu javno dostupni, kako bi povratne informacije doprinosile i odgovornosti i zajedničkom unapređenju. Svi godišnji izvještaji i sažeci evaluacija objavljeni u skladu sa Poglavljem 10 treba da budu dostupni putem portala institucija i portala Vlade u skladu sa standardima transparentnosti. Informacije o sprovođenju i rezultatima javnih konsultacija sažimaju se i objavljuju korišćenjem Obrasca za sažetak javnih konsultacija iz *Aneksa 12*.

Proaktivna komunikacija pomaže povezivanju namjere javnih politika sa vidljivim rezultatima, jačajući povjerenje javnosti u institucije i obezbjeđujući kontinuitet između različitih mandata Vlade. Ona doprinosi i vidljivosti reformi i podržava usklađivanje Crne Gore sa standardima Evropske unije u oblasti transparentnosti i učešća javnosti.

Relevantni vodeći principi

- **Transparentnost:** Komunikacija i objavljivanje strateških dokumenata, izvještaja i evaluacija obezbjeđuju otvorenost, javni pristup informacijama i odgovornost za rezultate.
- **Odgovornost:** Jasna komunikacija ciljeva, napretka i rezultata omogućava da institucije budu odgovorne za obaveze preuzete strateškim dokumentima.
- **Saradnja:** Ciljana komunikacija i aktivnosti informisanja podržavaju uključivanje zainteresovanih strana u sprovođenje i podstiču zajedničko vlasništvo nad strateškim ciljevima.
- **Kontinuitet:** Javno komuniciranje napretka, rezultata i pouka podržava institucionalno pamćenje i kontinuitet između ciklusa planiranja i mandata Vlade.

Ključne poruke

- Komunikacija čini strateške prioritete i rezultate vidljivim i razumljivim.
- Objavljivanje dokumenata, godišnjih izvještaja i evaluacija obezbjeđuje transparentnost i odgovornost.
- Institucije treba redovno i pravovremeno da vrše ažuriranja i ističu ostvarene rezultate, uključujući rezultate u oblasti multidisciplinarnih prioriteta.
- Javno objavljivanje nalaza evaluacije podržava unapređenje rada, povjerenje i upravljanje zasnovano na dokazima.
- Transparentna komunikacija povezuje javne politike, učinak i javnu odgovornost u okviru sistema Vlade.

Dio III

Struktura i izrada strateških planskih dokumenata

Ovaj dio pruža smjernice za izradu sadržaja strateških planskih dokumenata, obezbjeđujući logičku povezanost između analize, ciljeva, aktivnosti i mehanizama za sprovođenje. Njime se objašnjava kako obavezni elementi strateškog dokumenta treba da budu formulisani i međusobno povezani radi podrške efikasnom donošenju odluka i sprovođenju.

Iako Priručnik definiše obavezne elemente strateškog dokumenta, ne propisuje fiksni obrazac niti strukturu. U praksi, međutim, način organizovanja tih elemenata značajno utiče na jasnoću, koherentnost i upotrebljivost dokumenta.

Strateška planska dokumenta stoga treba da budu izrađena prema jasnoj internoj logici koja odražava **arhitekturu strategije**.⁶ To podrazumijeva strukturiran prelaz od analize stanja ka strateškim ciljevima, operativnim ciljevima i, konačno, aktivnostima i njihovom sprovođenju kroz akcioni plan.

Dobro osmišljena strategija treba da pruži koherentan prikaz sistema na opštem nivou prije prelaska na detaljnije nivoe razrade. Time se obezbjeđuje da:

- ključni izazovi budu sveobuhvatno analizirani;
- strateški ciljevi odražavaju strukturu sistema ili sektora;
- operativni ciljevi budu dosljedno izvedeni iz identifikovanih problema; i
- aktivnosti budu definisane tek nakon što su željeni rezultati jasno utvrđeni.

Fragmentirano predstavljanje ciljeva i aktivnosti (na primjer, obrađivanje svakog cilja zasebno bez prikaza sistema kao cjeline) može formalno zadovoljiti propisane elemente, ali slabi ukupnu koherentnost strategije i ograničava njenu analitičku vrijednost. Nasuprot tome, sistemski pristup obezbjeđuje jasno definisane prioritete, vidljive međuzavisnosti i transparentnu logiku intervencije.

Poglavlja ovog dijela razrađuju pojedinačne elemente strateškog dokumenta i objašnjavaju način njihove izrade. Radi jasnoće i praktične upotrebljivosti, dužina svakog dijela dokumenta treba da bude proporcionalna njegovoj svrsi, fokusirajući se na informacije neophodne za donošenje odluka i sprovođenje, uz izbjegavanje nepotrebnog deskriptivnog ponavljanja.

Ilustrativni primjer strukturiranja strateškog dokumenta u skladu sa ovom logikom dat je u *Aneksu 10*. Struktura prikazana u *Aneksu 10* odražava preporučenu dobru praksu zasnovanu na praktičnoj primjeni metodologije i namijenjena je kao smjernica institucijama za organizaciju strateških dokumenata.

Nakon završetka izrade, institucije treba da koriste i Upitnik za samoprocjenu iz *Aneksa 11* kako bi provjerile da li su svi metodološki, analitički i fiskalni zahtjevi ispunjeni prije upućivanja dokumenta na konsultacije i validaciju.

⁶ Termin „arhitektura strategije“ odnosi se na logičko strukturiranje dokumenta, kojim se kontekst sistema, identifikovani izazovi, ciljevi i aranžmani za sprovođenje povezuju u koherentan slijed.

3

Struktura strateškog dokumenta

ELEMENTI DOKUMENTA

SVRHA DIJELA



Uvod strateškog dokumenta treba da bude sažet i fokusiran na objašnjenje njegove svrhe, obuhvata, vremenskog okvira i pravnog ili političkog osnova. Kako se ovaj dio zasniva na opštim principima jasnog i racionalnog predstavljanja i ne zahtijeva poseban metodološki pristup, nije obrađen u posebnom poglavlju ove Metodologije. Uvod ne treba da sadrži detaljnu analizu niti opširna obrazloženja usklađenosti; šira usklađenost sa nacionalnim politikama, politikama Evropske unije ili međunarodnim politikama treba prvenstveno da bude obrađena u analizi stanja ili korišćena kao konceptualni most prema analitičkim djelovima. Po pravilu, uvod treba da bude kratak i obično ne bi trebalo da bude duži od jedne do dvije strane.

POGLAVLJE 12

Analiza stanja

Ovo poglavlje predstavlja prvi korak u ukupnoj arhitekturi strateškog dokumenta, koja se kreće od konteksta sistema i analize problema ka definisanju ciljeva (Poglavlje 13) i uspostavljanju mehanizama za sprovođenje (Poglavlje 14).

Jasna analiza stanja zasnovana na dokazima predstavlja polaznu osnovu svakog strateškog planskog dokumenta. Njome se definiše opravdanost intervencije Vlade i obezbjeđuje da prioriteti odgovaraju stvarnim potrebama, a ne teorijskim pretpostavkama. Analiza stanja pruža činjeničnu osnovu za definisanje ciljeva, izbor indikatora i identifikaciju aktivnosti. Ona objašnjava zašto je određena strategija ili program potreban i koje probleme treba da riješi.

Analiza stanja mora biti **zasnovana na problemima** i fokusirana na identifikaciju ključnih izazova, njihovih uzroka i posljedica koji opravdavaju stratešku intervenciju. Treba da objasni **zašto je djelovanje potrebno**, a ne da opisuje nadležnosti institucija, organizacione strukture ili istorijski razvoj oblasti javnih politika. Deskriptivne informacije treba uključiti samo kada direktno doprinose razumijevanju identifikovanih problema i njihove relevantnosti za period trajanja strategije. Analiza treba da bude sažeta i selektivna, fokusirana na najznačajnije faktore koji utiču na izbor javnih politika i izvodljivost intervencija. Treba da istakne ključna ograničenja i pokretače, potkrijepljene relevantnim dokazima, uz izbjegavanje preopširnih deskriptivnih detalja koji ne doprinose donošenju odluka.

U praksi, analitički dio treba da razlikuje tri komplementarna elementa:

- kratak opis postojećeg sistema i načina njegovog funkcionisanja;
- ključna postignuća ili pozitivni razvoj; i
- preostale izazove koji opravdavaju dalju intervenciju.

Opis sistema daje kontekst u kojem oblast javnih politika trenutno funkcioniše, uključujući relevantne institucionalne, pravne i proceduralne aranžmane. Po potrebi, može ukazati i na nedavna poboljšanja ili dostignuća koja potvrđuju ostvareni napredak. Takvi elementi treba da ostanu sažeti i da služe kao kontekstualna osnova.

Suština analize stanja treba da bude fokusirana na identifikaciju i objašnjenje preostalih izazova koji utiču na funkcionisanje sistema. To uključuje analizu ograničenja, nedostataka u sprovođenju i faktora koji umanjuju efikasnost postojećih mehanizama. Analitički navodi treba jasno da povežu:

- činjenično zapažanje;
- njegove implikacije na funkcionisanje sistema; i
- proisteklu potrebu za daljom intervencijom.

Deskriptivne informacije i dostignuća ne treba predstavljati kao analitičke nalaze osim ako njihove implikacije na preostale izazove nijesu jasno objašnjene. Analitički alati kao što su SWOT, PESTEL ili analiza drveta problema mogu se koristiti za strukturiranje ove razlike i da obezbijede da analiza bude usmjerena na pitanja koja zahtijevaju strateško djelovanje.

Prije definisanja ciljeva, analiza treba da se zaključi kratkim prelaznim narativom koji povezuje identifikovane izazove sa predloženim pravcem reforme. Prelazni narativ služi kao logički prelaz između analize stanja i definisanja ciljeva. On treba da:

- sumira ključne izazove identifikovane u analizi;
- objasni zašto su dalja unapređenja neophodna; i
- direktno vodi ka formulisanju ciljeva.

Prelazni narativ treba da bude sažet i fokusiran. Ne treba da uvodi nove probleme ili aktivnosti, već samo da sintetizuje glavne analitičke nalaze i pripremi osnov za ciljeve koji slijede.

Preporučeni analitički elementi:

- **Identifikacija problema:** definisati ključne probleme koji zahtijevaju djelovanje Vlade.
- **Analiza uzroka:** identifikovati osnovne uzroke, a ne samo simptome.
- **Procjena konteksta:** opisati spoljne faktore (ekonomske, pravne, ekološke, demografske) koji utiču na problem.
- **Pogođene grupe ili sektori:** identifikovati ko ili šta je pogođeno problemom.
- **Institucionalni kapaciteti:** procijeniti spremnost nadležnih institucija za djelovanje.
- **Povezanost sa prioritetima višeg nivoa:** povezati analizu sa nacionalnim razvojnim ciljevima, Programom rada Vlade i relevantnim obavezama pristupanja Evropskoj uniji.

Analitički alati kao što su **SWOT** (Aneks 7) i **PESTEL** (Aneks 8) mogu se koristiti kao dopuna analizi, u zavisnosti od obuhvata i složenosti strategije. Po potrebi, može se koristiti i metoda **drveta problema** (Aneks 6) radi organizovanja ključnih problema i njihovih uzročno-posljedičnih odnosa kao osnove za naknadno definisanje ciljeva i planiranje aktivnosti. Prateći analitički materijali – kao što su SWOT, PESTEL, mapiranje zainteresovanih strana, relevantne studije, statističke tabele ili evaluacije – mogu da budu dati u aneksima ili se na njih pozvati, a ne u potpunosti navedeni u tekstu.

Relevantni vodeći principi

- **Usklađenost:** Analiza stanja mora biti zasnovana na provjerenim podacima i vjerodostojnim izvorima, obezbjeđujući da identifikovani problemi budu usklađeni sa nacionalnim i sektorskim ciljevima i konzistentni sa okvirima višeg nivoa.
- **Finansijska održivost:** Analiza treba da bude fokusirana na probleme koji se realno mogu rješavati u okviru raspoloživih finansijskih, ljudskih i institucionalnih kapaciteta.
- **Saradnja:** Analitički nalazi mogu se sagledavati kroz konsultacije sa relevantnim zainteresovanim stranama radi obezbjeđivanja zajedničkog razumijevanja i vlasništva nad identifikovanim prioritetima.

Ključne poruke

- Analiza stanja definiše opravdanost i obuhvat strategije.
- Ona mora biti sažeta, usmjerena na probleme i zasnovana na podacima.
- Analitički alati, poput metode drveta problema, pomažu u strukturiranju uzroka i uticaja.
- Prateći alati dopunjavaju analizu, po potrebi.

POGLAVLJE 13

Definisanje ciljeva i indikatora

Ovo poglavlje nadovezuje se na analizu stanja i definiše ciljeve koji strukturiraju stratešku intervenciju, čineći centralni dio arhitekture strategije. Jasno definisani ciljevi i mjerljivi indikatori predstavljaju srž svakog strateškog planskog dokumenta. Oni identifikovane probleme prevode u željene promjene i omogućavaju objektivno praćenje ostvarenog napretka. Ciljevi izražavaju ono što Vlada namjerava da postigne strategijom ili programom – a ne aktivnosti koje će sprovesti. Oni daju pravac, postavljaju očekivanja i stvaraju okvir za odgovornost. Svaki cilj treba da opisuje željenu promjenu stanja, a ne administrativni zadatak.

Ciljevi moraju opisivati planiranu promjenu stanja koja treba da bude ostvarena tokom perioda sprovođenja strategije. Oni treba da budu direktno izvedeni iz problema i uzroka identifikovanih u analizi stanja i formulisani na način koji jasno pokazuje očekivano unapređenje. Ciljevi ne treba da opisuju aktivnosti, instrumente, institucionalne funkcije ili kontinuirane zadatke, niti da ponavljaju mandate ili organizacione nadležnosti.

Strateška planska dokumenta u Crnoj Gori razlikuju dva logička nivoa ciljeva koji zajedno čine lanac rezultata kojim se aktivnosti Vlade povezuju sa konkretnim učincima.

Logički nivoi ciljeva

- Nivo strateškog cilja (generiše uticaj): Dugoročna promjena koja doprinosi nacionalnim razvojnim prioritetima ili ciljevima održivog razvoja.
Primjer: Unaprijeđen kvalitet života i održivi ekonomski rast.
- Nivo operativnog cilja (generiše učinak): Srednjoročni rezultat koji se očekuje sprovođenjem strategije.
Primjer: Povećana zaposlenost mladih i žena.

Ovi nivoi su uzročno povezani – operativni ciljevi doprinose ostvarivanju strateških ciljeva.

Formulisanje ciljeva

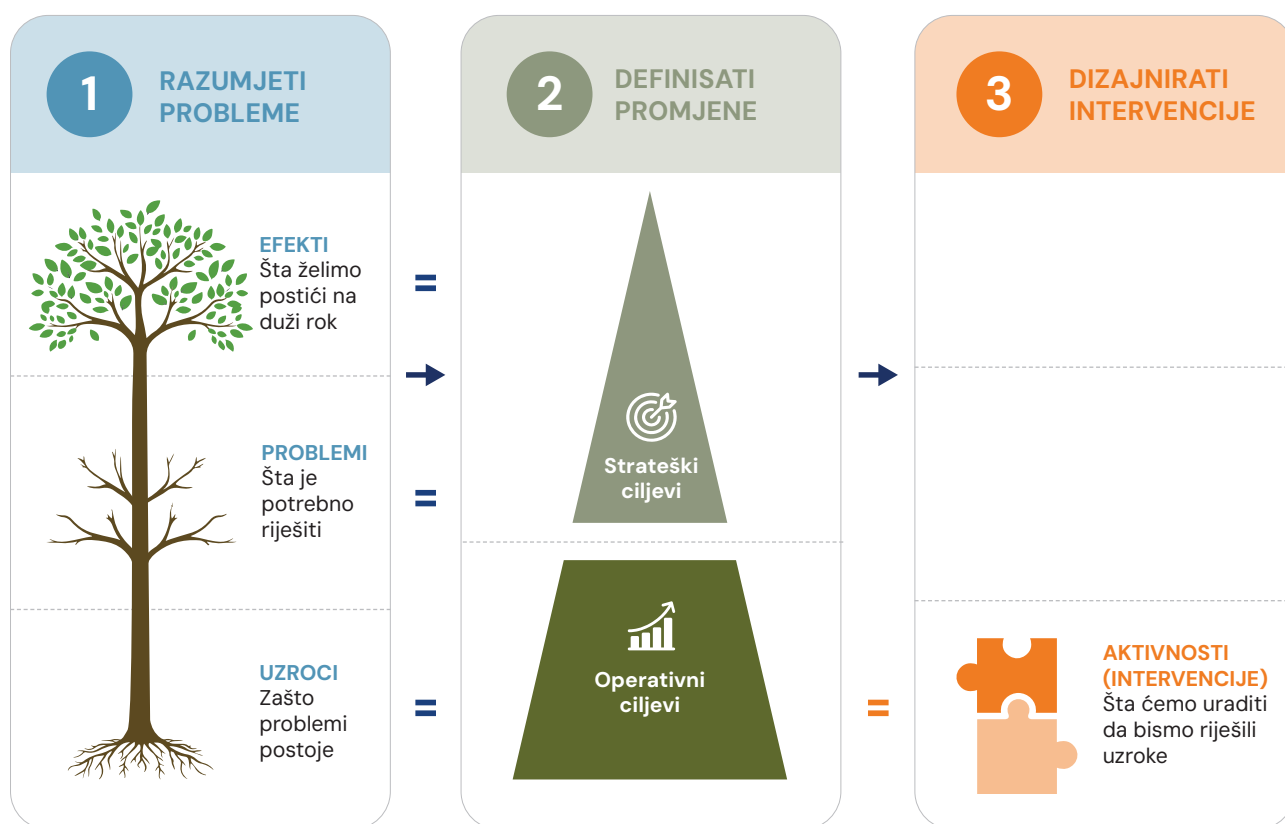
Prilikom formulisanja ciljeva primjenjuju se sljedeći kriterijumi kvaliteta (SMART logika):

- **Specifični:** jasno definišu planiranu promjenu.
- **Mjerljivi:** napredak se može pratiti putem indikatora.
- **Ostvarivi:** realni su u okviru institucionalnih i fiskalnih kapaciteta.
- **Relevantni:** direktno su povezani sa identifikovanim problemima i nacionalnim prioritetima.
- **Vremenski određeni:** povezani su sa definisanim vremenskim okvirom ili etapom.

Ciljevi treba da budu usklađeni sa okvirima višeg nivoa – nacionalnim razvojnim ciljevima, Programom rada Vlade, srednjoročnim budžetskim okvirom i relevantnim obavezama pristupanja Evropskoj uniji ili ciljevima održivog razvoja.

4

Od analize do strategije: logika promjene



Logična transformacija: od razumijevanja uzroka i problema, preko definisanja promjena, do preduzimanja aktivnosti koje vode ka željenim efektima.

Strateška planska dokumenta izrađuju se radi odgovora na identifikovane probleme i njihove osnovne uzroke ili radi definisanja željenog budućeg stanja koje treba postići u okviru određenog vremenskog perioda. Ciljevi stoga moraju biti izvedeni iz ključnih nalaza analize stanja i odražavati logiku problema identifikovanu u toj analizi. Kada je izrađeno drvo problema, njegova uzročno-posljedična struktura predstavlja praktičnu osnovu za formulisanje koherentnih i logički povezanih ciljeva (vidjeti Aneks 6).

Indikatori

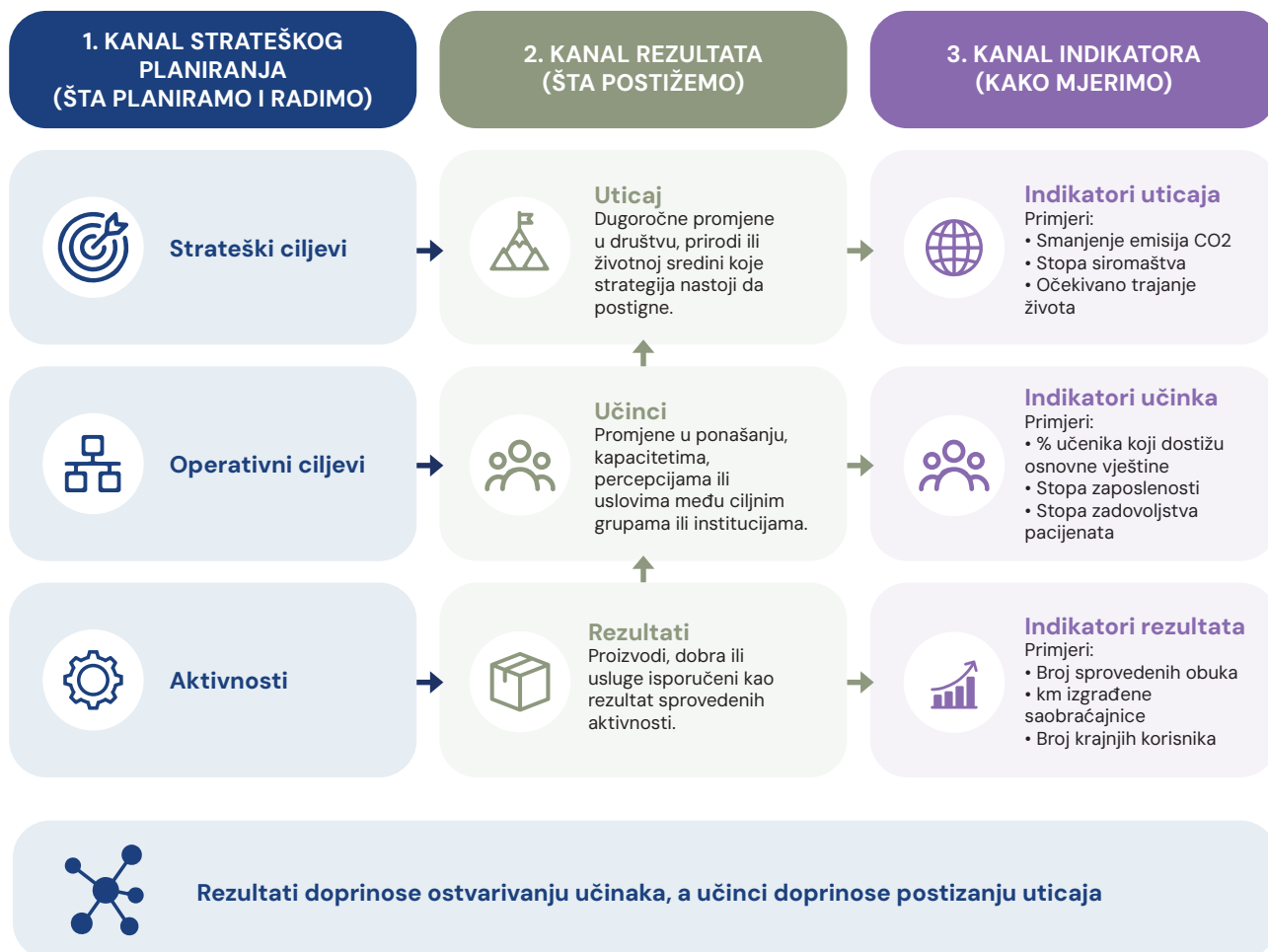
Svaki nivo u hijerarhiji strateških i operativnih ciljeva zahtijeva odgovarajuću vrstu indikatora, čime se obezbjeđuje jasno razlikovanje indikatora uticaja od indikatora učinka.

- Indikatori **uticaja** mjere dugoročne promjene u ukupnim uslovima na nacionalnom ili sektorskom nivou.
- Indikatori **učinka** mjere srednjoročne promjene koje proizlaze iz sprovođenja strategije.
- Indikatori **rezultata** definišu se na nivou planiranja aktivnosti i povezani su sa konkretnim rezultatima nastalim sprovođenjem aktivnosti (vidjeti Poglavlje 14).

Indikatori se uvijek moraju birati u skladu sa nivoom cilja koji treba da mjere, čime se obezbjeđuje jasna i logička povezanost unutar lanca rezultata.

5

Odnos između cilja i analize



Indikatori moraju mjeriti promjenu, funkcionalnost ili efekte povezane sa ciljem čije ostvarivanje prate. Indikatori učinka ne treba da budu formulisani kao binarne ili formalno-usaglašene izjave (npr. „reforma sprovedena“, „sistem uspostavljen“), jer takve formulacije ne prikazuju stvarni učinak ili napredak. Indikatori na različitim nivoima (uticaj, učinak, rezultat) moraju biti jasno razdvojeni i ne treba da se međusobno dupliraju. Indikatori treba da budu formulisani korišćenjem jasne, standardizovane statističke ili administrativne terminologije i treba izbjegavati nejasne ili apstraktne izraze koji ne odgovaraju mjerljivim varijablama.

Indikatori se koriste za procjenu napretka u ostvarivanju svakog cilja. Oni moraju biti jasno definisani, provjerljivi i zasnovani na dostupnim izvorima podataka.

Svaki cilj treba da ima najmanje jedan indikator opisan kroz **Pasoš indikatora** (Aneks 5). Pasoš indikatora obezbjeđuje dosljednu definiciju indikatora i utvrđuje njihove početne i ciljne vrijednosti, izvore podataka i učestalost prikupljanja podataka, kao i instituciju odgovornu za izvještavanje.

Indikatori treba prvenstveno da se oslanjaju na nacionalni statistički sistem ili uspostavljene administrativne izvore kako bi se obezbijedili dosljednost i održivost mjerenja. Metodološku usklađenost indikatora sagledava Generalni sekretarijat Vlade, u koordinaciji sa Upravom za statistiku (MONSTAT) i drugim pružaocima zvaničnih podataka. Indikatori mogu biti usklađeni sa međunarodnim okvirima kao što su Ciljevi održivog razvoja ili *Eurostat indikatori*.

Po potrebi, indikatori treba da obuhvate multidisciplinarne prioritete kao što su ciljevi održivog **razvoja, rodna ravnopravnost, ljudska prava, klimatske promjene i socijalna inkluzija**, u skladu sa nacionalnim i međunarodnim obavezama. Praktični primjeri koji ilustruju integraciju horizontalnih prioriteta u ciljeve, indikatore i aktivnosti dati su u *Aneksu 17*.

Dodatne metodološke smjernice o povezivanju aktivnosti sa strukturama programskog budžeta date su u Priručniku za srednjoročni budžetski okvir.

Ilustrativni primjeri pravilnog formulisanja ciljeva, indikatora i aktivnosti dati su u *Aneksu 14*.

Relevantni vodeći principi

- **Usmjerenost na rezultate:** Ciljevi i indikatori moraju mjeriti promjene, a ne procese, čime se obezbjeđuje da strategije budu usmjerene na učinke i uticaje, a ne na aktivnosti.
- **Usklađenost:** Indikatori moraju logički odgovarati ciljevima, biti usklađeni sa okvirima višeg nivoa i uključivati multidisciplinarne prioritete kao što su ciljevi održivog razvoja, rodna ravnopravnost, klimatske aktivnosti i socijalna inkluzija.
- **Odgovornost:** Za svaki indikator mora biti jasno određena institucija odgovorna za izvještavanje i organ nadležan za sagledavanje, kako bi se obezbijedili pouzdanost i transparentnost podataka.
- **Finansijska održivost:** Ciljne vrijednosti i indikatori moraju odražavati unapređenja koja su realno ostvariva u okviru raspoloživih finansijskih, ljudskih i institucionalnih kapaciteta.

Ključne poruke

- Ciljevi opisuju željenu promjenu; indikatori pokazuju da li se promjena ostvaruje.
- Lanac rezultata obezbjeđuje logičku povezanost između učinka i uticaja.
- Svaki indikator mora biti mjerljiv, provjerljiv i dodijeljen nadležnoj instituciji.
- Jasno definisani ciljevi i indikatori omogućavaju transparentno praćenje učinka i evaluaciju.
- Generalni sekretarijat Vlade i MONSTAT obezbjeđuju metodološku i statističku usklađenost indikatora.

POGLAVLJE 14

Planiranje aktivnosti

Ovo poglavlje zaokružuje arhitekturu strateškog dokumenta prevođenjem ciljeva u sprovodive aktivnosti kroz akcioni plan. Planiranje aktivnosti predstavlja vezu između strateške namjere i praktičnog sprovođenja. Ono prevodi ciljeve u konkretne, vremenski određene intervencije, zasnovane na resursima koje institucije mogu sprovoditi i pratiti. Dobro pripremljen akcioni plan obezbjeđuje da strategije pređu sa konceptualnih ciljeva na konkretne rezultate. Njime se definiše *ko šta radi, kada i kojim resursima*, čime se uspostavlja direktna veza između strateških ciljeva i godišnjeg budžetskog procesa.

Strateški dokumenti uključuju dva komplementarna nivoa planiranja aktivnosti:

- strateški pregled aktivnosti, predstavljen u narativnom dijelu dokumenta; i
- detaljni akcioni plan, predstavljen u strukturiranom tabelarnom formatu.

Strateški pregled aktivnosti daje sažet opis glavnih pravaca reformi i njihovog redoslijeda tokom perioda trajanja strategije. Treba da objasni na koji način će se ciljevi ostvarivati i kako se reforme raspoređuju tokom vremena, bez navođenja detaljnih lista aktivnosti.

Akcioni plan daje operativne informacije, uključujući konkretne aktivnosti, indikatore rezultata (proizvode/ispоруke), rokove, odgovornosti i procjene troškova.

Radi obezbjeđivanja jasnoće i izbjegavanja dupliranja, narativni dio dokumenta ne treba da ponavlja sadržaj akcionog plana. Umjesto toga, treba da pruži strukturirani pregled reformskih pravaca, dok akcioni plan sadrži potpune, operativne detaljne informacije o sprovođenju.

Narativni pregled treba da:

- identifikuje ključne oblasti intervencije potrebne za ostvarivanje ciljeva;
- razlikuje aktivnosti planirane za period akcionog plana od onih koje se očekuju u narednim fazama sprovođenja; i
- objasni logički slijed reformi, kada ranije intervencije omogućavaju naredne faze sprovođenja.

Ovaj pregled treba da bude sažet i ne treba da duplira detaljan sadržaj akcionog plana. Njegova svrha je da objasni stratešku logiku sprovođenja reformi, dok akcioni plan pruža operativne detalje.

Akcioni plan, kao strukturirani instrument sprovođenja, služi za operacionalizaciju strateškog narativa i mora ostati u potpunosti usklađen sa ciljevima i indikatorima definisanim u glavnom tekstu strateškog dokumenta. Ne treba da uvodi nove ciljeve koji nijesu opravdani i objašnjeni u narativnim djelovima.

Akcioni plan mora jasno razlikovati aktivnosti koje se mogu sprovoditi korišćenjem redovnih institucionalnih resursa od onih koje zahtijevaju dodatno finansiranje, uključujući eksternu ili donatorsku podršku. Ovo razlikovanje je od ključnog značaja za obezbjeđivanje finansijske realnosti i usklađenosti sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

Aktivnosti moraju biti formulisane kao koherentne reformske intervencije. Indikatori rezultata mjere konkretne rezultate nastale sprovođenjem aktivnosti i ne obuhvataju promjene u ponašanju ili efekte na nivou sistema, koji se mjere na nivou učinka.

Za potrebe procjene troškova i planiranja budžeta, svaka aktivnost mora biti jasno definisana indikatorima rezultata koji preciziraju očekivane proizvode/ispоруke aktivnosti. Ovi proizvodi/is-

poruke određuju šta će biti realizovano, u kojem obimu i u kojem periodu, te predstavljaju osnov za procjenu potrebnih resursa i godišnju raspodjelu finansijskih sredstava. Akcioni plan treba jasno da poveže svaku aktivnost sa operativnim ciljem kojem doprinosi. Ova povezanost garantuje da se resursi usmjeravaju na aktivnosti sa mjerljivim uticajem na javne politike.

Osnovni elementi akcionog plana

- **Upućivanje na odgovarajući cilj:** Svaka aktivnost mora biti povezana sa operativnim ciljem iz strategije.
- **Aktivnosti:** Konkretno interencije koje proizvode opipljive proizvode/iskoruke ili usluge.
- **Vremenski okvir:** Trajanje sprovođenja usklađeno sa ciklusom srednjoročnog budžetskog okvira.
- **Nadležna institucija ili institucije:** Nosilac i partnerske institucije odgovorne za sprovođenje.
- **Procijenjeni troškovi i potencijalni izvori finansiranja:** Preliminarne finansijske procjene usklađene sa raspoloživim ili očekivanim izvorima finansiranja.
- **Indikatori:** Na nivou rezultata, povezani sa mjerljivim proizvodima/iskorukama.
- **Multidisciplinarni prioriteti:** Svaka aktivnost treba, po potrebi, da odražava horizontalne prioritete javnih politika kao što su *rodna ravnopravnost, ljudska prava, klimatske aktivnosti i socijalna inkluzija*.

Definisanje perioda sprovođenja (kvartal početka i završetka) mora da obezbijedi da se aktivnosti mogu povezati sa godišnjim planiranjem i procjenom troškova proizvoda/iskoruka, kao i da omogući jasno identifikovanje proizvoda/iskoruka u svakoj godini sprovođenja, jer oni predstavljaju osnov i za procjenu troškova i za godišnju raspodjelu potreba za finansiranjem.

Kada aktivnosti obuhvataju više godina, institucije moraju obezbijediti da se međufazni proizvodi/iskoruke mogu identifikovati i prikazati kroz fazne aktivnosti ili više indikatora rezultata koji odgovaraju različitim fazama sprovođenja. Takvo fazno planiranje obezbjeđuje da napredak u sprovođenju i potrebe za resursima budu usklađeni sa godišnjim budžetskim ciklusom.

Period početka i završetka svake aktivnosti stoga treba definisati sa dovoljnom preciznošću kako bi se podržala godišnja raspodjela troškova. Kada se aktivnost sprovodi tokom nekoliko godina, akcioni plan treba jasno da pokaže da li se aktivnost sprovodi kao jednokratna intervencija, ponavlja svake godine, postepeno proširuje ili realizuje kroz različite faze. Ova informacija je neophodna jer isti ukupni trošak može dovesti do različitih godišnjih potreba za finansiranjem u zavisnosti od dinamike sprovođenja.

Akcioni plan priprema se korišćenjem Obrasca akcionog plana (*Aneks 2*). Ilustrativni primjer popunjenog obrasca akcionog plana dat je u *Aneksu 3*.

Planski horizont i revizija

Akcioni planovi po pravilu treba da obuhvate trogodišnji period, usklađen sa horizontom srednjoročnog budžetskog okvira, i da se revidiraju svake godine. Kraći godišnji planovi mogu se izvoditi iz glavnog akcionog plana za potrebe operativnog upravljanja i izvještavanja.

Aktivnosti nijesu rutinski administrativni zadaci, već reformske intervencije direktno usmjerene na ostvarivanje mjerljivih rezultata. Svaka aktivnost treba da:

- obezbijedi konkretan proizvod/iskoruku mjerljiv indikatorima;
- bude realna u okviru institucionalnih kapaciteta i vremenskog okvira;
- bude logički pozicionirana u okviru ukupnog reformskog procesa;
- direktno doprinosi ciljevima višeg nivoa.

Za primjere koji ilustruju kako se ciljevi, indikatori i aktivnosti povezuju u koherentan i realističan akcioni plan vidjeti *Aneks 14*.

Prioritizacija i redosljed

Prioritizacija i redosljed od ključnog su značaja za obezbjeđivanje koherentnosti i izvodljivosti. Kada je izrađeno drvo problema, odgovarajuća logika rješenja podržava definisanje i redosljed aktivnosti kako bi intervencije bile usmjerene na osnovne uzroke, a ne simptome (vidjeti *Aneks 6*). Redosljed aktivnosti treba postaviti prema *strateškom značaju, potencijalnom uticaju i raspoloživosti resursa*. Time se obezbjeđuje da se reforme sprovedu postepeno i da prethodno realizovane aktivnosti omogućavaju sprovođenje narednih.

Prioritizacija takođe podrazumijeva donošenje eksplicitnih odluka o obuhvatu. Nije neophodno da sve potencijalne aktivnosti identifikovane tokom analize ili definisanja ciljeva budu uključene u akcioni plan. Neka pitanja mogu biti riješena posredno, kroz druge aktivnosti, odložena za naredni planski ciklus ili isključena kada prevazilaze raspoložive kapacitete ili nijesu u fokusu strategije. Jasna prioritizacija pomaže da akcioni plan ostane realističan, sprovodiv i usklađen sa raspoloživim resursima i vremenskim okvirima.

Integracija sa budžetskim i institucionalnim planiranjem

Integracija sa budžetskim i institucionalnim planovima obezbjeđuje sprovođenje strategije. Aktivnosti iz akcionih planova treba da budu:

- odražene u *strukturama programskog budžeta* u okviru srednjoročnog budžetskog okvira;
- uključene, po potrebi, u godišnje programe rada organa državne uprave radi svakodnevnog upravljanja;
- korišćene kao analitička osnova za pripremu i obrazlaganje srednjoročnih i *godišnjih budžetskih zahtjeva* u okviru procesa srednjoročnog budžetskog okvira.

Finansijska jedinica nosica ima ključnu ulogu u ovom procesu, obezbjeđujući da su procjene troškova realistične i da su aktivnosti pravilno iskazane u klasifikacijama programa i potprograma. Generalni sekretarijat Vlade provjerava metodološku koherentnost, dok Ministarstvo finansija obezbjeđuje fiskalnu usklađenost i poštovanje limita.

Relevantni vodeći principi

- **Usklađenost:** Aktivnosti moraju logički doprinositi strateškim ciljevima i ostati usklađene sa nacionalnim i sektorskim prioritetima.
- **Finansijska održivost:** Planiranje mora odražavati raspoložive finansijske, ljudske i institucionalne kapacitete, obezbjeđujući realno sprovođenje u okviru fiskalnih ograničenja.
- **Saradnja:** Akcione planove treba zajednički da izrađuju institucije uključene u sprovođenje radi obezbjeđivanja vlasništva nad procesom i koordinacije.
- **Odgovornost:** Svaka aktivnost mora imati jasno određenog nosioca, odgovornog za sprovođenje i izvještavanje.
- **Usmjerenost na rezultate:** Sprovođenje je usmjereno na ostvarivanje mjerljivih učinaka i rezultata, a ne na proceduralne zadatke.
- **Transparentnost:** Akcioni planovi treba da budu javno dostupni radi obezbjeđivanja otvorenosti i omogućavanja zainteresovanim stranama da prate planirane reforme.

Ključne poruke

- Akcioni plan prevodi strateške ciljeve u sprovodive aktivnosti.
- Aktivnosti moraju biti realistične, s utvrđenim redosljedom i troškovima.
- Veze između aktivnosti i budžetskih programa podržavaju usklađenost između strateškog planiranja, srednjoročnog budžetiranja i procesa pripreme godišnjeg budžeta.
- Godišnji i višegodišnji ciklusi planiranja moraju ostati međusobno usklađeni.
- Efikasno planiranje aktivnosti garantuje da strategije proizvode vidljive i mjerljive rezultate.

Procjena troškova aktivnosti

Sprovođenje strateških dokumenata zahtijeva mobilizaciju resursa, što generiše troškove. Pouzdane informacije o troškovima stoga su od ključnog značaja za informisano donošenje odluka, efikasnu raspodjelu resursa i obezbjeđivanje finansiranja iz budžeta, od donatora ili kroz zaduživanje.

Procjena troškova sastavni je dio akcionog plana. Ona prevodi ciljeve javnih politika i aktivnosti u finansijske izraze, obezbjeđujući da planirane mjere budu realistične, finansijski održive i usklađene sa raspoloživim ili projektovanim resursima. Omogućava prilagođavanje aktivnosti u slučaju nedostatka finansijskih sredstava, jača planiranje i evaluaciju i povezuje strateške prioritete sa fiskalnom disciplinom i srednjoročnim budžetskim okvirom.

Uloga i obuhvat procjene troškova

Procjena troškova aktivnosti u okviru strateškog dokumenta predstavlja proces procjene finansijskih resursa potrebnih za sprovođenje planiranih aktivnosti koje vode ostvarivanju operativnih i strateških ciljeva. Procjena troškova odnosi se na sve aktivnosti definisane u akcionom planu. Ove aktivnosti predstavljaju strateške (dodatne) intervencije potrebne za ostvarivanje ciljeva javnih politika.

Potrebno je napraviti jasnu razliku između:

- **„redovnog poslovanja“ (osnovnih aktivnosti):** tekućih funkcija institucionalnih koje se finansiraju iz postojećih budžeta; i
- **strateških aktivnosti:** dodatnih intervencija uvedenih strategijom.

Procjena troškova fokusira se na **dodatne (inkrementalne) troškove**, što znači da se procjenjuju samo resursi potrebni iznad postojećeg osnovnog nivoa. Postojeći rashodi se ne procjenjuju ponovo, već služe kao referentna tačka za identifikaciju dodatnih potreba.

Logika i nivoi procjene troškova

Procjena troškova slijedi logiku „odozdo prema gore“ i vrši se na nivou pojedinačnih aktivnosti. U praksi, procjena troškova zasniva se na proizvodima/iskorukama povezanim sa svakom aktivnošću, kako su definisani indikatorima rezultata u akcionom planu. Oni određuju šta se proizvodi, u kojoj količini i kada. Potrebe za resursima i troškovi stoga proizlaze iz očekivanih proizvoda/iskoruka, a ne samo iz opisa aktivnosti.

Troškovi se zatim postepeno agregiraju:

- od ulaznih resursa → ka troškovima aktivnosti;
- od aktivnosti → ka operativnim ciljevima;
- od operativnih ciljeva → ka ukupnim troškovima strateškog dokumenta.

Ovakva agregacija obezbjeđuje usklađenost između akcionog plana, strateških ciljeva i ukupnog finansijskog okvira i omogućava direktno povezivanje sa programskim budžetiranjem i srednjoročnim budžetskim okvirom.

Pristup procjene troškova

Procjena troškova aktivnosti zasniva se na pristupu zasnovanom na aktivnostima. To znači da

se troškovi obračunavaju na nivou aktivnosti, na osnovu resursa potrebnih za sprovođenje. Ovaj pristup primjenjuje se kroz sljedeće korake: definisanje granice procjene troškova, razdvajanje aktivnosti na operacije, identifikovanje i kvantifikovanje resursa, određivanje jediničnih cijena, obračun troškova aktivnosti i agregaciju troškova.

Procjena troškova svake aktivnosti vrši se kroz sljedeće korake.

1. Definisanje obuhvata aktivnosti i razlikovanje od osnovnog nivoa

Za potrebe procjene troškova, aktivnost definisana u akcionom planu mora se preispitati kako bi se identifikovali elementi koji generišu dodatne troškove. Ovo preispitivanje ne mijenja formulaciju aktivnosti; ono pojašnjava granicu troškova između postojećeg institucionalnog rada i dodatne strateške intervencije.

2. Definisanje proizvoda/iskoruka i strukturiranje aktivnosti za potrebe procjene troškova (po potrebi)

Za potrebe procjene troškova, aktivnost se najprije mora povezati sa očekivanim proizvodima/iskorukama, kako su definisani indikatorima rezultata. Oni određuju šta će biti proizvedeno, u kojoj količini i kada, i predstavljaju osnov za procjenu potreba za resursima.

Po potrebi, aktivnost se zatim može strukturirati na glavne komponente sprovođenja, faze ili zadatke radi identifikovanja svih potrebnih resursa. Ovo je naročito korisno kod složenih ili višefaznih aktivnosti, gdje su različite vrste resursa potrebne u različitim fazama sprovođenja. Kod jednostavnijih aktivnosti dovoljno je direktno identifikovati potrebne resurse, bez formalnog razdvajanja na posebne komponente. Svrha ovog koraka je da se obezbijedi identifikovanje svih relevantnih troškovnih elemenata i da nijedan značajan resursni zahtjev ne bude izostavljen.

Na primjer, uspostavljanje informacionog sistema može uključivati:

- analizu zahtjeva i projektovanje sistema;
- razvoj ili nabavku softvera;
- testiranje i puštanje u rad;
- obuku korisnika;
- održavanje i tehničku podršku.

Kada se aktivnosti strukturiraju na komponente, te komponente ne treba tretirati kao zasebne aktivnosti u akcionom planu, već isključivo kao interni korak za procjenu troškova.

3. Identifikovanje potrebnih ulaznih resursa

Ovaj korak daje odgovor na pitanje: *Koji su resursi potrebni za sprovođenje aktivnosti?*

Za svaku operaciju identifikuju se potrebni resursi, kao što su:

- ljudski resursi (zaposleni, eksperti);
- roba i usluge (materijal, putovanja, katering);
- oprema ili infrastruktura;
- transferi ili finansijska podrška.

4. Utvrđivanje količina resursa

Ovaj korak daje odgovor na pitanje: *Koliko je svakog resursa potrebno?*

Za svaki identifikovani resurs procjenjuje se potrebna količina, na primjer:

- broj angažovanih eksperata ili zaposlenih;
- broj jedinica (npr. obuka, publikacija, opreme);
- broj korisnika ili učesnika;
- trajanje ili učestalost korišćenja.

5. Određivanje jediničnih cijena i obračun troškova

Jedinične cijene dodjeljuju se svakom resursu korišćenjem:

- istorijskih (prosječnih) cijena;
- tržišnih (referentnih) cijena; ili
- standardnih cijena (kada postoje, vidjeti *Aneks 18*).

Trošak svakog resursa obračunava se prema formuli:

$$\text{trošak} = \text{jedinična cijena} \times \text{količina} \times \text{učestalost (po potrebi)}$$

Troškovi svih resursa zatim se agregiraju radi utvrđivanja ukupnog troška aktivnosti.

Trošak svakog resursa utvrđuje se na osnovu važećih jediničnih cijena (vidjeti odjeljak ispod). Primjeri obračuna troškova za različite aktivnosti i kategorije troškova dati su u *Aneksu 19*.

6. Agregacija troškova

Troškovi pojedinačnih aktivnosti agregiraju se prvo na nivo operativnih ciljeva, zatim na strateške ciljeve i konačno objedinjeno na nivou cijelog strateškog dokumenta.

Utvrđivanje jediničnih cijena

Jedinične cijene treba utvrđivati korišćenjem:

- **prosječnih (istorijskih) cijena**, zasnovanih na prethodnim rashodima;
- **tržišnih (referentnih) cijena**, zasnovanih na dostupnim ponudama; ili
- **standardnih cijena**, kada postoje unaprijed definisane vrijednosti.

Korišćenje standardnih cijena preporučuje se za često korišćene inpute, jer obezbjeđuje dosljednost, uporedivost i transparentnost. Lista standardnih kategorija troškova i okvirnih jediničnih cijena data je u *Aneksu 18*.

Kada detaljni podaci nijesu dostupni, jedinične cijene ili procjene troškova mogu se zasnivati na istorijskim rashodima ili sličnim aktivnostima. U takvim slučajevima procjene se prilagođavaju kako bi odražavale aktuelne uslove i moraju biti jasno obrazložene, uključujući izvor podataka i primijenjene pretpostavke.

Procjena troškova zasnovana na unaprijed obračunatim vrijednostima rezultata

U određenim slučajevima nije potrebno posebno procjenjivati sve ulazne resurse. Ovo se primjenjuje kada je trošak isporuke određenog proizvoda, usluge, transfera ili koristi već obračunat ili pouzdano utvrđen.

Ovakav pristup je primjeren kada aktivnost proizvodi jasno definisan i ponovljiv rezultat, na primjer:

- podršku jednom korisniku;
- pružanje standardne usluge;
- učešće u programu obuke;
- isplatu socijalnog davanja;
- sprovođenje standardne administrativne procedure.

U takvim slučajevima ukupni trošak aktivnosti obračunava se prema formuli:

$$\text{ukupni trošak} = \text{jedinični trošak} \times \text{količina}$$

Jedinični trošak može biti zasnovan na zakonodavstvu, odobrenoj tarifi, utvrđenoj sektorskoj metodologiji, istorijskim podacima o troškovima ili pouzdanom modelu obračuna. Izvor i obrazloženje primijenjene vrijednosti moraju biti jasno navedeni.

Kada primijenjena vrijednost već uključuje sve relevantne troškovne komponente, ona ne treba ponovo posebno da se procjenjuje. Kada pokriva samo glavni rezultat, svi dodatni troškovi sprovođenja, koordinacije ili administracije procjenjuju se posebno korišćenjem standardnog pristupa procjene troškova opisanog u ovom poglavlju.

Godišnja raspodjela troškova i identifikacija izvora finansiranja

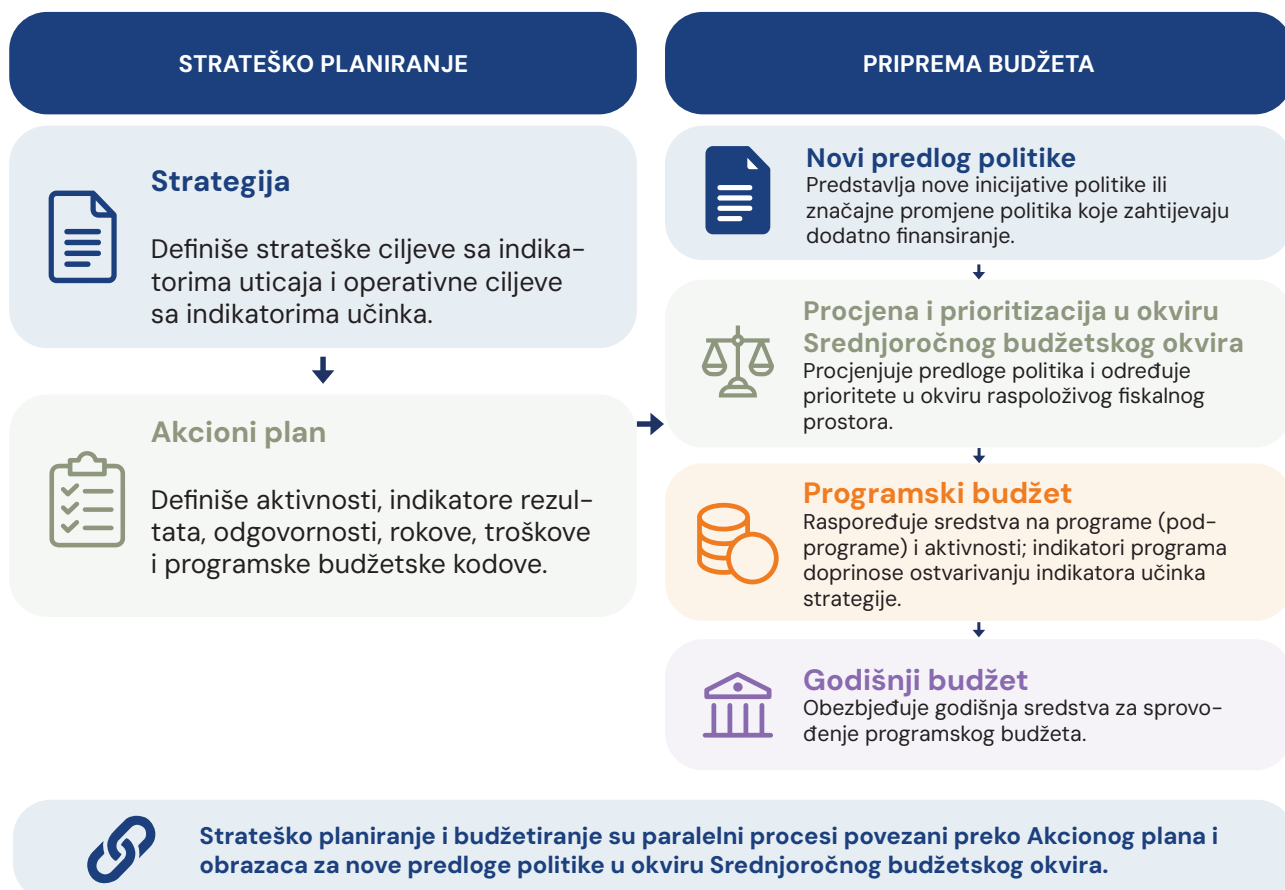
Procjenom troškova utvrđuje se ukupni procijenjeni trošak aktivnosti, dok se godišnjom raspodjelom određuje u kojoj godini će finansiranje biti potrebno.

Ovo su povezani, ali različiti koraci. Procjena troškova zasniva se na resursima, količinama i cijenama, dok se godišnja raspodjela zasniva na dinamici sprovođenja, redosljedu aktivnosti i ugovornim ili platnim aranžmanima. Godišnja raspodjela troškova stoga mora slijediti dinamiku sprovođenja definisanu u akcionom planu.

Godišnja raspodjela troškova prati dinamiku sprovođenja definisanu u akcionom planu. Troškovi se raspoređuju na godinu u kojoj se odgovarajući resursi koriste ili rezultati ostvaruju. Kod višegodišnjih aktivnosti, raspodjela mora odražavati stvarno sprovođenje, uključujući promjene u intenzitetu, količinama i rezultatima tokom vremena. Po potrebi, procjene troškova mogu se prilagođavati tokom perioda akcionog plana radi odražavanja promjena cijena, obuhvata ili broja korisnika. Takve pretpostavke moraju biti dokumentovane. Praktični primjeri godišnje raspodjele troškova aktivnosti dati su u *Aneksu 20*.

Nakon obračuna godišnjih troškova, svaka aktivnost treba da bude povezana sa odgovarajućim budžetskim programom i potprogramom i dodijeljena očekivanom izvoru finansiranja: postojećim institucionalnim resursima, dodatnim budžetskim sredstvima, donatorskim ili eksternim finansiranjem, kreditnim finansiranjem ili kombinacijom izvora.

6 Povezivanje strateškog planiranja i pripreme budžeta



Nadležnosti institucija

Procjena troškova nije zaseban finansijski zadatak, već sastavni dio procesa izrade strategije. Nju moraju zajednički vršiti jedinice za planiranje politika i finansije nadležne institucije, čime se obezbjeđuje da procjene resursa budu i tehnički utemeljene i fiskalno realistične.

Generalni sekretarijat Vlade provjerava metodološku usklađenost, dok Ministarstvo finansija obezbjeđuje da pretpostavke o troškovima i fiskalni limiti budu usklađeni sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

Kriterijumi kvaliteta za procjenu troškova

- **Realističnost:** zasnovana na vjerodostojnim pretpostavkama i pouzdanim podacima.
- **Dosljednost:** izrađena korišćenjem jedinstvene strukture, pretpostavki o cijenama i upućivanja na devizne kurseve.
- **Transparentnost:** jasno prikazuje način izrade procjena i primijenjene pretpostavke.
- **Koordiniranost:** izrađena zajedničkim radom jedinica za planiranje politika i finansije radi usklađenosti sa srednjoročnim budžetskim okvirom.
- **Uporedivost:** korišćenje standardizovanih kategorija troškova radi lakše konsolidacije između strategija.

Relevantni vodeći principi

- **Finansijska održivost:** Procjena troškova mora odražavati realnu raspoloživost resursa i ostati izvodljiva u okviru fiskalnih limita i institucionalnih kapaciteta.
- **Usklađenost:** Finansijske procjene moraju odgovarati logičkoj strukturi aktivnosti i obezbijediti dosljednost sa strateškim i budžetskim okvirima.
- **Odgovornost:** Nadležna institucija odgovorna je za tačnost i transparentnost procjena troškova. Jasne procjene omogućavaju praćenje planiranog korišćenja resursa i jačaju odgovornost za sprovođenje.
- **Kontinuitet:** Pretpostavke o troškovima treba da budu dokumentovane kako bi procjene mogle biti ažurirane prilikom revizije akcionog plana ili kada priprema godišnjeg budžeta zahtijeva ažurirane informacije.

Ključne poruke

- Procjena troškova prevodi aktivnosti u finansijske potrebe i obezbjeđuje izvodljivost.
- Fokusirana je na dodatne (inkrementalne) troškove iznad aktivnosti redovnog poslovanja.
- Aktivnosti se moraju razdvojiti na operacije prije identifikovanja resursa.
- Procjena troškova slijedi pristup „odozdo prema gore“ i agregira se od aktivnosti ka ciljevima i nivou strategije.
- Standardne cijene i kategorije podržavaju dosljednost i uporedivost.
- Procjena troškova direktno je povezana sa srednjoročnim budžetskim okvirom i procesom budžetskog planiranja.

POGLAVLJE 16

Organizacija praćenja sprovođenja, izvještavanja i evaluacije u okviru strategije

Praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluacija obezbjeđuju da svaki strateški planski dokument ostane „živi“ instrument, koji se kontinuirano procjenjuje, unapređuje i odgovoran za rezultate. Svaka strategija ili program mora opisati kako će se pratiti napredak, ko je odgovoran za prikupljanje informacija, na koji način će se izvještavati o rezultatima i kako će se pouke koristiti za unapređenje.

Ovaj dio definiše *unutrašnju* organizaciju praćenja sprovođenja, izvještavanja i evaluacije u okviru pojedinačne strategije, dok su mehanizmi na nivou sistema, standardi kvaliteta i procedure sagledavanja definisani u Poglavlju 10.

Praćenje sprovođenja i izvještavanje u okviru strategije nijesu samo proceduralni zahtjevi – oni predstavljaju alate upravljanja koji podržavaju donošenje odluka zasnovano na dokazima, rano identifikovanje rizika, pravovremeno preduzimanje korektivnih mjera i strukturiranu komunikaciju o ostvarenom napretku prema rukovodstvu, Vladi i javnosti.

Interne nadležnosti u okviru strategije

- **Nosilac:** koordinira praćenje sprovođenja, objedinjuje informacije partnerskih institucija i obezbjeđuje blagovremenu pripremu inputa za interne upravljačke preglede i formalno godišnje izvještavanje
- **Partnerske institucije:** dostavljaju kvantitativne i kvalitativne podatke o indikatorima i aktivnostima iz svoje nadležnosti, u skladu sa dogovorenim internim mehanizmima praćenja sprovođenja.
- **Finansijska jedinica:** obezbjeđuje da finansijski podaci korišćeni u izvještavanju budu usklađeni sa izvršenjem budžeta institucije i alokacijama iz srednjoročnog budžetskog okvira.

Interni mehanizmi praćenja sprovođenja

Praćenje sprovođenja u okviru strategije treba da bude kontinuirano, uz redovne interne preglede napretka, u idealnom slučaju, barem dva puta godišnje. Ovi pregledi predstavljaju interne upravljačke aktivnosti i ne smatraju se formalnim obavezama izvještavanja.

Radi podrške efikasnom sprovođenju i izbjegavanja ad hoc prikupljanja podataka na kraju godine, nosioci se podstiču da uspostave jednostavan interni mehanizam za prikupljanje informacija o sprovođenju od partnerskih institucija tokom godine. Ovaj interni mehanizam predstavlja alat upravljanja, a ne formalnu obavezu izvještavanja.

Interni inputi za praćenje mogu uključivati, za svaki cilj i aktivnost:

- napredak u odnosu na planirane rezultate i ključne etape;
- ključne rizike i uska grla u sprovođenju;
- predložene korektivne mjere;
- planirano i stvarno finansijsko izvršenje;
- nova pitanja koja zahtijevaju upravljačku odluku.

Takvi interni mehanizmi praćenja sprovođenja podržavaju analitičko godišnje izvještavanje, smanjuju potrebu za prikupljanjem podataka u posljednjem trenutku i omogućavaju pravovremeno preduzimanje korektivnih mjera tokom sprovođenja.

Izvršavanje u okviru strategije

Izvršavanje u okviru strategije vrši se na godišnjem nivou, sumiranjem postignuća po aktivnostima, ciljevima i indikatorima.

Interni mehanizmi praćenja sprovođenja i interni pregledi napretka su input za proces godišnjeg izvještavanja, ali ga ne zamjenjuju. Godišnje izvještavanje predstavlja formalno objedinjavanje informacija prikupljenih kroz kontinuirano praćenje tokom godine.

Godišnje izvještavanje u okviru strategije prvenstveno služi kao instrument upravljanja i unapređenja, podržavajući informisano donošenje odluka, korektivne mjere i pripremu za formalno dostavljanje. Godišnjeg izvještaja o sprovođenju u skladu sa Poglavljem 10.

Interno izvještavanje prema višem rukovodstvu treba da bude usklađeno sa godišnjim kalendrom izvještavanja definisanim na nivou sistema.

Evaluacija (u okviru strategije)

Po potrebi, potrebno je predvidjeti *srednjoročnu i završnu evaluaciju* radi procjene efektivnosti i efikasnosti sprovođenja. Evaluacije procjenjuju zašto i na koji način su rezultati ostvareni (ili nijesu ostvareni). One prevazilaze praćenje sprovođenja analizirajući *relevantnost, efikasnost i održivost ciljeva* i aktivnosti i generišu preporuke za buduće strategije ili njihova ažuriranja.

Evaluacije treba planirati u ranoj fazi ciklusa strategije i, u zavisnosti od obuhvata, složenosti i značaja strategije, mogu biti:

- *interne* (sprovodi ih radna grupa nosioca); ili
- *eksterne* (sprovode ih nezavisni eksperti), u zavisnosti od obuhvata i značaja strategije.

Radi obezbjeđivanja metodološke dosljednosti i upotrebljivosti rezultata, svaka evaluacija treba da bude strukturirana oko ograničenog skupa osnovnih elemenata koji pružaju zajednički okvir za definisanje obuhvata, izbor metoda i korišćenje nalaza.

Osnovni elementi evaluacije obuhvataju:

- jasno definisana pitanja i kriterijume evaluacije (relevantnost, efektivnost, efikasnost, uticaj, održivost, koherentnost,);
- odgovarajuće metode evaluacije i izvore podataka usklađene sa svrhom evaluacije;
- plan evaluacije kojim se definišu obuhvat, vremenski okvir i odgovornosti;
- analizu i izvještavanje o nalazima, zaključcima i preporukama za dalje postupanje;
- mehanizme za korišćenje rezultata evaluacije u reviziji strategije i budućem planiranju.

Interni okvir praćenja sprovođenja, izvještavanja i evaluacije u okviru strategije

Svaki strateški dokument treba da opiše svoj interni okvir praćenja sprovođenja, izvještavanja i evaluacije, koji obuhvata najmanje:

- ključne indikatore koji će se pratiti i njihove izvore podataka;
- nadležne organizacione jedinice i učestalost prikupljanja podataka;
- interne mehanizme praćenja sprovođenja i tačke za razmatranje napretka od strane rukovodstva;
- standardizovane interne alate za prikupljanje podataka koji se koriste za potrebe praćenja sprovođenja i izvještavanja;
- raspored internog izvještavanja prema rukovodstvu i dostavljanja podataka Generalnom sekretarijatu Vlade;
- plan evaluacije, uključujući vremenski okvir, obuhvat i kriterijume;
- mehanizme za korišćenje rezultata praćenja sprovođenja radi ažuriranja akcionog plana ili dobijanja informacija za proces donošenja odluka o javnim politikama.

Za ovu svrhu institucije mogu koristiti obrazac za interne inpute praćenja sprovođenja i izvještavanja dat u *Aneksu 13*, koji podržava kontinuirano praćenje sprovođenja i služi kao primarni izvor strukturiranih inputa za pripremu Godišnjeg izvještaja o sprovođenju.

Relevantni vodeći principi

- **Odgovornost:** Nadležnosti za praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluaciju jasno su dodeljene, čime se obezbeđuju institucionalno vlasništvo nad procesom i nadzor.
- **Usmjerenost na rezultate:** Praćenje sprovođenja i evaluacija fokusirani su na stvarne učinke i uticaje, pružajući dokaze o tome da li se ciljevi ostvaruju.
- **Kontinuitet:** Nalazi evaluacije i rezultati praćenja sistematski se koriste za unapređenje planiranja, sprovođenja i budućih strategija.
- **Transparentnost:** Ključni rezultati, sažeci i zaključci evaluacija objavljuju se i komuniciraju javnosti radi jačanja povjerenja.
- **Usklađenost:** Format i izvještavanja i evaluacioni kriterijumi moraju biti usklađeni sa nacionalnim okvirima za praćenje sprovođenja i evaluaciju radi obezbeđivanja uporedivosti i koherentnosti.

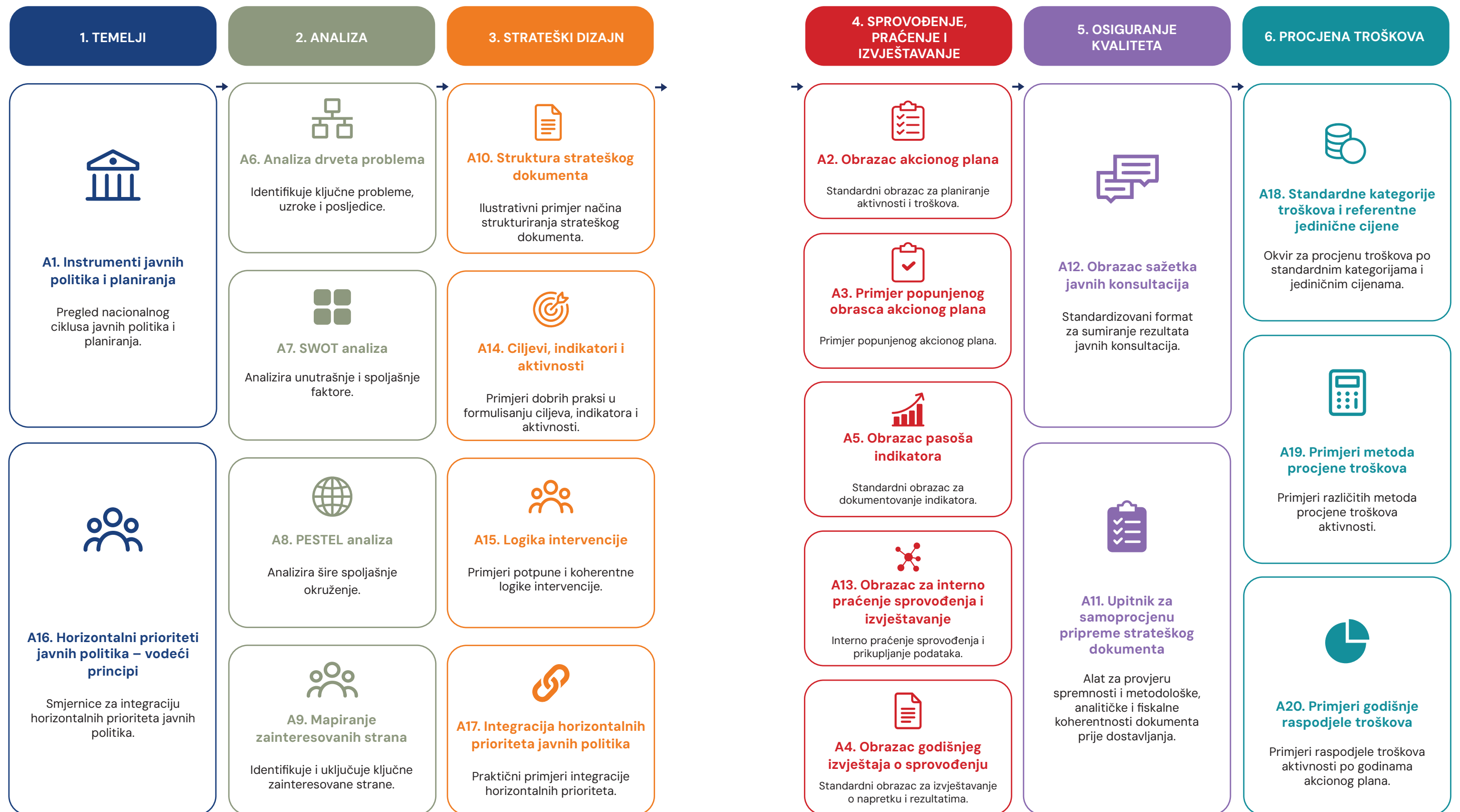
Ključne poruke

- Praćenje sprovođenja, evaluacija i izvještavanje obezbeđuju da strategije ostanu dinamične i usmjerene na stvarne rezultate.
- Praćenje sprovođenja daje rana upozorenja; izvještavanje komunicira napredak; evaluacija podstiče unapređivanje.
- Interni okviri praćenja, evaluacije i izvještavanja moraju biti jednostavni, realistični i u vlasništvu institucija.
- Nalazi evaluacija moraju biti korišćeni za revizije ili narednu generaciju strategija.
- Transparentnost i objavljivanje rezultata jačaju odgovornost i povjerenje.

Vodič kroz anekse

Aneksi predstavljaju sastavni dio ovog Priručnika i sadrže praktične alate, obrasce, metodološke smjernice i ilustrativne primjere koji pružaju podršku pripremi, sprovođenju, praćenju i procjeni troškova strateških dokumenata. Radi lakšeg korišćenja, dijagram u nastavku prikazuje anekse prema fazama procesa strateškog planiranja u kojima se najčešće primjenjuju. Ovaj pregled ima za cilj da korisnicima omogući da brzo pronađu aneks koji najbolje podržava zadatak koji obavljaju.

7 Vodič kroz anekse



Koristite ovaj vodič da brzo pronađete anekse koji najbolje podržavaju zadatak koji obavljate u svakoj fazi procesa strateškog planiranja.

ANEKS 1

Zbirna tabela instrumenata javnih politika i planiranja

INSTRUMENT	NADLEŽNA INSTITUCIJA	TRAJANJE / AŽURIRANJE	KLJUČNI ROKOVI	ULOGA U PLANIRANJU JAVNIH POLITIKA
A. Politički instrumenti i instrumenti za utvrđivanje javnih politika				
Nacionalna strategija održivog razvoja	GSV, MERS, u saradnji sa resornim ministarstvima	14 godina (aktuelna, 2016–2030)	Usvojena 2016; planirano izvješćavanje svake dvije godine, počev od 2019; revizija 2030. ⁷	Predstavlja nacionalne prioritete, u potpunosti usklađene sa Agendom Ujedinjenih nacija do 2030. godine i ciljevima održivog razvoja. Nacionalna strategija održivog razvoja je krovna, horizontalna i dugoročna razvojna strategija Crne Gore koja se odnosi ne samo na životnu sredinu i ekonomiju, već i na nezamjenjive ljudske resurse i vrijedan socijalni kapital koji treba da obezbijede prosperitetan razvoj.
Ekspoze predsjednika Vlade	—	4 godine (trajanje mandata)	Predstavlja se na početku mandata nove Vlade	Utvrdjuje političke prioritete i opšte pravce javnih politika tokom mandata; predstavlja političku referentnu osnovu za sve naredne planske i reformske instrumente.
Srednjoročni program rada Vlade (SPRV)	GSV, u saradnji sa ministarstvima	4 godine, ažurira se godišnje	Izrađuje se u roku od 60 dana od formiranja nove Vlade; ažurira se godišnje (decembar–januar)	Prevodi političke prioritete iz ekspozea predsjednika Vlade u strukturirane srednjoročne ciljeve i reformske obaveze; obezbjeđuje sinhronizaciju sa prioritetima pristupanja Evropskoj uniji i predstavlja stratešku vezu sa fiskalnim i budžetskim okvirima planiranja.
Godišnji program rada Vlade (GPRV)	GSV	1 godina	Usvaja se do kraja I kvartala (februar–mart)	Operacionalizuje srednjoročni program Vlade na godišnjem nivou; objedinjuje prioritetne reforme, ključne mjere i inicijative koje će biti sprovedene tokom godine, uključujući inpute relevantne za Program ekonomskih reformi, Reformsku agendu Crne Gore i sektorsko planiranje sprovođenja.
B. Okviri reformi i dokumenta povezana sa Evropskom unijom				
Reformska agenda Crne Gore	Ministarstvo evropskih poslova (koordinacija), u saradnji sa resornim ministarstvima	Srednjoročno (usklađeno sa mandatom Vlade); ažurira se prema potrebi	Priprema i ažuriranje u skladu sa prioritetima Vlade i rokovima reformskog dijaloga sa Evropskom unijom	Daje objedinjeni reformski okvir na nivou Vlade fokusiran na prioritetne strukturne reforme i reforme upravljanja; služi kao instrument koordinacije i komunikacije koji povezuje političke prioritete sa obavezama iz procesa pristupanja Evropskoj uniji i reformskim obavezama; podržava koherentnost reformi, olakšava monitoring sprovođenja prioritetnih reformi i predstavlja opšti referentni okvir za usklađivanje sa Programom ekonomskog razvoja, Srednjoročnim budžetskim okvirom i godišnjim programima rada Vlade.
Program ekonomskih reformi (PER)	Ministarstvo finansija / IPA koordinator	3 godine, kontinuirano planiranje	Dostavlja se Evropskoj komisiji do 31. januara	Ključni reformski dokument povezan sa pristupanjem Evropskoj uniji koji povezuje ekonomske, fiskalne i strukturne reforme; obezbjeđuje usklađenost između nacionalnih reformskih prioriteta, obaveza iz procesa pristupanja Evropskoj uniji i srednjoročnog fiskalnog planiranja.

INSTRUMENT	NADLEŽNA INSTITUCIJA	TRAJANJE / AŽURIRANJE	KLJUČNI ROKOVI	ULOGA U PLANIRANJU JAVNIH POLITIKA
Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (PPCG)	Ministarstvo evropskih poslova (koordinacija), u saradnji sa resornim ministarstvima	Srednjoročan, kontinuirano planiranje	Ažurira se u skladu sa kalendarom pristupanja	Strukturira obaveze iz procesa pristupanja, mjera i pregovaračke prioritete; usmjerava sektorske strategije, redosljed sprovođenja reformi i usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije.
C. Strateška planska dokumenta				
Strateška dokumenta (sektorske i međusektorske strategije)	Resorna ministarstva (nosioci)	Po pravilu, 4–10 godina (kako je utvrđeno strategijom)	Pripremaju se i dostavljaju u skladu sa kalendarom planiranja	Definišu dugoročne i srednjoročne pravce javnih politika u određenim oblastima kroz strateške ciljeve, operativne ciljeve, indikatore i mjere i predstavljaju suštinski okvir javnih politika za institucionalno programiranje, pripremu budžeta i praćenje sprovođenja. Svaka strategija sprovodi se kroz prateći Akcioni plan kojim se ciljevi prevode u konkretne aktivnosti, nadležne institucije, rokove i finansiranje.
Godišnji program rada institucije	Resorna ministarstva	1 godina	Finalizira se u I kvartalu	Prevodi prioritete na nivou Vlade i usvojene strateške dokumente u konkretne godišnje aktivnosti i rezultate posebno za svaku instituciju; predstavlja osnov za operativno sprovođenje, praćenje učinka i izvršenje godišnjeg budžeta u okviru odobrenih limita.
E. Instrumenti planiranja fiskalnih politika				
Srednjoročna fiskalna strategija,	Ministarstvo finansija	Srednjoročna	U skladu sa budžetskim kalendarom	Definiše pravce fiskalne politike, makrofiskalne pretpostavke i ukupna ograničenja; daje fiskalni kontekst za srednjoročno planiranje i budžetiranje.
Srednjoročni budžetski okvir	Ministarstvo finansija	3 godine, kontinuirano planiranje	Inputi se dostavljaju do kraja aprila; usvaja se do jula	Definiše srednjoročni fiskalni okvir, uključujući ukupne fiskalne ciljeve, limite rashoda i fiskalna pravila. U okviru srednjoročnog budžetskog okvira, Smjernice fiskalne politike operacionalizuju ove parametre za godišnji i višegodišnji budžetski ciklus, dajući obavezujuće fiskalne smjernice za pripremu budžeta i obezbjeđujući da strateški prioriteti, institucionalni programi i reformske obaveze budu planirani i prioritizovani u okviru održivih fiskalnih limita.
Godišnji budžet	Ministarstvo finansija	1 godina	Usvaja se do kraja godine	Odobrava godišnje rashode i prihode; operacionalizuje limite srednjoročnog budžetskog okvira i prevodi strateške i institucionalne prioritete u zakonski odobrena budžetska izdvajanja.

ANEKS 2

Obrazac akcionog plana

NACIONALNA STRATEGIJA ODRŽIVOG RAZVOJA DO 2030. GODINE						
Šifra	Prioritetna tema	Šifra	Strateški cilj	Šifra	Mjera	Veza sa Ciljevima održivog razvoja (COR):
Unesite zvaničnu šifru Prioritetne teme, kako je definisana u NSOR-u.	Unesite puni zvanični naziv Prioritetne teme, tačno kako je naveden u NSOR-u.	Unesite zvaničnu šifru Strateškog cilja u okviru odgovarajuće Prioritetne teme, koristeći numeraciju iz NSOR-a.	Unesite puni zvanični naziv Strateškog cilja, kako je definisan u strateškom dokumentu.	Unesite zvaničnu šifru Mjere koja doprinosi Strateškom cilju, u skladu sa numeracijom NSOR-a.	Unesite puni zvanični naziv Mjere, kako je definisana u strategiji, bez skraćenica i parafraziranja.	Navedite relevantne Ciljeve održivog razvoja (COR) kojima Strateški cilj i Mjera doprinose, koristeći brojeve COR-a i kratke nazive (npr. COR 4 – Kvalitetno obrazovanje).

Strategija – strateški ciljevi		Indikator uticaja		Godina	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost	
Šifra	Naziv	Šifra	Naziv		2024	2030	2035
Unesite zvaničnu šifru strateškog cilja, kako je definisana u Strategiji (npr. SG 1, SO 2.1). Šifra mora tačno odgovarati numeraciji koja se koristi u strategiji.	Unesite puni zvanični naziv strateškog cilja, tačno kako je formulisan u Strategiji. Naziv ne treba skraćivati niti preformulisati.	Unesite zvaničnu šifru indikatora uticaja, kako je definisana u Strategiji ili Pasošu indikatora. Šifra mora tačno odgovarati numeraciji koja se koristi u Strategiji.	Unesite puni zvanični naziv indikatora uticaja, tačno kako je formulisan u Strategiji ili Pasošu indikatora. Naziv ne treba skraćivati niti preformulisati.	Vrijednost	Unesite početnu vrijednost indikatora za navedenu godinu, koja odražava stanje na početku sprovođenja Strategije. Početna vrijednost mora biti zasnovana na posljednjim dostupnim zvaničnim podacima i u skladu sa definicijom indikatora.	Unesite ciljnu vrijednost koja treba da se ostvari do navedene godine, u skladu sa strateškim ciljem i definicijom indikatora. Ciljevi moraju biti realni, mjerljivi i usklađeni sa ukupnim vremenskim okvirom Strategije.	Unesite konačnu ciljanu vrijednost koja treba da se ostvari do kraja perioda važenja Strategije. Ova vrijednost predstavlja namjeravani ishod Strategije i služi kao referentna tačka za završnu evaluaciju Strategije.

Operativni cilj		Indikator učinka		Godina	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost	
Šifra	Naziv	Šifra	Naziv		2024	2030	2035
Unesite zvaničnu šifru operativnog cilja, kako je definisana u Strategiji (npr. 1.1, 2.3), uz obezbjeđivanje dosljednosti između Strategije i Akcionog plana.	Unesite puni zvanični naziv operativnog cilja, tačno kako je naveden u Strategiji.	Unesite zvaničnu šifru indikatora učinka, kako je definisana u Strategiji ili Pasošu indikatora (npr. 1.1.1).	Unesite puni zvanični naziv indikatora učinka, tačno kako je definisan u Strategiji ili Pasošu indikatora.	Vrijednost	Unesite početnu vrijednost indikatora učinka za referentnu godinu, koristeći provjerene podatke iz Pasoša indikatora ili zvaničnog izvora.	Unesite očekivanu vrijednost indikatora koja treba da se postigne do kraja prve ciljne godine, u skladu sa vremenskim okvirom Strategije i planiranim mjerama.	Unesite očekivanu vrijednost indikatora do kraja perioda Strategije (ili završne ciljne godine), koja odražava puni namjeravani uticaj Strategije.

Aktivnost		Indikator rezultata		Nadležna institucija	Datum početka (Kv/ God)	Datum završetka (Kv/God)	Državni budžet					Ostalo finansiranje	
Šifra	Naziv	Šifra	Naziv				1.G	2.G	3.G	Ukupno	Pro-gramska šifra	Šifra podpro-grama	Donatorska sredstva
“Dodijelite jedinst-venu identifikacionu šifru svakoj aktivnosti u Akcionom planu. Šifra treba da: – prati logičnu i hijerarhijsku struktu-ru koja odražava okvir ciljeva strategije (npr. Učinak–Mjera–Aktiv-nost); – bude jedinstvena u okviru Akcionog plana i da ostane nepromi-jenjena tokom spro-vođenja, izvještavanja i evaluacije; – omogući lako referenciranje aktiv-nosti u dokumentima praćenja, izvješta- vanja i budžetiranja. Preporučeni format je: [broj učinaka].[broj mjere].[broj aktivnos-ti] (npr. 2.3.1). Sistem šifriranja treba dosljedno primjenjivati kroz cio Akcioni plan.”	“Navedite jasan i sažet naziv koji opisuje konk-retnu intervenciju koja će se sprovesti. Naziv treba da: – jasno pokaže šta će se uraditi, a ne kako će se upravljati; – odražava reformski usmjerenu aktivnost, a ne rutinski administra-tivni zadatak; – bude dovoljno specifičan da razlikuje aktivnost od drugih u okviru iste mjere; – omogući lako referen-ciranje kroz planiranje, praćenje, izvještavanje i budžetiranje. Nazive treba pisati kao kratke, akcione izjave (npr. „Priprema nacрта zakona o ...”, „Uspostavl- janje centralnog registra za ...”, „Realizacija pro-grama obuke za ...”), i izbjegavati neodređene formulacije poput „Po-drška ...”, „Unapređenje ...”, „Jačanje ...”.”	Dodijelite jedinst-venu identifikacio-nu šifru indikatoru rezultata, prateći logiku numeracije Akcionog plana i povezujući je di-rektno sa odgov- arajućom aktiv- nošću. Šifra treba da obezbijedi jasno prepoznavanje ind- ikatora rezultata za potrebe praćenja, izvještavanja i evaluacije.	“Navedite jasan i sažet naziv indikatora rezultata koji mjeri konkretan rezultat isporučen kroz ak- tivnost. Naziv treba da: – opisuje šta je proiz- vedeno ili isporučeno, a ne samu aktivnost; – bude specifičan, uočljiv i usmjeren na rezultat; – koristi terminologi-ju usklađenu sa ciljevima strategije i Akcionim planom. Naziv indikato- ra treba tačno da odgovara indikatoru definisanom u Pasošu indikatora, kako bi se obezbijedila dosljed- nost kroz dokumente planiranja, praćenja i izvještavanja.”	“Navedite instituciju koja ima primarnu odgovornost za spro-vođenje aktivnosti i isporuku očekivanog outputa. Svaka aktivnost mora imati jednu jasno određenu nadležnu instituciju. Ostale institucije koje dopri- nose, ukoliko postoje, treba navesti poseb- no kao partnerske institucije.”	“Navedite planira- ni početak spro- vođenja aktivnosti koristeći kvartal i godinu (npr. II kvartal/2026). Datum početka treba da odražava realan trenutak kada sprovođenje može započeti, uzimajući u obzir pripremne korake kao što su odo- brenja, nabavke ili dostupnost finansiranja.”	“Navedite plan- irani završetak aktivnosti koristeći kvartal i godinu (npr. IV kvartal / 2027). Datum za- vršetka treba da odgovara trenutku kada se očekuje is- poruka glavnih rezultata aktiv- nosti.”	“Prikažite planirane finansijske obaveze za svaku pojedinačnu godinu sprovođenja (prva godina–treća godina), a ne kumula- tivne procjene. Iznosi treba da odgo- varaju očekivanim godišnjim potre- bama finansiranja aktivnosti, u skladu sa fiskalnim pros- torom SBO i struk- turom programskog budžeta. Ako su iznosi ind- ikativni ili podložni naknadnoj potvrdi, to treba jasno navesti, zajedno sa glavnim pretpostavkama.”	“Unesite ukupni procijenjeni trošak aktivno- sti za cio period sprovođenja. Ukupno treba da bude jednako zbiru godišnjih iznosa navedenih pod godinama 1–3 i da odražava ukupnu finan- sijsku potrebu aktivnosti, bez obzira na izvor finansiranja. Ako su godišnji iznosi indikativni, ukupno se računa na istoj osnovi i treba ga jasno razumjeti kao procjenu.”	“Unesite programsku šifru (i odgovarajuću šifru pot- programa) iz programske budžetske klasifikacije u okviru koje je planirano finansiranje aktivnosti. Prilikom planiranja ak- tivnosti, institucije treba eksplicitno da razmotre logiku finansiranja i for- mulišu svaku aktivnost tako da se može jasno vezati za jedan postojeći budžetski program (i potprogram). Izabrani program treba da odražava primarnu svrhu politike aktivnosti i obezbijedi jasnu i stabilnu vezu između strateškog dokumenta, programskog budžeta i SBO. Aktivnosti treba definisa- ti na nivou specifičnosti koji omogućava dodjelu jednom programu, čime se pojednostavljuje budžetsko obrazloženje, podržava ko- herentno planiranje i omo- gućava efikasno praćenje i rezultata i rashoda.”	“Navedite ukupan iznos eksternog (van budžeta države) fi- nansiranja planiranog ili obezbijeđenog za aktivnost. Uključite samo sred- stva koja se očekuju od međunarodnih or- ganizacija, bilateral- nih donatora ili drugih eksternih izvora. Ako su donatorska sredstva indikativna ili još nijesu formalno potvrđena, treba ih jasno tretirati kao planiranu procjenu.”	“Navedite naziv(e) donatora koji obez- bjeđuju ili se očekuje da će obezbijediti finansiranje aktivnosti. Ako je donatorsko finansiranje planirano ali još nije potvrđeno, navedite potencijal- nog donatora(e) ili instrument finansir- anja (npr. „EU IPA”, „bilateralni donator – utvrdiće se naknad- no”).”		

ANEKS 3

Popunjen obrazac akcionog plana

NACIONALNA STRATEGIJA ODRŽIVOG RAZVOJA DO 2030. GODINE						
Šifra	Prioritetna tema	Šifra	Strateški cilj	Šifra	Mjera	Veza sa Ciljevima održivog razvoja (COR):
1	Unapređenje stanja ljudskih resursa i jačanje socijalne inkluzije	1.3.	Osigurati inkluzivno i kvalitetno obrazovanje i promovisati cjeloživotno učenje	1.32.	Unaprijediti osnovno i srednje obrazovanje	4. Kvalitetno obrazovanje; 8. Dostojanstven rad i ekonomski rast

Strategija – strateški ciljevi		Indikator uticaja		Godina	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost	
Šifra	Naziv	Šifra	Naziv		2024	2030	2035
1	Obrazovni sistem obezbjeđuje kvalitetno, dostupno i pravično obrazovanje koje podstiče cjelovit razvoj sve djece i mladih, i otporan je na izazove i rizike	1.0.5.	Indeks ranog razvoja djeteta (ECDI) / 4.2.1 Procenat djece uzrasta 24–59 mjeseci koja postižu odgovarajući razvoj na planu zdravlja, učenja i psihosocijalne dobrobiti, po polu	Vrijednost	90% (90% dječaci, 91% djevojčice)	> 92% za oba pola	> 95% za oba pola
		1.0.7.	Procenat djece u ranom obrazovanju raščlanjena po svim klasifikacijama (djeca starosti od 0 do 2 i od 3 do 6 godina)		Djeca starosti od 0 do 2 (ISCED 01) 32 % - (32 % dječaka, 33 %, djevojčica). Djeca starosti od 3 do 6 (ISCED 02) 82% (83% dječaka, 81 djevojčice)	Djeca starosti od 0 do 2 (ISCED 01) 35% oba pola; Djeca starosti od 3 do 6 (ISCED 02)	"Djeca starosti od 0 do 2 (ISCED 01) 40% oba pola Djeca starosti od 3 do 6 (ISCED 02) 95 % oba pola"

Operativni cilj		Indikator učinka		Godina	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost	
Šifra	Naziv	Šifra	Naziv		2024	2030	2035
1.1.	Svoj djeci je obezbijeđen pristup obrazovanju, a rezultati ispunjavaju ciljeve održivog razvoja i u skladu su sa prosječnim postignućima država članica EU.		Procenat romske i egipćanske djece uključene u rano obrazovanje (uzrasta 3 i više godina)	Vrijednost	15% (15% dječaci, 14% djevojčice)	Djeca iz romske i egipćanske zajednice 30%	Djeca iz romske i egipćanske zajednice 60%
			Procenat djece sa smetnjama u razvoju uključene u rano obrazovanje (uzrasta 3 i više godina)		20% (20% dječaci, 19% djevojčice)	Djeca sa smetnjama u razvoju 50%	Djeca sa smetnjama u razvoju 80%

Aktivnost		Indikator rezultata		Nadležna insti- tucija	Datum početka (Kv/God)	Datum završetka (Kv/God)	Državni budžet					Ostalo finansiranje		
Šifra	Naziv	Šifra	Naziv				1.G	2.G	3.G	Ukupno	Pro- gramska šifra	Šifra podpro- grama	Dona- torska sredstva	Naziv donatora
1.1.1.01	Formirati tim i izraditi analizu postojećih politika usmjerenih na jedna- kost, sa preporukama.		Formiran tim i izrađena analiza	MPNI	II kvartal 2025.	IV kvartal 2025.				1,000	19033	19033001		
1.1.1.04a	Sprovesti kampanje u cilju podizanja nivoa svijesti o značaju ranog obrazovanja i njegovim dugoročnim koristima.		Sprovedene kampanja u 12 predškolskih ustanova	MPNI	II kvartal 2025.	IV kvartal 2026.							6,000	
1.1.1.04b	Sprovesti kampanje u cilju podizanja nivoa svijesti o značaju ranog obrazovanja i njegovim dugoročnim koristima.		Sprovedene kampanja u 12 predškolskih ustanova	MPNI		IV kvartal 2026.				6,000	19033	19033001		
1.1.1.05	Širiti program „Brižna porodica“ za roditelje/staratelje djece iz javnih predškolskih ustanova i osnovnih škola		Program "Brižna porodica" dostupan je roditeljima u najmanje 15 javnih predškolskih ustanova i 5 osnovnih škola	MPNI	I kvartal 2025.	IV kvartal 2026.				10,000	19033	19033001		
1.1.1.06	Širiti program „Brižna porodica“ za roditelje/staratelje romske i egipćanske djece u javnim predškolskim ustanovama i osnovnim školama		Program "Brižna porodica" pruža se roditeljima sa fokusom na romske i egipćanske roditelje u najmanje 5 JPU i 2 OŠ	MPNI	I kvartal 2025,	IV kvartal 2026.				10,000	19032	19032006		
1.1.1.07	Sprovesti program "Brižna porodica" za roditelje/staratelje djece sa smetnjama u razvoju u javnim predškolskim ustanovama, osnovnim školama i resursnim centrima		"Program ""Brižna porodica"" pruža se roditeljima/starateljima u najmanje 5 javnih predškolskih ustanova i 2 osnovne škole/ Resursna centra; Obučeno namjanje 20 novih facilitatora iz 5 javnih predškolskih ustanova i osnovnih škola i 2 trenera	MPNI	I kvartal 2025.	IV kvartal 2026.				20,000	19032	19032006		
1.1.1.08	Promovisati Bebbo mobilnu aplikaciju		U 100% javnih predškolskih ustanova vidno istaknuti Bebbo promotivni materijali	MPNI	I kvartal 2025.	IV kvartal 2025.							2,000	
1.1.1.09	Izraditi analizu postignutih rezultata uspostavljenih interaktivnih službi i preporuke za dalje širenje		Izrađena analiza sa preporukama	MPNI	III kvartal 2025.	IV kvartal 2025.				1,000	19033	19033001		
1.1.1.10	Uspostaviti jedinstvenu bazu podataka za četiri sektora (zdravstvo, prosvjeta, unutrašnji poslovi i socijalna zaštita) kako bi se identifikovala djeca koja ne pohađaju predškolsko vaspitanje i obrazovanje i pojačale mjere podrške		Uspostavljena jedinstvena baza podataka u cilju identifikacije djece koja ne pohađaju predškolsko obrazovanje i vaspitanje	MPNI	I kvartal 2026.	IV kvartal 2026.				5,000	19032	19032001		
1.1.1.12	Akreditovati Program stručnog usavršavanja na temu projektnog planiranja		Akreditovan Program stručnog usavršavanja na temu projektnog planiranja	MPNI	II kvartal 2025.	II kvartal 2025.				1,000	19033	19033001		
1.1.1.13	Izraditi program rane intervencije za djecu koja nisu razvila komunik- aciju		Izrađen program rane intervencije za razvoj verbalne i never- balne komunikacije	MPNI	II kvartal 2025.	IV kvartal 2026.				10,000	19032	19032001		
1.1.1.14	Uvezati i povećati usluge u lokalnoj zajednici kroz pružanje dodatne stručne podrške djeci iz ranjivih grupa i roditelja		"Izrađen protokol o saradnji u pružanju podrške djeci iz ranjivih grupa Povećan broj edukovanih pružalaca usluga za rad u ranoj inter- venciji za 30% uključenih u CDB"	MPNI	I kvartal 2025.	IV kvartal 2025.				5,000	19032	19032001		
1.1.1.15	Osnažiti rane individualizacije i prilagođavanja		Sproveden coaching za 10 javnih predškolskih ustanova	MPNI	II kvartal 2025.	IV kvartal 2026.				5,000	19033	19033001		

ANEKS 4

Obrazac Godišnjeg izvještaja o sprovođenju

Svrha i obuhvat

Ovaj aneks prikazuje standardizovanu strukturu i obrazac za izradu Godišnjeg izvještaja o sprovođenju strateških dokumenata. Njegova svrha je da obezbijedi dosljedno, analitičko, na rezultate usmjereno izvještavanje o napretku, ostvarenim rezultatima, korišćenju resursa i izazovima u sprovođenju, omogućavajući Generalnom sekretarijatu Vlade efikasno sagledavanje kvaliteta.

Godišnji izvještaj predstavlja alat za upravljanje i odgovornost. Pomaže donošenju odluka tokom sprovođenja, pruža informacije za proces pripreme budžeta i omogućava Vladi i javnosti transparentan pregled napretka.

Institucije pripremaju Godišnje izvještaje u skladu sa ovim aneksom kako bi se obezbijedila potpuna usklađenost sa kriterijumima procjene kvaliteta koje primjenjuje GSV u skladu sa Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata.

Struktura Godišnjeg izvještaja

1. Uvodni rezime (do 2 strane)

Kratak prikaz koji obuhvata:

- ukupan napredak u sprovođenju Akcionog plana, uz stepen realizacije aktivnosti za datu godinu;
- ključna postignuća po operativnim ciljevima;
- glavna kašnjenja ili odstupanja i njihove uzroke;
- ključna pitanja u vezi sa izvršenjem budžeta;
- glavne zaključke rukovodstva i prioritete za naredni izvještajni period.

2. Napredak u ostvarivanju operativnih ciljeva

Za svaki operativni cilj:

- sažetak napretka ostvarenog tokom izvještajne godine;
- objašnjenje na koji način su sprovedene mjere i aktivnosti doprinijele ostvarivanju cilja;
- pregled izazova u ostvarivanju planiranih rezultata;
- upućivanje na vrijednosti indikatora učinka, po potrebi.

3. Rezultati ostvoreni u odnosu na indikatore

Za svaki operativni cilj:

- početna vrijednost (kako je definisana strategijom);
- trenutna vrijednost na kraju izvještajne godine;
- ciljna vrijednost (po potrebi);
- kratka analiza napretka i faktora koji utiču na realizaciju, uključujući razloge za nedovoljan napredak u slučaju da ciljne vrijednosti nijesu dostignute.

Indikatori učinka postaju obavezni za izvještavanje od druge godine sprovođenja Akcionog plana.

Napomena:

Kod određenih vrsta intervencija indikatori učinka možda neće pokazati mjerljive promjene tokom jedne izvještajne godine, pa čak ni tokom prvih godina sprovođenja, u zavisnosti od prirode intervencije i očekivanog vremenskog okvira za ostvarivanje rezultata. To je naročito čest slučaj kod velikih infrastrukturnih projekata i sistemskih reformi, ali se može javiti i kod drugih intervencija kod kojih se učinci ostvaruju tokom dužeg vremenskog perioda. U takvim slučajevima Godišnji izvještaj treba da objasni uzročno-posljedičnu vezu između sprovedenih aktivnosti i očekivanih budućih promjena, pri čemu napredak treba dokazati kroz ostvarene proizvode/ispоруke, međufaze ili posredne pokazatelje, prema potrebi. Ovakav pristup obezbjeđuje realistično i svrsishodno izvještavanje uz očuvanje odgovornosti za rezultate.

4. Sprovođenje aktivnosti (obrazac za izvještavanje)

Standardizovana tabela za izvještavanje koja za svaku aktivnost obuhvata:

- vezu sa odgovarajućim operativnim ciljem i indikatorom rezultata;
- jednu ili više nadležnih institucija;
- datum početka i planirani datum završetka;
- status realizacije (pristup semafora);

- ostvarenu vrijednost indikatora rezultata na kraju izvještajnog perioda;
- razloge za kašnjenje ili djelimično sprovođenje;
- revidirane rokove, po potrebi;
- planirana i utrošena sredstva, sa izvorom finansiranja;
- preporuke za korektivne mjere ili nastavak sprovođenja.

5. Finansijsko sprovođenje

Sažeti pregled planiranih i stvarnih rashoda:

- po aktivnostima i izvorima finansiranja;
- objašnjenje značajnih odstupanja;
- procjena implikacija za buduće sprovođenje i planiranje budžeta.

6. Ključni izazovi i korektivne mjere

Sveobuhvatna analiza:

- sistemskih ili institucionalnih uskih grla;
- problema u pogledu kapaciteta ili koordinacije;
- eksternih faktora koji utiču na sprovođenje;
- preduzetih ili predloženih korektivnih mjera.

7. Preporuke i upotreba rezultata

Jasne preporuke za dalje postupanje radi:

- prilagođavanja aktivnosti ili rokova;
- ažuriranja Akcionog plana;
- davanja inputa za godišnje i višegodišnje budžetsko planiranje;
- pripremu budućih strategija ili njihovih revizija.

Završni izvještaj – dodatni zahtjevi

Za posljednju godinu sprovođenja institucije pripremaju Završni izvještaj, koji se zasniva na istoj strukturi kao Godišnji izvještaj i dodatno uključuje:

- kumulativne rezultate u odnosu na strateške i operativne ciljeve;
- konačne početne–ciljne–ostvarene vrijednosti indikatora učinka i uticaja;
- objedinjeni pregled planiranih i stvarnih rashoda za cijeli period sprovođenja;
- sažetak nalaza ex post evaluacije, ukoliko je sprovedena;
- pouke i preporuke za naredni ciklus planiranja javnih politika.

Završni izvještaj ocjenjuje Generalni sekretarijat Vlade korišćenjem zvaničnog obrasca mišljenja definisanog Uredbom.

Obrazac za izvještavanje (aneks)

OBLAST (broj) – (NAZIV)

STRATEŠKI CILJ (šifra)					STRATEŠKI CILJ (naziv)								
OPERATIVNI CILJ (šifra)					OPERATIVNI CILJ (naziv)								
Indikator			Izvor verifikacije		Početna vrijednost 202..			Trenutna vrijednost (na kraju izvještajne godine)				Cijlana vrijednost 203..	
1.													
2.													
...													
Šifra aktivnosti	Naziv aktivnosti	Nosilac	Planirani početak	Planirani završetak	Status	Napredak, %	Kratak prikaz napretka	Ključni izazovi	Revidirani rok	Planirana sredstva	Utrošena sredstva	Izvor finansiranja	Potrebne korektivne mjere
Zvanična brojčana oznaka iz strategije (npr. 1.2.1)	Pun naziv aktivnosti iz strategije	Pun naziv institucije odgovorne za sprovođenje	Godina u kojoj je planiran početak sprovođenja	Godina u kojoj je prvobitno planiran završetak	Jedno od sljedećeg: Sprovedena U toku Odložena Nije započeta	Numerička samopro–cjena (0–100%)	Opis konkretnih aktivnosti sprovedenih tokom izvještajne godine	Šta je odložilo ili uticalo na sprovođenje	Ako je rok izmijenjen, navesti novu godinu zavr–šetka; ostaviti prazno ako nije mijenjan	Sredstva planirana Akcionim planom strategije	Sredstva stvarno utrošena tokom izvješ–tajnog perioda		Preporuke za naredni period sprovođenja, uključujući potrebnu podršku (tehnička pomoć, koordinacija i sl.)

Ilustrativni primjer⁸

Šifra aktivnosti	Naziv aktivnosti	Nosilac	Planirani početak	Planirani završetak	Status	Napredak, %	Kratak prikaz napretka	Ključni izazovi	Revidirani rok	Planirana sredstva	Utrošena sredstva	Izvor finansiranja	Potrebne korektivne mjere
2.1.3	Unapređenje infrastrukture graničnih prelaza radi smanjenja prosječnog vremena prelaska granice	Ministarstvo saobraćaja	2023.	2025.	U toku	60%	Završena projektna dokumentacija i pokrenut postupak nabavke u III kvartalu 2024. godine. Građevinski radovi započeti na dva prioritetna granična prelaza u IV kvartalu 2024 godine.	Kašnjenja u postupcima nabavke zbog žalbi; potrebna koordinacija sa državnim organima susjednih država.	2026.	12,0.	5,4.	Državni budžet (Program XX); EU IPA projekat „Unapređenje granične infra–strukture“	Tehnička pomoć za upravljanje nabavkama i prekograničnu koordinaciju

⁸ Primjer u nastavku je hipotetički i dat je isključivo u ilustrativne svrhe. Njime se prikazuje očekivani nivo detalja i vrsta informacija koje treba dati prilikom popunjavanja aneksa izvještaja. Institucije treba da prilagode sadržaj svom specifičnom kontekstu i aktivnostima.

ANEKS 5

Obrazac pasoša indikatora

Svrha pasoša indikatora

Pasoš indikatora predstavlja standardizovani „profil“ svakog indikatora koji se koristi u strateškom planskom dokumentu. Njegova svrha je da obezbijedi dosljedno definisanje indikatora i njihovo praćenje. Popunjen pasoš precizno definiše šta se mjeri, na koji način se mjeri, ko obezbjeđuje podatke i kako se utvrđuju ciljane vrijednosti.

Pasoš se priprema za svaki indikator uključen u strategiju i njen Akcioni plan (najmanje za indikatore učinka i indikatore rezultata, a gdje je to relevantno i za indikatore uticaja).

Pasoš indikatora ne procjenjuje da li je indikator pravilno odabran; njegova svrha je da obezbijedi da odabrani indikatori budu jasno definisani, mjerljivi i primjenjivi u praksi.

Vrste indikatora koji se koriste u strateškim planskim dokumentima

Indikatori su povezani sa lancem rezultata i treba da odgovaraju nivou cilja koji mjere:

- Indikatori uticaja mjere dugoročne promjene povezane sa strateškim ciljem.
- Indikatori učinka mjere srednjoročne promjene povezane sa operativnim ciljem.
- Indikatori rezultata mjere proizvode/iskoruke ostvarene kroz aktivnosti i definišu se na nivou Akcionog plana.

U praksi, indikatori učinka i indikatori rezultata predstavljaju osnov za praćenje sprovođenja. Indikatori uticaja mogu zavisiti od spoljašnjih faktora i treba ih koristiti selektivno.

Utvrđivanje početnih i ciljnih vrijednosti

Početne i ciljne vrijednosti definišu „gdje se trenutno nalazimo“ i „gdje želimo da budemo“.

- Početna vrijednost odražava stanje na početku sprovođenja (najnovija raspoloživa godina).
- Ciljne vrijednosti utvrđuju se za kraj perioda trajanja strategije. Po potrebi, mogu se definisati i prelazne vrijednosti radi praćenja napretka.

Ciljne vrijednosti treba da budu realistične i usklađene sa planiranim mjerama, raspoloživim resursima i očekivanim vremenskim okvirom. Previše ambiciozne ciljne vrijednosti umanjuju kredibilitet, dok preniske ciljne vrijednosti ne pružaju osnov za efikasno upravljanje rezultatima.

Kriterijumi kvaliteta za indikatore

Svaki indikator uključen u strategiju treba da bude:

- jasan i nedvosmislen (jedan indikator mjeri jednu pojavu);
- mjerljiv (sa jasno definisanom metodom i izvorom podataka);
- povezan sa ciljem (prati promjenu ili isporuku od značaja za taj cilj);
- ostvariv (podaci se mogu prikupiti uz razuman napor i trošak);
- vremenski određen (početne i ciljane vrijednosti definisane su za određene godine).

Obrazac pasoša indikatora

Za svaki indikator popunjavaju se sljedeće rubrike.

1. Identifikaciona oznaka

- Naziv indikatora
- Šifra/identifikacioni broj indikatora (ukoliko se koristi u instituciji ili nacionalnom sistemu)
- Nivo cilja (uticaj / učinak / rezultat)
- Povezani cilj (upućivanje na cilj u strategiji)
- Obrazloženje (zašto se koristi ovaj indikator i koju odluku podržava)

2. Definicija i mjerenje

- Definicija (šta se tačno mjeri)
- Jedinica mjere (% , broj, indeks, EUR i sl.)
- Metod obračuna (jednostavan opis; uključiti brojilac/imenilac gdje je relevantno)
- Smjer promjene (povećanje/smanjenje/zadržavanje; objasniti ako nije očigledno)

3. Početne i ciljne vrijednosti

- Početna vrijednost i godina početne vrijednosti
- Ciljna/e vrijednost/i i ciljna/e godina/e
- Prelazna/e vrijednost/i i godina/e, ukoliko se koriste (ovo je posebno važno kod dugoročnih strategija, odnosno onih čiji je period trajanja preko sedam godina)
- Napomene o pretpostavkama na kojima se zasnivaju ciljne vrijednosti (šta mora biti ostvareno da bi se ciljane vrijednosti dostigle)

4. Mehanizmi razmjene podataka i izvještavanja

- Izvor podataka (MONSTAT, državni registar, istraživanje, informacijski sistem institucije i sl.)
- Metod prikupljanja podataka (na koji način će se podaci pribavljati u praksi)
- Učestalost (mjesečno, kvartalno, godišnje ili drugo)
- Institucija odgovorna za dostavljanje podataka
- Organizaciona jedinica odgovorna za izvještavanje (u okviru nosioca)

5. Razvrstavanje i obuhvat

- Razvrstavanje (po potrebi i ako je izvodljivo): pol, starosna grupa, region, urbano/ruralno područje, ranjive grupe
- Geografski/sektorski obuhvat (nacionalni / sektorski specifičan / ciljano područje)
- Ograničenja kvaliteta podataka (poznata ograničenja, promjene metodologije, nedostaci u podacima)
- Najčešće greške koje treba izbjegavati
- miješanje indikatora rezultata i indikatora učinka (rezultati opisuju isporuku; učinci opisuju promjenu);
- korišćenje broja aktivnosti kao indikatora učinka (npr. „broj sastanaka“ nije indikator učinka);
- izbor indikatora bez stabilnog izvora podataka;
- utvrđivanje ciljnih vrijednosti bez njihove povezanosti sa mjerama i kapacitetima za sprovođenje;
- preopterećivanje ciljeva prevelikim brojem indikatora (fokusirati se na manji broj indikatora koji će se stvarno pratiti).

Ilustrativni primjeri najčešćih grešaka i unaprijeđenih formulacija dati su u *Aneksu 14*.

Ilustrativni primjer (popunjen pasoš indikatora)

Naziv indikatora: Udio zaposlenih mladih osoba (15–24 godine)

Nivo cilja: Indikator učinka

Povezani cilj: Operativni cilj – Povećana zaposlenost mladih i žena

Definicija: Procenat mladih starosti od 15 do 24 godine koji su zaposleni, u skladu sa definicijom iz Ankete o radnoj snazi.

Jedinica mjere: %

Metod obračuna: Broj zaposlenih osoba starosti 15–24 godine / ukupna radna snaga starosti 15–24 godine × 100

Smjer promjene: Povećanje

Početna vrijednost: 2024 – 22% (primjer)

Ciljna vrijednost: 2028 – 28% (primjer)

Pretpostavke: sprovođenje mjera aktivnog tržišta rada; veće učešće poslodavaca; stabilni makroekonomski uslovi.

Izvor podataka: MONSTAT / Anketa o radnoj snazi

Učestalost: Godišnje

Institucija odgovorna za dostavljanje podataka: MONSTAT

Organizaciona jedinica odgovorna za izvještavanje: Nosilac – sektor nadležan za politiku zapošljavanja

Razvrstavanje: pol; region (sjever/centar/jug), kada su podaci dostupni

Napomene o kvalitetu podataka: potrebno je pratiti promjene metodologije istraživanja i obezbijediti uporedivost podataka između godina.

Vodič za analizu drveta problema

1. Svrha metode drveta problema

Metoda drveta problema je alat za strukturiranje i prelaz sa analize stanja na izradu strategije.

Njena osnovna svrha je da:

- organizuje identifikovane probleme u jasne uzročno-posljedične veze;
- razlikuje ključne uzroke od simptoma;
- podrži formulisanje ciljeva i identifikaciju mjera i aktivnosti kojima se ti uzroci rješavaju.

Za razliku od deskriptivnih analitičkih alata, drvo problema ne koristi se za prikupljanje podataka. Primjenjuje se kada su glavni elementi analize stanja već dostupni, kako bi se analitički nalazi pretvorili u dobro povezanu intervencionu logiku.

2. Kada koristiti drvo problema

Drvo problema je najkorisnije:

- *nakon* što se analizom stanja identifikuju ključni problemi i kontekstualni faktori (Poglavlje 12);
- *prije* formulisanja ciljeva (Poglavlje 13);
- *prije* definisanja i utvrđivanja redosljeda mjera i aktivnosti (Poglavlje 14).

Naročito se preporučuje kada:

- su problemi složeni ili međusobno povezani;
- je uključeno više institucija;
- postoji rizik da se adresiraju simptomi umjesto osnovnih uzroka.
- Drvo problema dopunjava alate kao što su SWOT i PESTEL analiza *produbljivanjem unutrašnje logike problema*, a ne zamjenjuje širu kontekstualnu analizu.

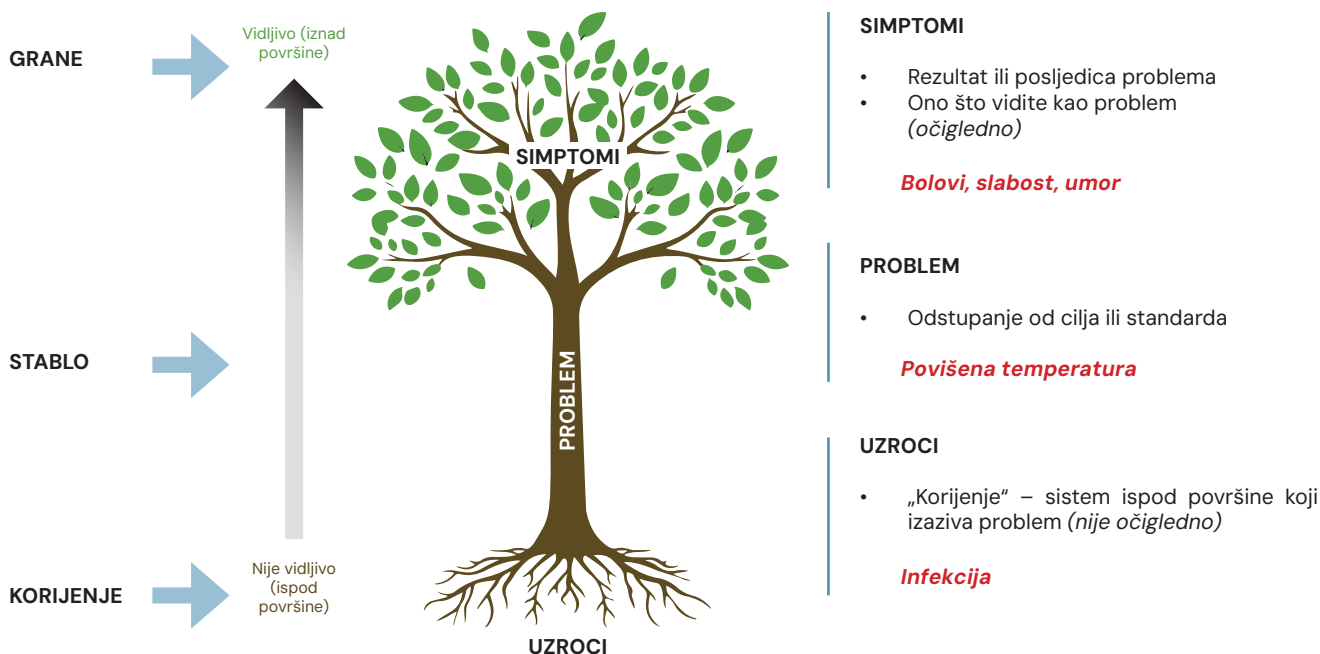
3. Kako izraditi drvo problema (korak po korak)

Koraci	Šta treba uraditi
1. Definirati ključni problem	Identifikovati jedan ključni problem koji strategija treba da riješi. Ključni problem treba da: • opisuje neželjenu situaciju, a ne odsustvo rješenja; • bude jasno povezan sa nadležnostima odgovornih institucija; • ne bude ni previše široko ni previše usko definisan.
2. Identifikovati neposredne uzroke	Navesti glavne uzroke koji direktno doprinose centralnom problemu. Postaviti pitanje: „<i>Zašto se ovaj problem javlja?</i>“ Uzroci treba da: • budu činjenični i zasnovani na dokazima; • opisuju uslove ili ograničenja, a ne aktivnosti; • budu formulisani neutralno (ne kao ciljevi).
3. Identifikovati poduzroke	Za svaki neposredni uzrok ponovo postaviti pitanje: „<i>Zbog čega se ovo dešava?</i>“ Na taj način se otkrivaju strukturni ili sistemski problemi. Ovi poduzroci su od ključnog značaja jer kasnije predstavljaju osnov za definisanje strateških mjera.
4. Identifikovati posljedice	Postaviti pitanje: „<i>Šta se događa zato što ovaj problem postoji?</i>“ Posljedice opisuju šire efekte ključnog problema.

4. Vizuelna struktura drveta problema

Standardno drvo problema strukturirano je na sljedeći način:

Razumijevanje osnovnih uzroka



Ovakva vizualizacija pomaže da se obezbijedi unutrašnja povezanost i zajedničko razumijevanje među učesnicima.

5. Od drveta problema do drveta rješenja

Nakon usaglašavanja drveta problema, ono se sistematski transformiše u drvo rješenja:

Drvo problema	→	Drvo rješenja	
Ključni problem	→	Strateški cilj –	adresira ključni problem identifikovan u analizi stanja
Neposredni uzroci	→	Operativni ciljevi –	odgovaraju na identifikovane uzroke i nedostatke u funkcionisanju sistema
Osnovni uzroci	→	Aktivnosti –	osmišljene tako da kroz ciljane intervencije rješavaju uzroke
Simptomi	→	Očekivani uticaji	

Ovaj korak je od suštinskog značaja – bez njega drvo problema ostaje samo analitička vježba bez strateške vrijednosti. Prateći ovaj redoslijed, institucije obezbjeđuju da se svaka planirana aktivnost može pratiti unazad do identifikovanog problema, čime se unapređuju strateška koherentnost, određivanje prioriteta i mogućnost evaluacije.

6. Uobičajene greške koje treba izbjegavati

- Definisanje problema kao rješenje koje ne postoji (npr. „nepostojanje strategije”).
- Miješanje uzroka i posljedica na istom nivou.
- Odabir prevelikog broja ključnih problema.
- Preskakanje transformacije drveta problema u drvo rješenja.
- Korišćenje drveta problema bez dokaza iz analize stanja.

7. Praktični savjeti za primjenu

- Ograničiti broj uzroka na one koji se mogu rješavati u okviru perioda trajanja strategije.
- Sagledati drvo problema sa ključnim institucijama uključenim u sprovođenje.
- Koristiti drvo problema kao „živu“ referencu prilikom definisanja ciljeva i mjera.
- Ne reprodukovati kompletan dijagram u tekstu strategije; po potrebi, sažeto predstaviti ključnu logiku.

Okvir 1. Ilustrativni primjer

1. Izrada drveta problema

Korak 1: Ključni problem (stablo)

Nedovoljna zastupljenost odraslih u programima cjeloživotnog učenja

Ovaj ključni problem:

- opisuje neželjenu situaciju (a ne odsustvo rješenja);
- nalazi se u okviru tipičnih nadležnosti institucija nadležnih za obrazovanje, tržište rada i socijalnu politiku;
- dovoljno je fokusiran da omogući identifikovanje konkretnih uzroka i mjera.

Korak 2: Neposredni uzroci (glavni korijeni)

Analiza identifikuje nekoliko neposrednih uzroka koji doprinose ključnom problemu:

1. Ograničena dostupnost fleksibilnih oblika učenja
2. Nedovoljna informisanost o mogućnostima cjeloživotnog učenja
3. Finansijske prepreke za učešće
4. Nedovoljno priznavanje neformalnog i informalnog obrazovanja

Ovi uzroci objašnjavaju zašto je učešće odraslih nedovoljno, bez ulaska u dublje strukturne uzroke.

Korak 3: Osnovni uzroci/ poduzroci (dublji korijeni)

Svaki neposredni uzrok se dodatno razmatra kako bi se identifikovali osnovni uzroci, odnosno poduzroci.

Uzrok 1: Ograničena dostupnost fleksibilnih oblika učenja

- Programi obuke uglavnom se organizuju tokom standardnog radnog vremena
- Nedovoljna primjena online i modularnih modela učenja
- Ograničeni kapaciteti pružalaca obuka za prilagođavanje programa zaposlenim odraslim osobama

Uzrok 2: Nedovoljna informisanost o mogućnostima cjeloživotnog učenja

- Informacije rasute između institucija i pružalaca obuka
- Nepostojanje centralne informativne platforme
- Nedovoljno informisanje ranjivih ili neaktivnih grupa stanovništva

Uzrok 3: Finansijske prepreke za učešće

- Visoke školarine u odnosu na prosječne prihode
- Ograničeno javno sufinansiranje ili sistem vaučera
- Nedostatak podsticaja za poslodavce da podrže obuke zaposlenih

Uzrok 4: Nedovoljno priznavanje neformalnog i informalnog obrazovanja

- Nedovoljno razvijeni sistemi priznavanja ishoda učenja
- Nizak nivo povjerenja poslodavaca u neformalne kvalifikacije
- Ograničeni institucionalni kapaciteti za procjenu kompetencija
-

Korak 4: Simptomi (grane)

Ukoliko se ključni problem ne otkloni, mogu se uočiti sljedeće posljedice:

- Smanjena prilagodljivost radne snage promjenama na tržištu rada;
- Povećan rizik od dugoročne nezaposlenosti starijih radnika;
- Niža produktivnost i konkurentnost;
- Povećana socijalna isključenost niskokvalifikovanih odraslih osoba.

Posljedice se prikazuju iznad ključnog problema kako bi se jasno razlikovale od uzroka.

2. Vizuelna logika drveta problema

- **Korijenje:** strukturni i institucionalni uzroci (ponuda obuka, finansiranje, sistemi priznavanja)
 - **Stablo:** nedovoljna zastupljenost odraslih u cjeloživotnom učenju
 - **Grane:** rigidnost tržišta rada, rizici od nezaposlenosti, smanjena konkurentnost
- Ovakva struktura obezbjeđuje zajedničko razumijevanje međusobne povezanosti problema.

3. Od drveta problema do drveta rješenja

Usaglašeno drvo problema zatim se transformiše u **drvo rješenja**:

Element drveta problema	→	Transformacija u drvo rješenja
Nedovoljna zastupljenost u cjeloživotnom učenju	→	Povećano učešće odraslih u cjeloživotnom učenju
Ograničeni fleksibilni oblici učenja	→	Proširena ponuda modularnih i fleksibilnih programa obuke
Finansijske prepreke	→	Unaprijeđen pristup sufinansiranju i podsticajima
Nedovoljno priznavanje neformalnog učenja	→	Ojačani sistemi priznavanja

4. Od drveta problema do strateškog okvira

Drvo problema i drvo rješenja predstavljaju analitičku osnovu za strukturiranje jednog strateškog dokumenta. Tabela ispod ilustruje kako se elementi drveta rješenja mogu prevesti u glavne komponente strateškog okvira. Ovakvo mapiranje je ilustrativno i služi za prikaz logike i sljedljivosti, a ne kao preporučeni sadržaj.

Ilustrativni ciljevi

Nivo planiranja	Ilustrativna formulacija	Veza sa drvetom problema
Strateški cilj	Povećati učešće odraslih u cjeloživotnom učenju i razvoju vještina	Adresira ključni problem (stablo)
Operativni cilj 1	Unaprijediti dostupnost i fleksibilnost mogućnosti cjeloživotnog učenja za odrasle	Odgovara na ograničenu dostupnost fleksibilnih oblika učenja
Operativni cilj 2	Smanjiti finansijske i informacione prepreke za učešće odraslih u učenju	Odgovara na finansijske prepreke i nedovoljnu informisanost
Operativni cilj 3	Ojačati sisteme priznavanja neformalnog i informalnog učenja	Odgovara na slabo razvijen sistem priznavanja

Ilustrativne aktivnosti

Operativni cilj 1: Unaprijediti dostupnost i fleksibilnost

- **Aktivnost 1.1:** Unaprijediti fleksibilnost programa učenja kroz modularnu strukturu kurseva
- **Aktivnost 1.2:** Proširiti primjenu onlajn i kombinovanih modela učenja

Operativni cilj 2: Smanjiti finansijske i informacione prepreke

- **Aktivnost 2.1:** Unaprijediti pristup informacijama o mogućnostima obrazovanja odraslih
- **Aktivnost 2.2:** Sprovesti ciljane informativne kampanje za nedovoljno zastupljene grupe
- **Aktivnost 2.3:** Unaprijediti finansijsku dostupnost programa obrazovanja odraslih
- **Aktivnost 2.4:** Osmisliti podsticaje za obuke koje finansiraju poslodavci

Operativni cilj 3: Ojačati mehanizme priznavanja

- **Aktivnost 3.1:** Unaprijediti sisteme priznavanja neformalnog i informalnog učenja
- **Aktivnost 3.2:** Obučiti procjenjivače i zaposlene u institucijama za priznavanje kompetencija

ANEKS 7

Vodič za SWOT analizu

1. Svrha i primjena

SWOT analiza koristi se u strateškim planskim dokumentima kao alat za strukturiranje i povezivanje analitičkih nalaza sa procesom izrade strategije.

Njena svrha je da:

- strukturira glavne nalaze analize stanja u ograničen broj ključnih internih i eksternih faktora; i
- podrži prelaz sa analize na izradu strategije kroz provjeru izvodljivosti, prioriteta i rizika prije definisanja ciljeva i aktivnosti.

SWOT analiza **ne** uvodi nove dokaze **niti** zamjenjuje analizu stanja. Ona organizuje i sintetizuje zaključke već identifikovane u okviru Poglavlja 12 i pomaže da strateški izbori budu realistični i zasnovani na dokazima.

SWOT analizu treba primijeniti *nakon* završetka analize stanja, a *prije* izrade ciljeva i Akcionog plana (Poglavlja 13–15).

2. Ulazni elementi

SWOT analiza zasniva se isključivo na rezultatima analize stanja, uključujući:

- identifikovane probleme i njihove glavne uzroke;
- institucionalne kapacitete i ograničenja u učinku;
- zakonske, organizacione i druge uslove sprovođenja;
- dokumentovane eksterne faktore koji utiču na oblast javnih politika.

Za potrebe SWOT analize nije potrebno posebno prikupljati dodatne podatke.

3. Tehnika: izrada SWOT matrice

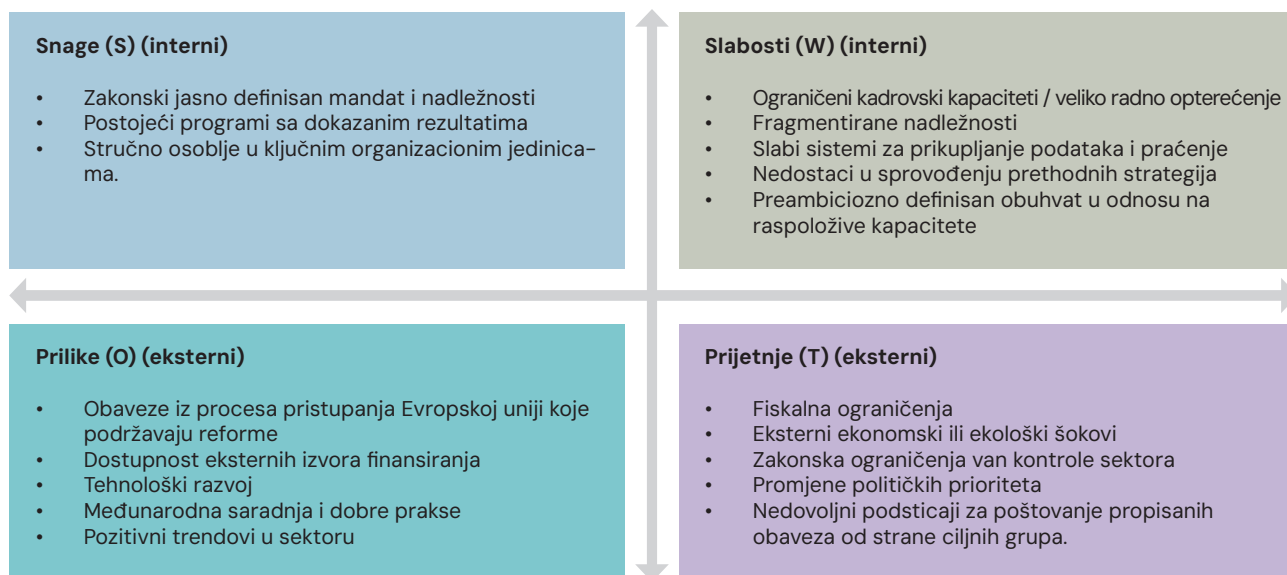
SWOT analiza razlikuje *interne* i *eksterne* faktore od značaja za sprovođenje strategije:

- *Snage* (S) – interni faktori koji omogućavaju ostvarivanje ciljeva;
- *Slabosti* (W) – interni faktori koji ograničavaju ostvarivanje ciljeva;
- *Mogućnosti* (O) – eksterni faktori koji se mogu iskoristiti;
- *Prijetnje* (T) – eksterni faktori koji mogu otežati sprovođenje ili ostvarivanje rezultata.

Analizu treba prikazati u sažetoj matrici, fokusirajući se samo na najznačajnije faktore (po pravilu, 4–6 po kvadrantu). Treba izbjegavati preopširne ili generičke liste.

4. SWOT matrica – format sa uobičajenim primjerima faktora

Svaki faktor mora biti konkretan i zasnovan na dokazima. Ukoliko se određeni faktor ne može povezati sa analizom stanja, ne treba ga uključivati.



5. Kako SWOT analiza doprinosi izradi strategije

Vrijednost SWOT analize nije u samoj matrici, već u načinu na koji oblikuje strateške odabire. Analizu treba koristiti za provjeru i unapređenje nacрта strategije kroz četiri praktična aspekta:

- Izvodljivost: *Slabosti i prijetnje* ukazuju gdje ciljeve ili ciljane vrijednosti treba prilagoditi, fazno rasporediti ili podržati aktivnostima jačanja kapaciteta.
- Određivanje prioriteta: *Snage i mogućnosti* pomažu da se identifikuju problemi i aktivnosti koje su najrealističnije i imaju najveći potencijalni efekat u planskom periodu.
- Utvrđivanje redosljeda: *Interna ograničenja i eksterni rizici* pomažu u određivanju logičkog redosljeda aktivnosti (npr. jačanje kapaciteta ili sistema prije proširenja usluga).
- Upravljanje rizikom: Ključne *prijetnje* ukazuju na potrebu za mjerama ublažavanja rizika, zaštitnim mehanizmima ili pojačanim praćenjem.

Zaključci SWOT analize stoga treba direktno da se odražavaju na:

- formulisanje ciljeva i ciljanih vrijednosti (Poglavlje 13);
- izbor, obuhvat i redosljed aktivnosti (Poglavlje 14); i
- realističnost pretpostavki za procjenu troškova (Poglavlje 15).

6. Uobičajene greške koje treba izbjegavati

- Miješanje internih i eksternih faktora.
- Korišćenje nejasnih ili generičkih tvrdnji umjesto zaključaka zasnovanih na dokazima.
- Opisivanje budućih namjera umjesto postojećeg stanja.
- Uključivanje prevelikog broja faktora, čime se gube prioriteti.
- Posmatranje SWOT analize kao formalnog zahtjeva bez njenog povezivanja sa ciljevima i aktivnostima.

Ilustrativni primjer (kompletna SWOT analiza)

Oblast javnih politika: Reforma javnih službi za zapošljavanje

Svrha strategije: Unaprijediti pristup i efikasnost usluga zapošljavanja za tražioce zaposlenja, sa posebnim fokusom na ranjive grupe.

Korak 1. Ključni problem (iz analize stanja)

Ograničena efikasnost javnih službi za zapošljavanje u podršci održivim rezultatima zapošljavanja, naročito mladih i dugoročno nezaposlenih lica.

Korak 2. SWOT matrica (sintetizovana iz analize stanja)

Snage (S) (interni)	Slabosti (W) (interni)
Zakonski jasno definisan mandat i mreža na nacionalnom nivou	Ograničeni kapaciteti zaposlenih za individualno savjetovanje
Iskustvo u sprovođenju aktivnih mjera tržišta rada	Fragmentirani IT sistemi i slaba integracija podataka
Stručna centralna jedinica za kreiranje politika	Neujednačen kvalitet usluga među regionima
Prilike (O) (eksterni)	Prijetnje (T) (eksterni)
EU finansiranje za digitalizaciju i obuke	Restriktivni fiskalni limiti
Dostupnost digitalnih alata za pružanje usluga	Nestabilnost tržišta rada
Saradnja sa obrazovnim ustanovama	Nizak nivo angažovanja poslodavaca

Korak 3. Prevođenje nalaza u strateške elemente

Ilustrativni ciljevi

Nivo planiranja	Ilustrativna formulacija	Veza sa SWOT analizom
Strateški cilj	Unaprijediti efikasnost i dostupnost javnih službi za zapošljavanje radi podrške održivim rezultatima zapošljavanja.	– Zasniva se na snagama (postojeća mreža i mandat); – Prilagođen prijetnjama (fiskalna ograničenja i nestabilnost) kroz fokus na efikasnost i ciljano djelovanje
Operativni cilj 1	Ojačati kapacitete za individualno savjetovanje i upravljanje predmetima.	– Odgovara na slabosti (ograničeni kapaciteti zaposlenih); – Upravlja prijetnjama (fiskalna ograničenja) kroz fazno sprovođenje.
Operativni cilj 2	Unaprijediti digitalne sisteme podrške i integraciju podataka u službama za zapošljavanje.	– Odgovara na slabosti (fragmentirani IT sistemi); – Koristi mogućnosti (EU finansiranje i digitalni alati).
Operativni cilj 3	Unaprijediti saradnju sa poslodavcima i obrazovnim ustanovama.	– Zasniva se na mogućnostima (potencijal za saradnju); – Ublažava prijetnje (nizak nivo angažovanja poslodavaca).

Ilustrativne aktivnosti

Operativni cilj 1: Jačanje kapaciteta za individualno savjetovanje i upravljanje predmetima

- **Aktivnost 1.1:** Unaprijediti okvir kompetencija za savjetnike za zapošljavanje.
- **Aktivnost 1.2:** Ojačati kapacitete savjetnika za zapošljavanje za individualno upravljanje predmetima.
- **Aktivnost 1.3:** Uvesti revidirane standarde broja predmeta po službeniku i pilotirati njihovu primjenu u odabranim regionima.

Operativni cilj 2: Unaprijediti digitalne sisteme podrške i integraciju podataka u službama za zapošljavanje.

- **Aktivnost 2.1:** Unaprijediti digitalne sisteme za upravljanje predmetima u službama za zapošljavanje.
- **Aktivnost 2.2:** Ojačati integraciju informacionih sistema službi za zapošljavanje i socijalnih službi.
- **Aktivnost 2.3:** Obučiti zaposlene za korišćenje digitalnih alata i pružanje usluga zasnovanih na podacima.

Operativni cilj 3: Unaprijediti saradnju sa poslodavcima i obrazovnim ustanovama.

- **Aktivnost 3.1:** Ojačati mehanizme saradnje sa poslodavcima.
- **Aktivnost 3.2:** Izraditi protokole saradnje sa ustanovama stručnog obrazovanja i obrazovanja odraslih.
- **Aktivnost 3.3:** Pilotirati sektorska partnerstva koja povezuju obuke sa potrebama tržišta rada.

ANEKS 8

Vodič za PESTEL analizu

1. Svrha i primjena

PESTEL analiza koristi se u strateškim planskim dokumentima kao strukturirani alat za sagledavanje eksternog okruženja. Njena svrha je da:

- identifikuje *eksterne faktore* koji utiču na oblast javnih politika, ali su izvan direktne kontrole institucija;
- obezbijedi da se strategije razvijaju uz jasno razumijevanje političkih, zakonskih, ekonomskih i društvenih uslova; i
- podrži realističnu definiciju problema, identifikaciju rizika i utvrđivanje prioriteta prije formulisanja ciljeva i mjera.

PESTEL analiza ne zamjenjuje analizu stanja. Ona je dopunjava strukturiranjem eksternih kontekstualnih faktora koji utiču na izvodljivost i relevantnost intervencija Vlade.

PESTEL analizu treba primijeniti *tokom izrade analize stanja* (Poglavlje 12), prije definisanja ciljeva i mjera.

2. Šta obuhvata PESTEL analiza

PESTEL grupiše eksterne faktore u šest kategorija:

P 	Politički	• Politička kretanja (izbori, promjena vlasti, vanredne okolnosti) • Nivo prenesenih ovlašćenja na državne institucije i jedinice lokalne samouprave • Poreska politika
E 	Ekonomski	• Privredni ciklusi, BDP, kamatne stope, inflacija, stopa nezaposlenosti i sl. • Uticaj javne politike na poboljšanje, pogoršanje ili stabilizaciju položaja određene grupe stanovništva na koju se politika odnosi
S 	Socijalni	• Demografska kretanja, kulturne razlike, nivo obrazovanja i zdravstvena zaštita • Promjene u načinu života ciljne grupe i potrebe na koje određena javna politika treba da odgovori
T 	Tehnološki	• Tempo tehnološkog razvoja i njegov pozitivan ili negativan uticaj na određenu javnu politiku • Primjena novih tehnologija radi povećanja produktivnosti i efikasnosti javne politike
L 	Pravni	• Važeći propisi koji utiču na relevantnu javnu politiku i potencijalne zakonodavne prepreke koje mogu odložiti sprovođenje planiranih aktivnosti
E 	Ekološki	• Uticaj ekoloških faktora, klimatskih promjena i prirodnih resursa na sprovođenje i rezultate javne politike

Nijesu sve kategorije podjednako značajne za svaku strategiju. Treba uključiti samo one faktore koji imaju direktan uticaj na problem javne politike ili na sprovođenje strategije.

3. Tehnika: izrada PESTEL pregleda

PESTEL treba pripremiti kao sažet pregled, a ne kao deskriptivno poglavlje. Analiza treba da:

- bude fokusirana na trendove, ograničenja i rizike, a ne na statične opise;
- istakne faktore koji objašnjavaju zašto problemi postoje ili kako se mogu razvijati;
- bude selektivna (po pravilu 2-4 ključna faktora po kategoriji).

4. Kako PESTEL analiza doprinosi izradi strategije

Vrijednost PESTEL analize nije u nabranju trendova, već u njenom doprinosu strateškom prosuđivanju. PESTEL analiza koristi se za:

- *Pravilno definisanje problema:* Eksterni trendovi pomažu da se objasni zašto problem postoji ili opstaje nezavisno od rezultata rada institucija.

- *Provjeru relevantnosti ciljeva:* Politički, zakonski ili ekonomski uslovi mogu zahtijevati sužavanje, proširivanje ili utvrđivanje redoslijeda ciljeva.
- *Identifikaciju rizika i pretpostavki:* Eksterne neizvjesnosti (npr. fiskalna ograničenja ili promjene zakonodavstva) treba da budu zastupljene u pretpostavkama strategije i upravljanju rizicima.
- *Određivanje prioriteta:* Strategije treba da budu usmjerene na probleme kod kojih eksterni uslovi omogućavaju ostvarivanje značajnog uticaja u okviru planskog horizonta.
- *Definisanje strateške arhitekture:* Eksterni faktori mogu uticati na način strukturiranja strateških i operativnih ciljeva kroz različite komponente sistema.

Zaključci PESTEL analize stoga treba da budu vidljivi u:

- definisanju i obrazloženju problema (Poglavlje 12);
- realističnosti ciljeva i ciljanih vrijednosti (Poglavlje 13);
- izboru i vremenskom rasporedu mjera (Poglavlje 14).

5. Odnos sa drugim analitičkim alatima

PESTEL analiza se najčešće koristi prije ili istovremeno sa drugim analitičkim alatima. Svaki alat ima različitu svrhu i ne treba da duplira funkciju drugih:

- *Drvo problema:* koristi se za strukturiranje uzroka i posljedica identifikovanih problema;
- *SWOT analiza:* koristi se za sintetizovanje internih i eksternih faktora i povezivanje analize sa procesom izrade strategije.

6. Uobičajene greške koje treba izbjegavati

- Navođenje opštih opisa umjesto analize njihovih implikacija.
- Uključivanje faktora koji nijesu značajni za odabir javnih politika.
- Posmatranje PESTEL analize kao kontrolne liste umjesto kao analitičkog alata.
- Ponavljanje informacija koje su već obrađene u drugim djelovima dokumenta bez njihove sinteze.

7. Ključna metodološka poruka za korisnike

PESTEL analiza sama po sebi ne generiše ciljeve niti aktivnosti. Umjesto toga, ona:

- provjerava realističnost predloženih ciljeva u odnosu na eksterna ograničenja;
- usmjerava redosljed mjera (pilotiranje prije širenja, digitalizacija prije proširenja usluga);
- pomaže u obrazlaganju odabira u narativnom dijelu strategije.

Ilustrativni primjer (kompletna PESTEL analiza)

Oblast javnih politika: Jačanje službi za zapošljavanje i mjera aktivacije

Korak 1. Ključni problem (iz analize stanja)

PESTEL analiza sprovodi se nakon identifikovanja ključnog problema, a prije finalizacije ciljeva i mjera. Njena uloga je da provjeri izvodljivost, rizike i redosljed strateških odabira u svjetlu eksternih uslova.

Korak 2. Ključni PESTEL faktori (odabrani)

Politički	• Snažna opredijeljenost Vlade da se smanji dugoročna nezaposlenost i nezaposlenost mladih. • Prioriteti pristupanja Evropskoj uniji naglašavaju aktivaciju na tržištu rada i socijalnu inkluziju.
Ekonomski	• Ograničen fiskalni prostor otežava brzo povećanje broja zaposlenih i širenje usluga. • Dugotrajna neusklađenost vještina sa potrebama tržišta rada utiče na zapošljivost.
Društveni	• Sve veći udio dugotrajno nezaposlenih osoba sa kompleksnim socijalnim preprekama. • Nizak nivo povjerenja u javne službe za zapošljavanje kod pojedinih ranjivih grupa.
Tehnološki	• Dostupnost savremenih digitalnih rješenja za upravljanje predmetima. • Postojeći informacioni sistemi službi za zapošljavanje i socijalnih službi fragmentirani.
Ekološki	• Nije presudan faktor za ovu oblast, ali zelena tranzicija donosi promjene u potražnji za radnom snagom.
Zakonski	• Postojeći propisi omogućavaju individualno upravljanje slučajevima, ali ne sadrže detaljne operativne standarde. • Razmjena podataka između institucija zakonski je moguća, ali se nedovoljno koristi.

Korak 3. Od PESTEL analize do strateškog formulisanja

Nalazi PESTEL analize utiču na način formulisanja ciljeva, strukturiranja mjera i redoslijeda aktivnosti, kako je prikazano u nastavku.

Ilustrativni ciljevi

Nivo planiranja	Ilustrativna formulacija	Obrazloženje zasnovano na PESTEL analizi
Strateški cilj	Unaprijediti efikasnost i dostupnost službi za zapošljavanje za ranjive tražioce zaposlenja.	
Operativni cilj 1	Ojačati kapacitete za individualno savjetovanje i upravljanje slučajevima.	• Ekonomska ograničenja zahtijevaju postepeno jačanje kapaciteta. • Zakonski okvir omogućava reformu bez izmjena zakonodavstva. • Društveni faktori ukazuju na potrebu za individualizovanom podrškom.
Operativni cilj 2	Unaprijediti digitalne sisteme podrške i integraciju podataka u službama za zapošljavanje.	• Tehnološka spremnost omogućava digitalna rješenja. • Zakonski uslovi dozvoljavaju integraciju podataka, ali je potrebna koordinacija. • Ekonomska ograničenja pogoduju dugoročnom povećanju efikasnosti.
Operativni cilj 3	Unaprijediti saradnju sa poslodavcima i obrazovnim ustanovama.	• Ekonomski trendovi zahtijevaju bolje usklađivanje sa potrebama tržišta rada. • Društveni faktori ukazuju na nizak nivo angažovanja poslodavaca u mjerama aktivacije. • Politički prioriteti podržavaju partnerstva sa privatnim sektorom.

Operativni cilj 1: Jačanje kapaciteta za individualno savjetovanje i upravljanje slučajevima

- **Aktivnost 1.1:** Unaprijediti okvir kompetencija za savjetnike za zapošljavanje.
- **Aktivnost 1.2:** Ojačati kapacitete savjetnika za zapošljavanje za individualno upravljanje slučajevima.
- **Aktivnost 1.3:** Uvesti revidirane standarde broja predmeta po službeniku.
- **Aktivnost 1.4:** Pilotirati diferencirane modele broja predmeta po službeniku za ranjive grupe.

Operativni cilj 2: Unaprijediti digitalne sisteme podrške i integraciju podataka u službama za zapošljavanje.

- **Aktivnost 2.1:** Unaprijediti digitalne sisteme za upravljanje predmetima u službama za zapošljavanje.
- **Aktivnost 2.2:** Ojačati integraciju informacionih sistema službi za zapošljavanje i socijalnih službi.
- **Aktivnost 2.3:** Obučiti zaposlene za korišćenje digitalnih alata i pružanje usluga zasnovanih na podacima.

Operativni cilj 3: Unaprijediti saradnju sa poslodavcima i obrazovnim ustanovama.

- **Aktivnost 3.1:** Ojačati mehanizme saradnje sa poslodavcima.
- **Aktivnost 3.2:** Razviti modele sektorskih partnerstava.
- **Aktivnost 3.3:** Formalizovati protokole saradnje sa ustanovama stručnog obrazovanja i obrazovanja odraslih.
- **Aktivnost 3.4:** Pilotirati zajedničko planiranje programa obuka povezanih sa identifikovanim slobodnim radnim mjestima.

ANEKS 9

Vodič za mapiranje zainteresovanih strana

Svrha analize zainteresovanih strana

Analiza zainteresovanih strana predstavlja *pomoćni alat za koordinaciju* koji se koristi za strukturiranje saradnje između institucija i drugih ključnih aktera uključenih u pripremu i sprovođenje strateškog planskog dokumenta. Njena svrha **nije** da ograniči učešće ili zamijeni postupke javnih konsultacija, već da pomogne nosiocu da:

- jasno definiše *uloge i nadležnosti institucija*;
- predvidi izazove u koordinaciji; i
- organizuje saradnju kod strategija koje uključuju više aktera ili osjetljive reformske procese.

Analiza zainteresovanih strana nije obavezna i treba je primjenjivati samo kada donosi dodatnu vrijednost.

Kada je analiza zainteresovanih strana korisna

Analiza zainteresovanih strana može biti posebno korisna u slučajevima kao što su:

- međusektorske strategije koje uključuju više ministarstava ili institucija;
- reforme kod kojih značajan dio nadležnosti za sprovođenje ne pripada nosiocu;
- politike za koje postoji vjerovatnoća pojave otpora ili rizika u koordinaciji tokom sprovođenja.

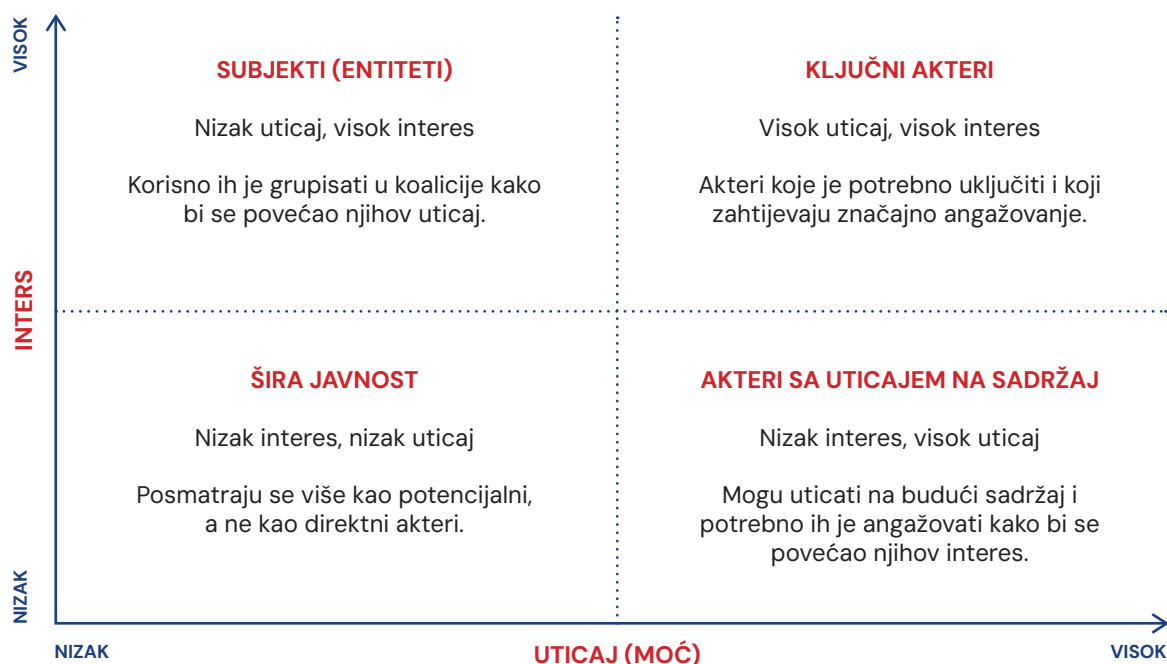
Kod sektorskih strategija sa jasno definisanim institucionalnim vlasništvom i ograničenim potrebama za koordinacijom, formalna analiza zainteresovanih strana obično **nije neophodna**.

Osnovno mapiranje zainteresovanih strana

Kada se primjenjuje, analiza zainteresovanih strana može biti jednostavna. Nosilac može:

- identifikovati ključne institucije i aktere relevantne za sprovođenje;
- procijeniti, generalno, njihov interes i uticaj; i
- koristiti ovu procjenu za organizaciju koordinacije (radne grupe, konsultacije, redosljed aktivnosti).

Jednostavna **matrica interes-uticaj** može se koristiti kao podrška ovoj procjeni.



Nije potrebno detaljno bodovanje, osim u slučajevima kada su rizici koordinacije visoki.

Odnos sa javnim konsultacijama

Analiza zainteresovanih strana *ne ograničava učešće javnosti*. Javne konsultacije sprovode se u skladu sa važećim propisima i otvorene su za sve zainteresovane strane. Analiza zainteresovanih strana može samo da podrži organizaciju ciljanih diskusija uporedo sa formalnim postupcima konsultacija.

Ključne poruke

- Analiza zainteresovanih strana predstavlja pomoćni alat za koordinaciju, a ne osnovnu analitičku metodu.
- Njena primjena je opciona i zavisi od konkretnog slučaja.
- Podržava koordinaciju i planiranje sprovođenja, a ne analizu problema.
- Javne konsultacije ostaju otvorene i neograničene, bez obzira na rezultate mapiranja zainteresovanih strana.

Ilustrativni primjer

(primjena analize zainteresovanih strana za organizaciju koordinacije)

Strategija: Nacionalna strategija zapošljavanja, oblast: modernizacija usluga za zapošljavanje

Svrha analize:

Identifikovati institucije i partnere čija je saradnja od ključnog značaja za efikasno sprovođenje, razjasniti njihove uloge i uspostaviti odgovarajuće mehanizme koordinacije tokom pripreme i sprovođenja strategije.

Korak 1: Identifikovanje ključnih zainteresovanih strana relevantnih za sprovođenje

Nosilac identifikuje zainteresovane strane koje imaju direktnu ulogu u sprovođenju, finansiranju ili operativnoj realizaciji:

- Ministarstvo nadležno za oblast rada (nosilac)
- Lokalne službe za zapošljavanje
- Ministarstvo finansija
- Udruženja poslodavaca
- Zavod za zapošljavanje
- Socijalni partneri (sindikati)
- Ministarstvo nadležno za oblast prosvjete

Korak 2: Procjena interesa i uticaja (kvalitativna)

Primjenjuje se jednostavna kvalitativna procjena koja se fokusira na uticaj svake zainteresovane strane na sprovođenje i njen interes za rezultate reforme.

Zainteresovana strana	Nivo uticaja	Nivo interesa	Glavna uloga u sprovođenju
Ministarstvo rada	Visok	Visok	Vođenje politike, koordinacija, praćenje sprovođenja
Ministarstvo finansija	Visok	Srednji	Fiskalna odobrenja, usklađivanje sa budžetom
Zavod za zapošljavanje	Visok	Visok	Operativno sprovođenje mjera
Ministarstvo prosvjete	Srednji	Srednji	Usklađivanje politika obrazovanja i unapređenja vještina
Opštinske službe za zapošljavanje	Srednji	Visok	Sprovođenje na lokalnom nivou
Udruženja poslodavaca	Srednji	Srednji	Povratne informacije sa tržišta rada, saradnja
Sindikati	Nizak-srednji	Srednji	Socijalni dijalog, zaštita interesa zaposlenih

Korak 3: Definisanje pristupa koordinacije zavisno od grupa zainteresovanih strana

Na osnovu procjene, nosilac definiše različite mehanizme koordinacije:

- **Jak uticaj / veliki interes** (Ministarstvo rada, Zavod za zapošljavanje)
Ključni članovi međuinstitucionalne radne grupe; uključeni u izradu strategije, planiranje sprovođenja i praćenje.
- **Jak uticaj / srednji interes** (Ministarstvo finansija)
Bilateralna koordinacija usmjerena na procjenu troškova, fiskalnu održivost i usklađenost sa srednjoročnim budžetskim okvirom.
- **Srednji uticaj / veliki interes** (opštinske službe za zapošljavanje):
Strukturirane konsultacije tokom pripreme i redovno izvještavanje tokom sprovođenja.
- **Srednji uticaj / srednji interes** (Ministarstvo prosvjete, udruženja poslodavaca):
Ciljane konsultacije o pojedinim mjerama i periodični koordinacioni sastanci.
- **Zainteresovane strane sa nižim nivoom uticaja (sindikati):**
Uključivanje kroz mehanizme socijalnog dijaloga i konsultacije o efektima reforme.

Korak 4: Upotreba rezultata za oblikovanje upravljačkih mehanizama

Informacije iz mapiranja zainteresovanih strana koriste se za:

- definisanje sastava međuinstitucionalne radne grupe;
- utvrđivanje dinamike i formata koordinacionih sastanaka;
- raspodjelu odgovornosti za mjere i aktivnosti;
- identifikovanje rizika povezanih sa institucionalnim vlasništvom nad reformom ili kapacitetima za sprovođenje.

Korak 5: Ažuriranje mapiranja zainteresovanih strana tokom sprovođenja

Uloge i uticaj zainteresovanih strana periodično se preispituju tokom sprovođenja, naročito kada:

- se uvode nove mjere;
- dolazi do promjene odgovornosti za sprovođenje;
- se promijene eksterni uslovi (npr. trendovi na tržištu rada ili fiskalna ograničenja).

Primjer strukture strateškog dokumenta

Ovaj aneks ilustruje arhitekturu strateškog dokumenta, pokazujući kako se obavezni elementi opisani u Metodologiji mogu strukturirati u koherentan i logički organizovan dokument.

Struktura odražava sistemski pristup strateškom planiranju, pri čemu:

- strateški ciljevi definišu ukupni pravac razvoja sistema;
- operativni ciljevi adresiraju specifične izazove unutar sistema;
- a akcioni plan prevodi ove ciljeve u intervencije koje se mogu sprovesti u praksi.

Svrha ove strukture je da obezbijedi jasnu vezu između identifikovanih izazova, strateških i operativnih ciljeva, indikatora i planiranih intervencija, uz istovremeno zadržavanje fokusiranosti i operativnosti strateških dokumenata. Struktura prikazana u nastavku predstavlja preporučeni način organizovanja strateškog dokumenta zasnovan na praktičnom iskustvu i metodološkim principima opisanim u ovoj Metodologiji. Iako se redosljed i način predstavljanja sadržaja mogu prilagoditi specifičnostima pojedinačnih strateških dokumenata, metodološki principi i obavezni elementi utvrđeni ovim Priručnikom treba da se dosljedno primjenjuju.

REDOSLJED	SADRŽAJ	NAPOMENE
Uvod	• Svrha, obuhvat i vremenski horizont • Institucionalni i sektorski obuhvat • Veze sa nacionalnim, sektorskim i EU okvirima	Okrvina dužina: 1–2 strane. Uvod treba da bude fokusiran na informacije neophodne za objašnjenje obuhvata, područja primjene i strateškog pozicioniranja dokumenta.
Pregled sistema, pravci reformi i analiza stanja	• Prikaz oblasti javnih politika/sektora na nivou sistema, postignuća i izazova • Opis sistema (kontekst): ◊ institucionalni, pravni i procesni okvir; ◊ sektorska struktura od značaja za oblast javnih politika; ◊ ključni razvojni trendovi i postignuća. • Analiza stanja (analiza problema): ◊ odstupanja od željenih rezultata; ◊ ograničenja u sprovođenju; ◊ osnovni uzroci (drvo problema) ◊ Sažetak snaga, slabosti, mogućnosti i prijetnji (SWOT) • Definisanje glavnih pravaca planiranih reformi generarno i po oblastima/stubovima	Okrvina dužina: po pravilu 15–20 strana (bez SWOT analize i pratećih aneksa, ukoliko se koriste). Ovaj dio treba da bude fokusiran na pitanja od značaja za razumijevanje reformskog konteksta, strateškog pravca i ključnih izazova na nivou sistema. Treba izbjegavati preopširne deskriptivne informacije i ponavljanje detaljnih analitičkih materijala, ali jasno ukazati na postojeće izazove i ključni problem, uzroke i posljedice ukoliko se ne interveniše.
Prikaz svih strateških ciljeva i obrazloženje operativnih ciljeva	• Prikaz svih strateških ciljeva koji: ◊ odražavaju ključne dimenzije razvoja sistema; ◊ odgovaraju strukturi oblasti javnih politika/sektora (arhitekturi sistema); ◊ pružaju cjelovit i koherentan prikaz željenog dugoročnog uticaja; obezbjeduju da su obuhvaćene sve ključne komponente sistema. Obrazloženje operativnih ciljeva po podoblasti/komponenti sistema (uz obezbjeđivanje sažete veze između relevantnih izazova, operativnog cilja, indikatora učinka i faznog sprovođenja reformi), uključujući: • Obrazloženje intervencije: ◊ sažetak ključnih izazova; ◊ opravdanost daljih reformi; ◊ pravac intervencije. • Operativni ciljevi izvedeni iz: ◊ strateških ciljeva; ◊ identifikovanih izazova. • Indikatori učinka: ◊ indikatori kojima se mjeri napredak prema svakom cilju; ◊ početne vrijednosti, međuvrijednosti i krajnje ciljane vrijednosti. • Pregled faznog sprovođenja reformi: ◊ intervencije planirane za period akcionog plana; ◊ intervencije planirane za kasnije faze sprovođenja strategije.	Okrvina dužina: po pravilu 1–2 strane za strateške ciljeve i 1–2 strane po operativnom cilju, u zavisnosti od složenosti podoblasti ili komponente sistema. Ovaj dio ne treba da ponavlja analizu na nivou sistema, već da se fokusira isključivo na izazove, ograničenja i uzroke od značaja za konkretni operativni cilj. Njegova svrha je da obezbijedi jasnu vezu između identifikovanih izazova, operativnih ciljeva, indikatora učinka i planiranih intervencija.

REDOSLJED	SADRŽAJ	NAPOMENE
Praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluacija	Ovaj dio definiše institucionalne i procesne aranžmane za praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluaciju specifične za konkretnu strategiju, dok se priprema izvještaja, sprovođenje evaluacija i primjena metodologija praćenja sprovođenja vrše u skladu sa smjernicama iz odgovarajućih poglavlja ovog Priručnika. ♦ institucionalne odgovornosti za praćenje sprovođenja i izvještavanje; ♦ procedure, dinamiku i formate izvještavanja; ♦ korišćenje indikatora učinka i indikatora rezultata; ♦ mehanizme evaluacije i korišćenje nalaza.	Okvirna dužina: po pravilu 2–4 strane. Ovaj dio treba da bude fokusiran na mehanizme praćenja sprovođenja, izvještavanja i evaluacije specifične za strategiju, uz izbjegavanje ponavljanja metodoloških smjernica već sadržanih u Priručniku.
Komunikacija sa javnošću	Ovaj dio opisuje način na koji će informacije o strategiji, njenim ciljevima, napretku u sprovođenju i rezultatima biti komunicirane javnosti i relevantnim zainteresovanim stranama. Treba da definiše: ♦ ključne komunikacione ciljeve i ciljnu publiku; ♦ glavne komunikacione kanale i alate; ♦ odgovornosti za komunikacione aktivnosti; ♦ pristupe za obezbjeđivanje transparentnosti i dostupnosti informacija. Komunikacione aktivnosti treba da podrže informisanost javnosti, uključivanje zainteresovanih strana i odgovornost za rezultate, kao i da budu usklađene sa opštim komunikacionim politikama Vlade	Okvirna dužina: po pravilu 1–2 strane. Ovaj dio treba da bude fokusiran na mehanizme komunikacije neposredno povezane sa sprovođenjem, transparentnošću i uključivanjem zainteresovanih strana, uz izbjegavanje previše operativnih detalja.
Akcioni plan (okvir za sprovođenje)	Akcioni plan operacionalizuje strategiju i predstavlja detaljan okvir za njeno sprovođenje. Struktura i sadržaj akcionog plana moraju biti u skladu sa obrascem akcionog plana datim u Aneksu 2 ovog priručnika. Treba da: • obuhvati trogodišnji period, usklađen sa srednjoročnim budžetskim okvirom⁹; • sadrži listu aktivnosti (intervencija reforme) koje će biti sprovedene u tom periodu i koje doprinose ostvarivanju operativnih ciljeva; • za svaku aktivnost definiše: ♦ indikator rezultata (isporuku/proizvod); ♦ vremenski okvir (kvartal i godina početka i završetka); ♦ nadležnu/e instituciju/e; ♦ procijenjene troškove (sa godišnjom raspodjelom); ♦ izvore finansiranja (upućivanje na budžetski program/potprogram i donatorska sredstva). Akcioni plan ne treba da ponavlja narativni pregled aktivnosti, već da pruži sve operativne detalje neophodne za sprovođenje i procjenu troškova.	Aktivnosti uključene u akcioni plan treba da odgovaraju narativnom dijelu strategije i da budu usklađene sa definisanim operativnim ciljevima, indikatorima i faznim sprovođenjem reformi.

⁹ U tekstu strateškog dokumenta bi trebalo prikazati planirane troškove za njegovo sprovođenje, za period trajanja ili bar za period trajanja akcionog plana, u skladu sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

ANEKS 11

Upitnik za samoprocjenu pripreme strateškog dokumenta

Prije upućivanja nacrtu strateškog dokumenta na javnu raspravu ili međuinstitucionalno sagledavanje, nosilac treba da popuni ovaj upitnik za samoprocjenu, koji omogućava provjeru:

- kompletnosti sadržaja;
- unutrašnje usklađenosti ciljeva, indikatora, aktivnosti i troškova;
- usklađenosti sa metodološkim i regulatornim zahtjevima.

Za svako pitanje označiti **DA** ili **NE**. Na svaki odgovor „NE” potrebno je odgovoriti i otkloniti nedostatak prije dostavljanja dokumenta.

Br.	Pitanje	DA	NE
1.	Uvod		
1.1	Da li uvod objašnjava relevantnost i razloge za donošenje strategije u predmetnoj oblasti javnih politika?		
1.2	Da li uvod objašnjava povezanost strategije sa prioritetima utvrđenim u krovnim nacionalnim strategijama?		
1.3	Da li uvod objašnjava vezu između ove strategije i drugih relevantnih sektorskih strategija na nivou ciljeva i indikatora?		
1.4	Da li se u uvodu upućuje na relevantne obaveze iz procesa pristupanja Evropskoj uniji (npr. Program pristupanja, mjerila, prioritete Instrumenta za pretpristupnu pomoć, usklađenost sa politikama Evropske unije)?		
1.5	Da li uvod ukratko objašnjava značaj horizontalnih prioriteta javnih politika (npr. održivi razvoj, rodna ravnopravnost, ljudska prava, socijalna inkluzija, klima i životna sredina) i njihovu relevantnost u kontekstu date javne politike?		
2.	Analiza stanja		
2.1	Da li se analiza stanja zasniva na mjerljivim i provjerljivim podacima?		
2.2	Da li analiza stanja obuhvata pregled učinka (uključujući nedostatke) prethodne strategije ili okvira javnih politika, ako je postojao?		
2.3	Da li analiza stanja koristi relevantne statističke podatke iz domaćih i međunarodnih izvora, uključujući uporedive podatke, kada su dostupni?		
2.4	Da li analiza stanja identifikuje ključne zainteresovane strane i procjenjuje njihove uloge, interese i uticaj?		
2.5	Da li su glavni problemi jasno identifikovani, zajedno sa njihovim uzrocima i posljedicama?		
2.6	Da li analiza stanja identifikuje i procjenjuje relevantna horizontalna pitanja javnih politika (npr. održivi razvoj, rodna ravnopravnost, ljudska prava, socijalna inkluzija, klima ili životna sredina) koja utiču na predmetnu oblast politike?		
3.	Strateški ciljevi i operativni ciljevi		
3.1	Da li dokument prikazuje jasnu logičku strukturu koja povezuje kontekst sistema, identifikovane izazove i definiciju strateških i operativnih ciljeva?		
3.2	Da li su strateški ciljevi jasno definisani?		
3.3	Da li su operativni ciljevi definisani i logički izvedeni iz strateških ciljeva?		
3.4	Da li operativni ciljevi direktno odgovaraju na probleme identifikovane u analizi stanja?		
3.5	Da li su operativni ciljevi usmjereni na rezultate i mjerljivi?		
3.6	Da li su operativni ciljevi vremenski određeni?		
3.7	Da li su operativni ciljevi realistični u odnosu na vremenski okvir strategije i institucionalne kapacitete?		
3.8	Da li strateški i operativni ciljevi odgovaraju na izazove identifikovane u analizi stanja koji se odnose na relevantne horizontalne prioritete javnih politika?		

Br.	Pitanje	DA	NE
4.	Indikatori učinka		
4.1	Da li svaki strateški cilj ima najmanje jedan relevantan indikator uticaja?		
4.2	Da li su indikatori učinka jasno definisani i relevantni za mjerenje napretka ka ostvarivanju operativnih ciljeva?		
4.3	Da li indikatori učinka sadrže početne vrijednosti, međuvrijednosti i ciljane vrijednosti, po potrebi?		
4.4	Da li su indikatori učinka troškovno efikasni i zasnovani na dostupnim ili realno dostupnim izvorima podataka?		
4.5	Da li su indikatori učinka, po potrebi, razvrstani prema odgovarajućim kategorijama (npr. pol, starost, region)?		
5.	Pregled aktivnosti i faznog sprovođenja reformi		
5.1	Da li narativni dio dokumenta daje strateški pregled aktivnosti bez ponavljanja detaljnog akcionog plana?		
6.	Praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluacija		
6.1	Da li strategija definiše mehanizme za praćenje sprovođenja i evaluaciju koji su specifični za dati dokument, istovremeno obezbjeđujući da se procesi izvještavanja i evaluacije sprovedu u skladu sa metodologijom utvrđenom u Priručniku?		
6.2	Da li je jasno identifikovana institucija odgovorna za praćenje sprovođenja?		
6.3	Da li su definisani učestalost i rokovi izvještavanja?		
6.4	Da li su definisani modaliteti izvještavanja, uključujući primaoce izvještaja i njihovo objavljivanje?		
6.5	Da li je predviđena evaluacija (srednjoročna i/ili završna)?		
6.6	Ukoliko je predviđena eksterna ili kombinovana evaluacija, da li su za tu svrhu planirana finansijska sredstva?		
6.7	Da li je predviđeno dovoljno vremena da rezultati evaluacije budu iskorišćeni u narednim ciklusima planiranja?		
7.	Akcioni plan		
7.1	Da li su aktivnosti jasno definisane i logički povezane sa ostvarivanjem operativnih ciljeva?		
7.2	Da li je za svaku aktivnost određena odgovorna institucija?		
7.3	Da li su za svaku aktivnost definisani datum početka i završetka?		
7.4	Da li je za svaku aktivnost definisan najmanje jedan indikator rezultata koji jasno precizira očekivanu isporuku/proizvod i ne mjeri učinke?		
7.5	Da li su indikatori rezultata, po potrebi, razvrstani prema odgovarajućim kategorijama (npr. pol, starost, region)?		
7.6	Da li postoji jasna veza između indikatora rezultata i indikatora učinka?		
7.7	Da li su za ciljeve i/ili aktivnosti navedeni procijenjeni finansijski iznosi?		
7.8	Da li su izvori finansiranja jasno naznačeni (program/potprogram državnog budžeta, drugi javni izvori, donatorska sredstva i sl.)?		
7.9	Da li je jasno naznačeno da li su planirana sredstva već odobrena ili zavise od budućih budžetskih odluka?		

Obrazac za sažetak izvještaja o sprovedenim javnim konsultacijama

Br.	Odjeljak	Uputstvo za popunjavanje	Ilustrativni primjer
1.	Naziv strateškog dokumenta	Unijeti puni, zvanični naziv strateškog planskog dokumenta.	Strategija razvoja sektora XXX
2.	Nosilac:	Navesti instituciju odgovornu za pripremu dokumenta.	Nadležno ministarstvo
3.	Period javnih konsultacija	Navesti datum početka i završetka perioda javnih konsultacija.	1. mart – 22. mart 20XX. godine
4.	Pravni osnov za konsultacije	Navesti propis kojim su uređeni postupci javnih konsultacija.	Uredba o sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija
5.	Kanali korišćeni za konsultacije	Navesti sve kanale putem kojih je nacrt dokumenta bio dostupan javnosti.	Portal Vlade; internet stranica institucije; pisani komentari i prijedlozi
6.	Broj primljenih komentara	Navesti ukupan broj primljenih pisanih komentara, prijedloga ili sugestija.	18
7.	Grupe zainteresovanih strana koje su dostavile komentare	Navesti glavne kategorije zainteresovanih strana (ne navoditi pojedince).	Organizacije civilnog društva; stručna udruženja; građani
8.	Glavna pitanja pokrenuta tokom konsultacija	Sažeto prikazati ključne teme koje su otvorene tokom konsultacija. Grupisati slične komentare.	(i) Zahtjev za preciziranjem rokova sprovođenja; (ii) zabrinutost zbog administrativnih kapaciteta za sprovođenje; (iii) prijedlog za uvođenje poreskih podsticaja za privatne subjekte u sektoru.
9.	Prihvaćeni komentari i način njihovog uvažavanja	Opisati na koji način su prihvaćeni komentari uvršteni u dokument (navesti poglavlje ili aktivnost koja je dodata/izmijenjena).	(i) Rokovi sprovođenja precizirani u Poglavlju 5; (ii) u akcioni plan dodata aktivnost za jačanje kapaciteta.
10.	Neprihvaćeni komentari i obrazloženje	Ukratko objasniti zašto određeni komentari nijesu prihvaćeni, koristeći objektivno obrazloženje zasnovano na obuhvatu dokumenta i nadležnostima.	(iii) Prijedlog za uvođenje poreskih podsticaja nije prihvaćen jer fiskalna politika i poreske mjere nijesu predmet sektorske strategije, već se uređuju posebnim fiskalnim i budžetskim instrumentima u nadležnosti Ministarstva finansija.
11.	Ukupna ocjena procesa konsultacija	Dati sažetu procjenu doprinosa konsultacija kvalitetu strategije.	Javne konsultacije doprinijele su većoj jasnoći i ostvarivosti nacрта strategije, uz poštovanje definisanog obuhvata i nadležnosti strateškog dokumenta.

Obrazac za interno praćenje sprovođenja i izvještavanje

Br.	Odjeljak	Uputstvo za popunjavanje	Ilustrativni primjer
1.	Naziv institucije	Puni naziv institucije koja podnosi izvještaj	Ministarstvo finansija
2.	Strateški cilj	Navesti strateški cilj (stub) definisan u Strategiji.	2.Unapređenje efikasnosti administracije
3.	Operativni cilj	Navesti punu brojčanu oznaku i naziv operativnog cilja	2.1. Jačanje institucionalnog planiranja i koordinacije
4.	Šifra aktivnosti	Koristiti zvaničnu šifru aktivnosti iz akcionog plana.	2.1.3
5.	Kratak naziv aktivnosti	Unijeti kratak, opisni naziv aktivnosti	Izrada internih smjernica za planiranje
6.	Planirana godina početka	Unijeti godinu u kojoj je prema planu sprovođenje aktivnosti trebalo da počne	2024.
7.	Planirana godina završetka	Unijeti godinu završetka aktivnosti kako je prvobitno definisana planom.	2025.
8.	Ostvareni napredak do kraja izvještajnog perioda (%)	Navesti procjenu stepena realizacije aktivnosti do kraja izvještajnog perioda. Procjena treba da bude zasnovana na ostvarenju definisanih ključnih etapa ili isporuka, a ne na protoku vremena.	60%
9.	Stepen realizacije	Stepen realizacije mora odgovarati procentu realizacije navedenom u rubrici 8. Koristiti sljedeću klasifikaciju: 0% = Nije započeta 1–74% = U toku 75–99% = Pred završetkom 100% = Sprovedena	U toku
10.	Narativni sažetak napretka	Ukratko opisati konkretne rezultate ostvarene tokom izvještajne godine. Fokus staviti na isporuke/proizvode (npr. „Smjernice usvojene“, „Obuke sprovedene za 26 institucija“, „Sistem pušten u rad“). Izbjegavati opšte formulacije poput „u toku“ ili „u pripremi“. Po potrebi, ukratko objasniti razloge ostvarenog stepena realizacije. (maksimalno 200 riječi)	Nacrt internih smjernica za planiranje pripremljen je i razmotren unutar institucije. Sprovedene su početne konsultacije sa dvije partnerske institucije. Prije formalnog usvajanja potrebno je dodatno usklađivanje sadržaja.
11.	Glavni izazovi ili kašnjenja	Navesti interne ili eksterne faktore koji su uticali na blagovremeno ili potpuno sprovođenje aktivnosti, čak i ako je aktivnost na kraju završena (npr. nedostatak kadra, kašnjenje inputa, zavisnost od drugih reformi).	Kašnjenja su izazvana ograničenom raspoloživošću kadra i potrebom za usklađivanjem sadržaja sa paralelnim regulatornim inicijativama.
12.	Očekivana godina završetka (ako postoji kašnjenje)	Ako je aktivnost odložena ili je i dalje u toku, navesti novu očekivanu godinu završetka. U suprotnom ostaviti prazno.	2025.
13.	Potrebna podrška (opciono)	Navesti potrebnu tehničku pomoć, podršku u koordinaciji ili podršku na nivou javnih politika koja bi mogla ubrzati ili unaprijediti sprovođenje aktivnosti	Metodološka podrška za finalizaciju i internu distribuciju smjernica

Primjeri ciljeva, indikatora i aktivnosti

Svrha i obuhvat Aneksa

Ovaj aneks sadrži neobavezujuće ilustrativne primjere čiji je cilj da pomognu institucijama u formulisanju ciljeva, indikatora učinka, aktivnosti i indikatora rezultata u strateškim planskim dokumentima. Njegova svrha je da pomogne u prepoznavanju i ispravljanju uobičajenih slabosti u formulacijama kroz prikaz razlike između nedovoljno dobro formulisanih i poboljšanih iskaza.

Ovaj aneks fokusira se na formulisanje naziva i iskaza, a ne na samu logiku intervencije.

Njime se institucijama pruža podrška u odabiru odgovarajućih formulacija koje:

- jasno izražavaju željene promjene (ciljevi);
- pravilno mjere rezultate (indikator);
- precizno opisuju reformske intervencije (aktivnosti).

Pravila i primjeri predstavljeni u ovom aneksu treba da se koriste kao praktičan referentni alat tokom izrade i preispitivanja strateških dokumenata. Predložene formulacije treba redovno provjeravati u odnosu na ova pravila kako bi se obezbijedila jasnoća, dosljednost i primjerenost za praćenje sprovođenja i procjenu troškova.

Primjeri su indikativni i mogu se prilagoditi različitim oblastima javnih politika. Oni ne propisuju sadržaj specifičan za pojedine sektore i ne treba ih tretirati kao obrasce. Institucije ostaju odgovorne za definisanje ciljeva, indikatora i aktivnosti koji odražavaju konkretni kontekst, obuhvat i nivo ambicije njihovih strateških dokumenata.

ODJELJAK 1 – CILJEVI

Pravilo 1 – Ciljevi moraju opisivati željenu promjenu, a ne instrument ili aktivnost

Ciljevi moraju izražavati rezultat koji treba postići u sistemu ili oblasti javnih politika, a ne aktivnosti, alate ili instrumente koji se koriste za njegovo ostvarivanje.

Ciljevi ne treba da se odnose na:

- strategije, zakone, sisteme ili obuke;
- funkcije ili nadležnosti institucija;
- konkretne aktivnosti sprovođenja.

Ciljevi ne treba da opisuju:

- aktivnosti (npr. „izraditi“, „sprovesti“, „pripremiti“);
- instrumente (npr. strategije, zakoni, informacijski sistemi, obuke); ili
- funkcije ili nadležnosti institucija.

Okvir 1. Ilustrativni primjeri za Pravilo 1

Primjer 1.1: Instrument umjesto rezultata

Nedovoljno dobra formulacija:

Izrada strategije za javne investicije.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Formulacija opisuje instrument (strategiju), a ne promjenu koju se njome želi postići.

Bolja formulacija:

Unaprijeđeno određivanje prioriteta projekata javnih investicija.

Zbog čega je ovo bolje:

Cilj je usmjeren na željeni rezultat – kvalitetnije odlučivanje i raspodjelu resursa.

Primjer 1.2: Alat umjesto promjene

Nedovoljno dobra formulacija:

Uvođenje elektronskog sistema za upravljanje predmetima.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Formulacija je fokusirana na alat (sistem), a ne na unapređenje koje taj alat omogućava.

Bolja formulacija:

Smanjeno vrijeme obrade upravnih predmeta.

Zbog čega je ovo bolje:

Cilj odražava mjerljiv efekt uvođenja sistema.

Pravilo 2 – Ciljevi moraju proisteći iz identifikovanih problema i njihovih uzroka

Ciljevi moraju biti formulisani kao direktan odgovor na ključne probleme i osnovne uzroke identifikovane u analizi stanja.

Svaki cilj treba da odražava jasnu uzročno-posljedičnu vezu:

- od problema,
- ka željenoj promjeni,
- unutar definisanog strateškog obuhvata.

Ciljevi ne treba da budu formulisani nezavisno od analize niti isključivo na osnovu:

- nadležnosti institucija,
- opštih namjera neke politike, ili
- unaprijed definisanih mjera ili instrumenata.

Ukoliko se cilj ne može jasno povezati sa konkretnim problemom ili uzrokom, to ukazuje ili na slabost analize ili na nepravilno formulisan cilj.

Okvir 2. Ilustrativni primjeri za Pravilo 2

Primjer 2.1: Cilj nije povezan sa problemom

Analiza stanja (problema):

Niska efikasnost postupaka javnih nabavki zbog fragmentiranog regulatornog okvira.

Cilj:

Nedovoljno dobra formulacija:

Unaprijediti transparentnost javnih nabavki.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Cilj ne odgovara identifikovanom problemu niti njegovim uzrocima.

Bolja formulacija:

Unaprijediti efikasnost i dosljednost postupaka javnih nabavki.

Zbog čega je ovo bolje:

Cilj direktno odražava identifikovani problem i adresira i pitanja učinka i sistemske nedostatke.

Primjer 2.2: Cilj zasnovan na nadležnosti, a ne na problemu

Analiza stanja (problema):

Ograničena upotreba digitalnih alata dovodi do dugog trajanja upravnih postupaka.

Cilj:

Nedovoljno dobra formulacija:

Jačanje digitalizacije javne uprave.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Cilj odražava opšti pravac politike ili nadležnost institucije, a ne jasno definisan problem.

Bolja formulacija:

Smanjeno vrijeme obrade predmeta u upravnim postupcima.

Zbog čega je ovo bolje:

Cilj direktno odgovara identifikovanom problemu.

Pravilo 3 – Ciljevi moraju izražavati jednu koherentnu željenu promjenu

Svaki cilj treba da opisuje jednu jasno definisanu promjenu.

Cilj ne treba da:

- kombinuje više učinaka u jednoj rečenici,
- miješa različite oblasti javnih politika,
- uključuje više aktivnosti ili efekata povezanih izrazima „i“, „kao i“, „uključujući“ i slično.

Treba izbjegavati ciljeve koji objedinjuju više različitih promjena ili oblasti javnih politika jer:

- umanjuju jasnoću,
- otežavaju mjerenje,
- otežavaju definisanje odgovarajućih indikatora.

Ako cilj uključuje više različitih promjena, treba ga preformulisati ili podijeliti na više zasebnih ciljeva.

Okvir 3. Ilustrativni primjeri za Pravilo 3

Primjer 3.1: Više promjena u jednom cilju

Nedovoljno dobra formulacija:

Unaprijediti efikasnost i transparentnost javnih nabavki i ojačati institucionalne kapacitete.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Cilj objedinjava više različitih promjena (efikasnost, transparentnost, kapaciteti) koje mogu zahtijevati različite indikatore i intervencije.

Bolja formulacija:

- Unaprijediti efikasnost postupaka javnih nabavki, ili
- Povećati transparentnost javnih nabavki, ili
- Ojačati institucionalne kapacitete organa nadležnih za javne nabavke.

Zbog čega je ovo bolje:

Svaka formulacija izražava jednu koherentnu promjenu, što cilj čini jasnijim i lakšim za mjerenje uz pomoć odgovarajućih indikatora.

Primjer 3.2: Miješanje različitih oblasti javnih politika

Nedovoljno dobra formulacija:

Unaprijediti digitalizaciju i upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Cilj kombinuje dvije različite reformske oblasti koje treba zasebno adresirati.

Bolja formulacija:

- Unaprijediti digitalizaciju usluga javne uprave,
- Ojačati upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi.

Zbog čega je ovo bolje:

Reformske oblasti su razdvojene u posebne ciljeve, čime se povećava jasnoća i omogućava praćenje svake promjene kroz odgovarajuće indikatore.

ODJELJAK 2 – FORMULISANJE INDIKATORA UČINKA

Pravilo 4 – Indikatori učinka moraju mjeriti promjenu u rezultatima, a ne aktivnosti ili isporuke

Indikatori učinka moraju mjeriti stvarnu promjenu u učinku, ponašanju ili stanju koje je rezultat sprovođenja strategije. Oni treba da odražavaju efekat intervencija, a ne sprovedene aktivnosti ili isporučene proizvode.

Indikatori učinka stoga ne treba da mjere:

- sprovođenje aktivnosti,
- isporuku rezultata/proizvoda (npr. usvojeni zakoni, razvijeni sistemi), ili
- završetak administrativnih koraka.

Indikatori učinka odgovaraju na pitanje: „Šta se promijenilo kao rezultat intervencije?”

Najčešće se izražavaju kroz:

- unapređenje učinka,
- povećanje ili smanjenje određenih vrijednosti,
- poboljšanje kvaliteta ili efikasnosti,
- promjene u ponašanju ili funkcionisanju sistema.

Okvir 4. Ilustrativni primjeri za Pravilo 4

Primjer 4.1: Ilustrativni primjeri za Pravilo 4

Cilj:

Unaprijediti efikasnost postupaka javnih nabavki.

Indikator učinka

Nedovoljno dobra formulacija:

Usvojene izmjene Zakona o javnim nabavkama.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Ovim se mjeri rezultat/proizvod (zakonska izmjena), a ne rezultat reforme.

Bolja formulacija:

Prosječno trajanje postupaka javnih nabavki (u danima).

Zbog čega je ovo bolje:

Indikator mjeri stvarnu promjenu u učinku sistema.

Primjer 4.2: Aktivnost umjesto rezultata

Cilj:

Povećati zaposlenost ciljne grupe.

Indikator učinka

Nedovoljno dobra formulacija:

Broj sprovedenih programa obuke.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Ovo odražava aktivnost, a ne efekat intervencije.

Bolja formulacija:

Udio lica zaposlenih u roku od šest mjeseci nakon završetka programa obuke (%).

Zbog čega je ovo bolje:

Indikator mjeri stvarni efekat intervencije.

Pravilo 5 – Indikator učinka mora mjeriti jedan jasno definisan učinak

Svaki indikator učinka mora mjeriti jedan učinak.

Indikator učinka ne treba da:

- kombinuje više učinaka u jednoj formulaciji,
- uključuje više varijabli ili uslova povezanih izrazima „i“, „kao i“, „uključujući“,
- miješa različite dimenzije (npr. efikasnost i kvalitet ili pristup i zadovoljstvo).

Ako indikator odražava više od jednog učinka, potrebno ga je preformulisati ili podijeliti na više zasebnih indikatora.

Okvir 5. Ilustrativni primjeri za Pravilo 5

Primjer 5.1: Više rezultata u jednom indikatoru

Cilj:

Unaprijediti efikasnost usluga javne uprave.

Indikator učinka

Nedovoljno dobra formulacija:

Smanjeno vrijeme obrade i unaprijeđen kvalitet usluga.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Indikator objedinjava dva različita učinka (efikasnost i kvalitet) koji zahtijevaju odvojeno mjerenje.

Bolja formulacija:

- Prosječno vrijeme trajanja administrativnih usluga (u danima);
- Zadovoljstvo korisnika administrativnim uslugama (%).

Zbog čega je ovo bolje:

Svaki indikator mjeri jedan konkretan rezultat.

Primjer 5.2: Miješanje različitih dimenzija

Cilj:

Povećati zaposlenost.

Indikator učinka

Nedovoljno dobra formulacija:

Povećana stopa zaposlenosti i smanjen neformalni rad.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Indikator objedinjava dva različita efekta javne politike koji zahtijevaju odvojeno praćenje.

Bolja formulacija:

- Stopa zaposlenosti (%);
- Udio neformalnog zapošljavanja (%).

Zbog čega je ovo bolje:

Svaki indikator obuhvata jedan jasno definisan rezultat.

Pravilo 6 – Indikatori učinka moraju omogućavati mjerenje tokom vremena

Indikatori učinka moraju biti formulisani na način koji omogućava mjerenje napretka tokom vremena, uključujući definisanje međuvrijednosti (npr. srednjoročnih vrijednosti).

Indikatori učinka moraju omogućiti:

- praćenje postepenog napretka, i
- procjenu ostvarenog napretka u različitim vremenskim tačkama (npr. srednjoročne i ciljane vrijednosti).

Binarne formulacije tipa „da/ne“, kao što su: „reforma sprovedena“, „sistem uspostavljen“, „okvir usklađen“, ne ispunjavaju ove zahtjeve i ne treba ih koristiti na nivou indikatora učinka.

Okvir 6. Ilustrativni primjeri za Pravilo 6

Primjer 6.1: Binarna formulacija

Cilj:

Unaprijediti efikasnost postupaka javnih nabavki.

Indikator učinka

Nedovoljno dobra formulacija:

Uspostavljen efikasan sistem javnih nabavki (da/ne).

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Indikator ne omogućava mjerenje napretka tokom vremena.

Bolja formulacija:

Prosječno trajanje postupaka javnih nabavki (u danima).

Zbog čega je ovo bolje:

Indikator omogućava praćenje postepenog napretka i definisanje međuvrijednosti.

Primjer 6.2: Nemjerljiva izjava o reformi

Cilj:

Unaprijediti kvalitet procjene uticaja propisa.

Indikator učinka

Nedovoljno dobra formulacija:

Regulatorna reforma sprovedena.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Formulacija je previše opšta i ne definiše mjerljiv rezultat.

Bolja formulacija:

Udio propisa ocijenjenih kao usklađeni sa standardima kvaliteta (%).

Zbog čega je ovo bolje:

Indikator mjeri napredak i omogućava definisanje međuvrijednosti i krajnjih ciljanih vrijednosti.

ODJELJAK 3 – FORMULISANJE AKTIVNOSTI

Pravilo 7 – Aktivnosti treba da definišu koherentne reformske intervencije i da izbjegavaju pretjeranu fragmentaciju na proceduralne korake ili pojedinačne proizvode

Aktivnosti prvenstveno treba formulisati na nivou reformske intervencije, opisujući željenu oblast promjene, a ne pojedinačne proceduralne korake, izdvojene proizvode ili tehnička rješenja.

Aktivnosti stoga treba da:

- odražavaju koherentnu reformsku intervenciju; i
- budu šire od pojedinačnih rezultata/proizvoda ili koraka sprovođenja.

Formulisanje aktivnosti na nivou koherentnih reformskih intervencija omogućava da:

- ista aktivnost ostane relevantna kroz više ciklusa akcionog plana,
- različiti proizvodi i rezultati mogu biti planirani i realizovani tokom vremena, i
- bude očuvana dosljednost sprovođenja strategije.

Aktivnosti treba da budu formulisane dovoljno jasno kako bi se obezbijedilo zajedničko razumijevanje planiranog obuhvata reforme i olakšali sprovođenje, praćenje i procjena troškova.

Treba izbjegavati pretjeranu fragmentaciju aktivnosti na proceduralne korake ili formulacije fokusirane isključivo na pojedinačne proizvode. Aktivnosti stoga ne treba formulisati isključivo kao:

- pojedinačni proceduralni korak (npr. usvajanje, priprema, organizovanje);
- izolovani tehnički proizvod (npr. zakon, informacioni sistem, izvještaj); ili
- pojedinačne faze internog radnog procesa predstavljene kao zasebne aktivnosti.

Takođe treba izbjegavati formulacije koje ugrađuju konkretan proizvod direktno u naziv aktivnosti korišćenjem izraza kao što su: „kroz...“, „putem...“, „uključujući...“.

Konkretni proizvodi definišu se i verifikuju putem indikatora rezultata, a ne ugrađuju direktno u naziv aktivnosti.

Okvir 7. Ilustrativni primjeri za Pravilo 7

Primjer 7.1: Formulacija aktivnosti: ugrađeni proizvod („kroz...”)

Nedovoljno dobra formulacija:

Unaprijediti pravni okvir kroz usvajanje izmjena propisa.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Formulacija ugrađuje proizvod („usvajanje izmjena propisa“) direktno u aktivnost.

Bolja formulacija:

Ojačati pravni okvir za zapošljavanje i izbor državnih službenika.

Indikator rezultata (povezani):

Usvojene izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Zbog čega je ovo bolje:

Aktivnost definiše obuhvat reforme, dok je konkretni proizvod preciziran indikatorom rezultata.

Primjer 7.2: Formulacija aktivnosti: pojedinačni proizvod umjesto reformske intervencije

Nedovoljno dobra formulacija:

Razviti informacioni sistem za upravljanje predmetima.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Formulacija je fokusirana na jedan tehnički korak i ne odražava širi reformski cilj.

Bolja formulacija:

Digitalizovati postupke upravljanja predmetima.

Indikator rezultata (povezani):

Razvijen informacioni sistem za upravljanje predmetima.

Zbog čega je ovo bolje:

Aktivnost obuhvata širu svrhu reforme i omogućava njeno fazno sprovođenje.

Pravilo 8 – Izbjegavati fragmentaciju reformskih intervencija na proceduralne korake

Aktivnosti treba da predstavljaju koherentne reformske intervencije i da izbjegavaju nepotrebnu podjelu na zasebne proceduralne ili administrativne korake. Operativni koraci koji su dio istog reformskog procesa – kao što su: priprema, konsultacije, izrada nacrt, usvajanje, po pravilu treba da budu objedinjeni u okviru jedne aktivnosti, osim ako predstavljaju suštinski različite faze sprovođenja, uključuju različite cikluse realizacije ili zahtijevaju posebne mehanizme praćenja i upravljanja.

Okvir 8. Ilustrativni primjeri za Pravilo 8

Primjer 8.1: Formulacija aktivnosti: fragmentacija na proceduralne korake

Nedovoljno dobra formulacija:

- Pripremiti nacrt propisa
- Sprovesti konsultacije
- Dostaviti nacrt na usvajanje
- Usvojiti propis

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Ovi koraci predstavljaju interne faze jednog reformskog procesa i ne predstavljaju zasebne aktivnosti.

Bolja formulacija:
Ojačati regulatorni okvir za [konkretnu oblast javnih politika].

Zbog čega je ovo bolje:
Aktivnost obuhvata kompletnu reformsku intervenciju i izbjegava nepotrebnu fragmentaciju.

Primjer 8.2: Formulacija aktivnosti: fragmentacija analitičkih i implementacionih koraka

Nedovoljno dobra formulacija:

- Sprovesti analizu učinka sistema,
- Pripremiti predlog reforme,
- Sprovesti reformske mjere.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:
To su različite faze iste intervencije i ne treba ih razdvajati.

Bolja formulacija:
Unaprijediti učinak i upravljanje u okviru [konkretnog sistema/oblasti].

Zbog čega je ovo bolje:
Aktivnost obuhvata kompletnu reformsku intervenciju i izbjegava nepotrebnu fragmentaciju.

Pravilo 9 – Aktivnosti treba da budu usmjerene na reformske intervencije, a ne na rutinske administrativne ili interne upravljačke poslove

Aktivnosti u akcionom planu prvenstveno treba da predstavljaju reformske intervencije i da izbjegavaju pretjerano fokusiranje na rutinske administrativne ili interne upravljačke zadatke.

Radnje koje odražavaju redovno funkcionisanje institucija – kao što su: redovni sastanci, interna koordinacija, rutinsko izvještavanje, administrativne pripreme, po pravilu ne treba predstavljati kao samostalne aktivnosti, osim ukoliko nijesu dio šire strukturne reformske intervencije. Takvi zadaci mogu biti neophodni za sprovođenje, ali ih treba posmatrati kao operativne korake koji se podrazumijevaju, a ne kao strateške aktivnosti.

Uključivanje internih ili administrativnih zadataka kao aktivnosti:

- slabi strateški fokus,
- nepotrebno opterećuje akcioni plan, i
- prikriva stvarne reformske intervencije.

Aktivnosti stoga treba strukturirati oko pitanja: *Koja reforma se sprovodi?* a ne: *Kako su organizovani interni procesi?*

Okvir 9. Ilustrativni primjeri za Pravilo 9

Primjer 9.1: Formulacija aktivnosti: interna koordinacija

Nedovoljno dobra formulacija:
Organizovati međuinstitucionalne koordinacione sastanke.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:
Ovo predstavlja interni upravljački zadatak, a ne reformsku intervenciju.

Bolja formulacija:
Ojačati institucionalne mehanizme za upravljanje javnim investicijama.

Indikator rezultata (povezani):
Usvojena odluka Vlade o uspostavljanju stalne međuinstitucionalne radne grupe za upravljanje javnim investicijama.

Zbog čega je ovo bolje:
Aktivnost odražava strukturno unapređenje, dok indikator definiše konkretan proizvod.

Primjer 9.2: Formulacija aktivnosti: rutinsko izvještavanje

Nedovoljno dobra formulacija:

Pripremati godišnje izvještaje o sprovođenju.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Izvještavanje predstavlja redovnu obavezu i ne predstavlja reformu.

Bolja formulacija:

Ojačati mehanizme za praćenje i izvještavanje u oblasti [naziv oblasti javnih politika].

Indikator rezultata (povezani):

Usvojene i operativne procedure praćenja i izvještavanja za oblast [naziv oblasti javnih politika].

Zbog čega je ovo bolje:

Aktivnost odražava sistemsko unapređenje, a ne rutinsko izvještavanje.

ODJELJAK 4 – FORMULISANJE INDIKATORA REZULTATA

Pravilo 10 – Indikatori rezultata moraju definisati konkretne proizvode

Indikatori rezultata treba da opisuju konkretne proizvode koji nastaju realizacijom aktivnosti.

Svaki indikator rezultata treba da odgovara:

- konkretnom rezultatu (npr. sistem, propis, metodologija, usluga); i
- jasno prepoznatljivoj fazi sprovođenja.

Indikatori rezultata odgovaraju na pitanje: „Šta je isporučeno?“

Okvir 10. Ilustrativni primjeri za Pravilo 10

Primjer 10.1: Nejasno definisan proizvod

Aktivnost:

Unaprijediti pravni okvir za postupke javnih nabavki.

Indikator rezultata

Nedovoljno dobra formulacija:

Pravni okvir unaprijeđen.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Formulacija je nejasna i ne definiše konkretan proizvod.

Bolja formulacija:

Usvojene izmjene Zakona o javnim nabavkama.

Zbog čega je ovo bolje:

Proizvod je jasno definisan i može se verifikovati.

Primjer 10.2: Nespecifična formulacija

Aktivnost:

Unaprijediti mehanizme za praćenje i izvještavanje o projektima javnih investicija.

Indikator rezultata

Nedovoljno dobra formulacija:

Sistem praćenja unaprijeđen.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Indikator ne precizira šta je konkretno isporučeno.

Bolja formulacija:
Razvijene procedure praćenja i izvještavanja za projekte javnih investicija.

Zbog čega je ovo bolje:
Formulacija jasno identifikuje konkretan proizvod koji se može provjeriti.

Pravilo 11 – Indikatori rezultata moraju mjeriti samo jedan proizvod

Svaki indikator rezultata mora se odnositi na jedan jasno definisan proizvod.

Treba izbjegavati indikatore koji objedinjavaju više proizvoda ili više faza sprovođenja u jednoj formulaciji. Ako indikator uključuje više od jednog rezultata/proizvoda, potrebno ga je:

- podijeliti na više zasebnih indikatora; ili
- preformulisati tako da odražava jedan proizvod.

Okvir 11. Ilustrativni primjeri za Pravilo 11

Primjer 11.1: Više proizvoda u jednom indikatoru

Aktivnost:

Unaprijediti elektronsku razmjenu podataka između uprava poreza i carina.

Indikator rezultata

Nedovoljno dobra formulacija:

IT sistem razvijen i verifikovan.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Indikator objedinjava dvije različite faze (razvoj i verifikaciju) u jednom indikatoru.

Bolja formulacija:

Razvijen IT sistem za elektronsku razmjenu podataka između uprava poreza i carina.

Zbog čega je ovo bolje:

Indikator odražava jedan proizvod.

Primjer 11.2: Objedinjeni proizvodi

Aktivnost:

Unaprijediti pravni okvir za postupke javnih nabavki.

Indikator rezultata

Nedovoljno dobra formulacija:

Zakon usvojen i podzakonski akti pripremljeni.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Indikator objedinjava različite proizvode koje treba pratiti odvojeno.

Bolja formulacija:

- Usvojene izmjene Zakona o javnim nabavkama.
- Pripremljeni podzakonski akti za sprovođenje Zakona o javnim nabavkama.

Zbog čega je ovo bolje:

Svaki proizvod je jasno definisan i može se nezavisno verifikovati.

Pravilo 12 – Indikatori rezultata ne smiju sadržati ciljane vrijednosti ili količine u samoj formulaciji

Indikatori rezultata treba da opisuju ono što se mjeri, a ne vrijednost koju treba ostvariti.

Formulacija indikatora treba da bude neutralna i deskriptivna, dok se količine, brojčane ciljane vrijednosti, minimalne ili maksimalne vrijednosti definišu zasebno u odgovarajućim poljima akcionog plana ili pasoša indikatora.

Okvir 12. Ilustrativni primjeri za Pravilo 12

Primjer 12.1: Indikator sa ugrađenom količinom

Aktivnost:

Jačanje administrativnih kapaciteta za sprovođenje procedura ocjenjivanja javnih investicija.

Indikator rezultata

Nedovoljno dobra formulacija:

Zapošljavanje najmanje dva službenika.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Indikator sadrži ciljanu vrijednost („najmanje dva“) koja treba da bude definisana zasebno.

Bolja formulacija:

Broj zaposlenih službenika za sprovođenje procedura ocjenjivanja javnih investicija.

Zbog čega je ovo bolje:

Indikator definiše šta se mjeri, dok se ciljana vrijednost određuje odvojeno.

Primjer 12.2: Utvrđen broj u nazivu indikatora

Aktivnost:

Unaprijediti mehanizme za praćenje i izvještavanje o projektima javnih investicija.

Indikator rezultata

Nedovoljno dobra formulacija:

Pripremljena tri izvještaja o praćenju.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Indikator sadrži ciljanu vrijednost koja treba da bude definisana zasebno.

Bolja formulacija:

Broj pripremljenih izvještaja o praćenju sprovođenja projekata javnih investicija.

Zbog čega je ovo bolje:

Indikator ostaje neutralan i omogućava definisanje različitih ciljanih vrijednosti.

Primjeri logike intervencije

Svrha i obuhvat Aneksa

Ovaj aneks sadrži ilustrativne primjere koji podržavaju primjenu metodoloških principa utvrđenih ovim priručnikom. Njegova svrha je da pokaže kako se analiza stanja, ciljevi na različitim nivoima (strateški i operativni) i aktivnosti mogu povezati u koherentnu i realističnu stratešku intervenciju, kao i kako se elementi na nivou operativnih ciljeva mogu objediniti pod jednim strateškim ciljem.

Primjeri ilustruju primjenu ključnih principa strateškog planiranja, uključujući usmjerenost na rezultate, unutrašnju koherentnost, proporcionalnost i finansijsku realnost. Oni nijesu obavezujući i ne daju rješenja za konkretne sektore. Institucije treba da ih koriste kao referentne primjere prilikom strukturiranja sopstvenih strateških dokumenata, uzimajući u obzir specifičan kontekst i ciljeve svojih oblasti javnih politika.

Aneks sadrži dva ilustrativna primjera koji odražavaju različite vrste strateških intervencija:

- vremenski ograničenu reformu uslovljenu eksternim obavezama i jasno definisanim rokovima; i
- dugoročnu sistemsku reformu koju karakterišu postepeno sprovođenje i veći stepen neizvjesnosti.

Primjer I: Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva u oblasti upravljanja javnim finansijama sa pravnom tekovinom Evropske unije

1.1. Kontekst sistema i strateški pravac

Sistem upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori prolazi kroz postepene reforme u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji, koje zahtijevaju usklađivanje pravnog, institucionalnog i proceduralnog okvira sa standardima Evropske unije u oblasti fiskalnog upravljanja. Uprkos kontinuiranim unapređenjima, sistem se i dalje suočava sa strukturnim izazovima koji se odnose na dosljednost zakonodavstva, praksu sprovođenja i koordinaciju među institucijama.

Strateški cilj:

Obezbijediti koherentan, održiv i efikasan sistem upravljanja javnim finansijama usklađen sa pravnom tekovinom Evropske unije i usmjeren na transparentno i odgovorno korišćenje javnih sredstava.

Indikator uticaja:

Ukupni učinak sistema upravljanja javnim finansijama iskazan kroz ocjene Evropske unije i međunarodnih okvira za procjenu (npr. SIGMA, PEFA).

1.2. Analiza stanja / problema

Zakonodavstvo u oblasti upravljanja javnim finansijama predstavlja ključnu komponentu ukupne reforme sistema. Usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije u ovoj oblasti predstavlja preduslov za ispunjavanje pregovaračkih mjerila i obezbjeđivanje usklađenosti sa standardima Evropske unije u oblasti budžetske discipline i izvještavanja.

Tokom prethodnog perioda Crna Gora je sprovedla više reformi usmjerenih na unapređenje pravnog okvira za upravljanje javnim finansijama. Međutim, postojeće procjene i dijalog u okviru pregovaračkog procesa sa Evropskom unijom ukazuju da je važeći zakonodavni okvir i dalje samo djelimično usklađen sa zahtjevima pravne tekovine Evropske unije. Posebno su prisutni nedostaci u oblastima srednjoročnog fiskalnog planiranja i obavezujućih fiskalnih pravila, usklađivanja standarda izvještavanja sa zahtjevima EU, dosljednosti između osnovnog zakonodavstva i podzakonskih akata za sprovođenje. Pored toga, praksa sprovođenja razlikuje se među institucijama zbog nejasnih podzakonskih akata, nepostojanja jedinstvenih operativnih smjernica i ograničenog zajedničkog razumijevanja novih zakonskih obaveza.

Ovi nedostaci stvaraju rizik od kašnjenja u ispunjavanju pregovaračkih obaveza, fragmentiranog sprovođenja standarda fiskalnog upravljanja i smanjenja kredibiliteta fiskalnog izvještavanja. Imajući u vidu dinamiku pregovaračkog procesa i značaj zatvaranja relevantnog pregovaračkog poglavlja tokom programskog perioda, usklađivanje nacionalnog zakonodavstva u oblasti upravljanja javnim finansijama sa pravnom tekovinom Evropske unije predstavlja prioritetnu reformsku intervenciju sa jasno definisanim rokovima.

Strateški cilj:

Obezbijediti koherentan, održiv i efikasan sistem upravljanja javnim finansijama usklađen sa pravnom tekovinom Evropske unije i usmjeren na transparentno i odgovorno korišćenje javnih sredstava.

Indikator uticaja:

Ukupni učinak sistema upravljanja javnim finansijama iskazan kroz ocjene Evropske unije i međunarodnih okvira za procjenu (npr. SIGMA, PEFA).

1.3. Operativni cilj (očekivana promjena)

Radi otklanjanja identifikovanih zakonodavnih i implementacionih nedostataka definiše se sljedeći operativni cilj:

Postići punu usklađenost nacionalnog pravnog okvira za upravljanje javnim finansijama sa pravnom tekovinom Evropske unije.

1.4. Indikator učinka (nivo cilja):

Udio zahtjeva pravne tekovine Evropske unije u oblasti upravljanja javnim finansijama prenijetih u nacionalno zakonodavstvo (%)

Početna vrijednost: 50% Ciljana vrijednost (do kraja programskog perioda): 100%

1.5. Aktivnosti i indikatori rezultata (isporuke/proizvodi)

Aktivnost 1: Unaprijediti usklađenost pravnog okvira za upravljanje javnim finansijama.

Rezultat 1.1.: Pripremljen izvještaj o analizi usklađenosti.

Rezultat 1.2.: Usvojene izmjene osnovnog zakonodavstva u oblasti upravljanja javnim finansijama.

Aktivnost 2: Unaprijediti sprovođenje pravnog okvira za upravljanje javnim finansijama.

Rezultat 2.1.: Usvojeni podzakonski akti.

Rezultat 2.2.: Pripremljene i objavljene operativne smjernice.

Aktivnost 3: Ojačati institucionalne kapacitete za sprovođenje pravnog okvira za upravljanje javnim finansijama.

Rezultat 3.1.: Broj institucija obuhvaćenih obukama o novom pravnom okviru.

1.6. Finansiranje (indikativni dodatni iznos)

Državni budžet (postojeći resursi): 00,0 EUR za 1. godinu; 00,0 EUR za 2. godinu.

- Program: *Reforma upravljanja javnim finansijama* (šifra programa: ZZ)
- Potprogram: *Usklađivanje propisa i fiskalno upravljanje* (šifra potprograma: ZZ.Z)

Napomena: Aktivnosti koje se odnose na pripremu usklađivanja propisa (uključujući analizu usklađenosti i izmjene zakonodavstva) sprovodiće se prvenstveno korišćenjem postojećih institucionalnih kapaciteta. Nijesu potrebna dodatna budžetska izdvajanja osim redovnih troškova zarada i poslovanja nadležnih institucija.

Glavne budžetske stavke koje se finansiraju iz redovnog budžeta:

- angažovanje zaposlenih na pripremi zakonskih izmjena,
- međuinstitucionalna koordinacija i konsultacije,
- učešće u javnim konsultacijama i skupštinskim procedurama.

Donatorska / EU podrška (indikativno): SS EUR za 1. godinu; PP EUR za 2. godinu.

- Donatorski projekat: *Tehnička pomoć Evropske unije za usklađivanje propisa u oblasti javnih finansija* (indikativni naziv)
- Instrument za finansiranje: EU IPA

Napomena: Očekuje se da će se donatorskim sredstvima podržati aktivnosti koje se odnose na izradu podzakonskih akata, pripremu operativnih smjernica i jačanje institucionalnih kapaciteta. Ukoliko donatorsko finansiranje ne bude potvrđeno u trenutku usvajanja Programa, ove aktivnosti će se sprovoditi fazno u okviru raspoloživih resursa, pri čemu će prioritet imati analitičke aktivnosti i izrada nacрта dokumenata.

Obuhvat podrške:

- *specijalizovana pravna ekspertiza za usklađivanje zakonodavstva;*
- *podrška izradi podzakonskih akata i operativnih smjernica;*
- *priprema materijala za obuke i sprovođenje obuka.*

Ukupni procijenjeni trošak (indikativno): (SS + PP) EUR

1.7. Vremenski okvir i nastavak sprovođenja

Period sprovođenja: 1. i 2. godina Programa (period akcionog plana).

Očekuje se da će ova intervencija biti u najvećoj mjeri završena tokom trajanja Programa zbog svoje direktne povezanosti sa rokovima pregovaračkog procesa sa Evropskom unijom. Sve dodatne izmjene zakonodavstva koje budu proizašle iz naknadnih komentara Evropske unije biće predmet narednih zakonodavnih ciklusa nakon isteka programskog perioda.

Zašto se ovaj primjer smatra dobrom praksom

- *Analiza stanja liči na narativ stvarnog programa, ali je zasnovana na problemima.*
Reformu smješta u kontekst pristupanja Evropskoj uniji i identifikuje konkretne nedostatke i njihove posljedice.
- *Strateški cilj odgovara prirodi reforme vođene pregovaračkim procesom.*
Utemeljen je na eksternim zahtjevima i pruža jasan dugoročni pravac za usklađivanje sistema.
- *Operativni cilj izražava konkretnu i realističnu promjenu.*
Fokusiran je na usklađivanje i sprovođenje, a ne na neodređeno unapređenje.
- *Aktivnosti i indikatori rezultata jasno su strukturirani i lako prepoznatljivi.*
Aktivnosti slijede koherentnu logiku reforme (analiza → zakonodavstvo → sprovođenje → jačanje kapaciteta), dok indikatori rezultata definišu konkretne rezultate koji se ostvaruju u svakoj fazi.
- *Indikatori jasno razlikuju promjenu od isporuke rezultata.*
Na nivou učinka koristi se mjerljiv indikator za praćenje napretka u usklađivanju tokom vremena.
- *Aktivnosti su povezane sa konkretnim rezultatima.*
Aktivnosti su formulisane kao šire reformske intervencije, dok indikatori rezultata definišu konkretne rezultate. Time se obezbjeđuje fleksibilnost sprovođenja, uz istovremenu provjeru napretka kroz jasno definisane rezultate.
- *Vremenski okvir usklađen je sa pregovaračkim obavezama.*
Intervencija je osmišljena tako da najvećim dijelom bude završena tokom perioda važenja Programa.
- *Finansijska dimenzija je transparentna, realistična i usklađena sa akcionim planom i srednjoročnim budžetskim okvirom.*

Primjer:

- povezuje aktivnosti sa postojećim budžetskim programom i potprogramom,
- pravi razliku između aktivnosti koje se sprovode u okviru redovnih institucionalnih resursa i aktivnosti koje zahtijevaju eksternu podršku,
- identifikuje konkretne izvore eksternog finansiranja,
- i uključuje slučajeve u kojima nijesu potrebni dodatni troškovi.

Primjer 2: Unapređenje ishoda učenja u osnovnom i srednjem obrazovanju

2.1. Kontekst sistema i strateški pravac

Obrazovni sistem u Crnoj Gori prolazi kroz postepenu reformu usmjerenu na unapređenje kvaliteta, jednakosti i relevantnosti ishoda učenja u skladu sa međunarodnim standardima i standardima Evropske unije. Uprkos kontinuiranim naporima, i dalje postoje sistemski izazovi u pogledu postignuća učenika, inkluzivnosti i efikasnosti procesa nastave i učenja.

2.2. Analiza stanja / problema

Postignuća učenika u Crnoj Gori i dalje su ispod međunarodnih referentnih vrijednosti. Rezultati PISA testiranja pokazuju da značajan broj učenika ne dostiže minimalni nivo kompetencija u ključnim oblastima kao što su čitalačka, matematička i naučna pismenost. Razlike u postignućima posebno su izražene među učenicima iz nepovoljnog socio-ekonomskog okruženja, što ukazuje na sistemske izazove povezane sa pravičnošću i jednakim pristupom kvalitetnom obrazovanju.

Glavni faktori koji doprinose ovakvom stanju uključuju:

- nedovoljnu usklađenost nastavnih planova i programa sa pristupima zasnovanim na kompetencijama;

- ograničenu primjenu savremenih metoda nastave usmjerenih na učenika;
- nedostatke u inicijalnom obrazovanju nastavnika i kontinuiranom profesionalnom razvoju;
- nepostojanje sveobuhvatnog i pouzdanog sistema za praćenje ishoda učenja.

Ove slabosti umanjuju efikasnost obrazovnog sistema i ograničavaju njegovu sposobnost da podrži razvoj vještina i dugoročni socio-ekonomski razvoj. Imajući u vidu sistemsku prirodu identifikovanih izazova, unapređenje ishoda učenja zahtijeva koordinisan i fazni reformski pristup koji istovremeno obuhvata nastavne planove i programe, nastavnu praksu i sisteme ocjenjivanja.

Strateški cilj:

Obezbijediti kvalitetan, pravičan i efikasan obrazovni sistem koji doprinosi unapređenju ishoda učenja i razvoju vještina.

Indikator uticaja:

Postignuća učenika na međunarodnim testiranjima (npr. PISA rezultati iz čitalačke, matematičke i naučne pismenosti).

2.3. Operativni cilj (očekivana promjena)

Unaprijediti ishode učenja učenika u osnovnom i srednjem obrazovanju.

2.4. Indikator učinka (nivo cilja)

Prosječna postignuća učenika na PISA testiranjima (čitalačka, matematička i naučna pismenost)

Početna vrijednost (2022.): ispod prosjeka OECD-a Ciljna vrijednost (2031.): približavanje prosjeku OECD-a

2.5. Aktivnosti i indikatori rezultata (isporuke/proizvodi)

Aktivnost 1: Unaprijediti relevantnost i kvalitet nastavnih planova i programa i standarda učenja

Rezultat 1.1: Usvojeni revidirani nastavni planovi i programi zasnovani na kompetencijama

Rezultat 1.2: Pripremljene i distribuirane smjernice za sprovođenje revidiranih nastavnih planova i programa.

Aktivnost 2: Ojačati kapacitete nastavnika i sisteme profesionalnog razvoja

Rezultat 2.1: Razvijen i odobren nacionalni program obuke nastavnika

Rezultat 2.2: Udio nastavnika koji su završili akreditovane programe profesionalnog razvoja (%).

Aktivnost 3: Ojačati sisteme za praćenje i vrednovanje ishoda učenja

Rezultat 3.1: Razvijena i odobrena nacionalna metodologija za procjenu postignuća učenika.

Rezultat 3.2: Uspostavljen i operativan nacionalni sistem za procjenu postignuća učenika

2.6. Finansiranje (indikativno)

Državni budžet (postojeći resursi): XX EUR za 1. godinu; XX EUR za 2. godinu.

- Program: Reforma obrazovnog sistema (šifra programa: XX)
- Potprogram: Kvalitet obrazovanja i ishodi učenja (šifra: XX.X)

Napomena: Očekuje se da će aktivnosti koje se odnose na razvoj nastavnih planova i programa i koordinaciju biti sprovedene u okviru postojećih resursa institucija.

Glavne budžetske stavke koje se finansiraju iz redovnog budžeta:

- angažovanje zaposlenih na razvoju nastavnih planova i programa i koordinaciji aktivnosti,
- međuinstitucionalna koordinacija i konsultacije,
- administrativna podrška sprovođenju aktivnosti.

Donatorska / eksterna podrška (indikativno): XX EUR

- Potencijalni izvori: Evropska unija, UNICEF i drugi partneri

Napomena: Eksterna podrška može biti potrebna za obuku nastavnika, razvoj sistema procjene postignuća i pružanje tehničke pomoći.

Obuhvat podrške:

- razvoj programa obuke i nastavnih materijala;
- podrška uspostavljanju i sprovođenju sistema procjene postignuća;
- tehnička ekspertiza za razvoj sistema.

Ukupni procijenjeni trošak (indikativno): XX EUR

2.7. Vremenski okvir i nastavak sprovođenja

Period sprovođenja: Početna faza sprovodi se tokom perioda akcionog plana (prve tri godine). Imajući u vidu sistemsku prirodu reforme, sprovođenje će se nastaviti i nakon isteka perioda akcionog plana, pri čemu se postepena unapređenja ishoda učenja očekuju tokom čitavog perioda trajanja strategije.

Zašto se ovaj primjer smatra dobrom praksom

- *Analiza stanja zasnovana je na problemima i provjerljivim dokazima.*
Identifikuje konkretne nedostatke u učinku i objašnjava njihove osnovne uzroke, fokusirajući se na efikasnost sistema, a ne na deskriptivne informacije o institucijama.
- *Strateški cilj odražava dugoročni pravac razvoja sistema.*
Definiše željeno unapređenje kvaliteta i pravičnosti obrazovanja i pruža jasan okvir za operativne ciljeve.
- *Operativni cilj izražava jasnu i mjerljivu promjenu.*
Usmjeren je na unapređenje ishoda učenja i ne opisuje konkretne instrumente ili aktivnosti.
- *Aktivnosti i indikatori rezultata logički su strukturirani i međusobno usklađeni.*
Aktivnosti predstavljaju šire reformske intervencije, dok indikatori rezultata definišu konkretne proizvode koji podržavaju sprovođenje.
- *Indikatori jasno razlikuju promjene na nivou sistema od napretka u sprovođenju.*
Indikatori učinka mjere unapređenje učinka, dok indikatori rezultata mjere konkretne proizvode.
- *Aktivnosti su povezane sa jasno prepoznatljivim proizvodima.*
Svaka aktivnost proizvodi rezultate koji se mogu verifikovati i pratiti tokom sprovođenja.
- *Reforma odražava karakter dugoročne systemske intervencije.*
Sprovodi se postepeno, kroz više komponenti koje adresiraju različite aspekte funkcionisanja sistema.
- *Vremenski okvir odražava fazno sprovođenje.*
Početne aktivnosti realizuju se tokom perioda akcionog plana, dok se puni efekti očekuju tokom čitavog perioda trajanja strategije.
- *Finansijski okvir podržava sprovođenje i realističnost planiranja.*
Primjer razlikuje aktivnosti koje se finansiraju iz postojećih resursa od aktivnosti za koje je potrebna dodatna podrška, čime se obezbjeđuje usklađenost sa procesima budžetskog planiranja.

Horizontalni prioriteti javnih politika – vodeći principi

Svrha i obuhvat Aneksa

Ovaj aneks pruža praktične smjernice za uključivanje *horizontalnih prioriteta javnih politika* u pripremu, sprovođenje i monitoring strateških planskih dokumenata. Njegova svrha je da objasni kako se multidisciplinarna pitanja dosljedno integrišu u sve faze ciklusa izrade strateških dokumenata, od analize stanja do budžetiranja i monitoringa.

Smjernice nijesu obavezujuće i primjenjuju se na sve strateške dokumente, bez obzira na sektor. Institucije treba da ih primjenjuju *proporcionalno*, uzimajući u obzir značaj pojedinačnih horizontalnih pitanja za konkretnu oblast javnih politika.

A. Rodna ravnopravnost i orodnjavanje¹⁰

Rodna ravnopravnost treba da bude sistematski integrisana u čitav proces strateškog planiranja. Orodnjavanje po-drazumijeva uključivanje rodne perspektive u analizu, izradu, sprovođenje, praćenje i evaluaciju javnih politika, mjera i budžeta, sa ciljem smanjenja nejednakosti i sprečavanja diskriminacije¹¹.

Analiza stanja

Po potrebi, analiza stanja treba da:

- identifikuje da li problem ima rodnu dimenziju;
- koristi podatke razvrstane po polu i druge relevantne dokaze;
- procijeni da li identifikovani problemi različito utiču na žene i muškarce.

Ciljevi i aktivnosti

Ukoliko su identifikovane rodne nejednakosti:

- ciljevi treba da na strateškom ili operativnom nivou eksplicitno adresiraju identifikovane probleme;
- aktivnosti treba osmisliti tako da odgovore na te nejednakosti i proizvedu provjerljive rezultate.

Indikatori

Indikatori treba, po potrebi, da:

- budu razvrstani po polu;
- mjere promjene ili efekte, a ne formalno učešće ili usklađenost sa propisima.

Konsultacije i učešće zainteresovanih strana

Javne konsultacije treba da obezbijede uravnoteženo učešće žena i muškaraca i, po potrebi, uključe organizacije ili stručnjake koji se bave rodnom ravnopravnošću. Komentari koji se odnose na rodnu ravnopravnost, a koji budu do-stavljeni tokom konsultacija, treba da budu evidentirani i adekvatno razmotreni.

Budžetiranje

Po potrebi, rodna perspektiva treba da bude uključena u proces budžetiranja kako bi se obezbijedilo da planirane aktivnosti i raspodjela resursa ne stvaraju nesrazmjerno nepovoljne efekte po određene grupe.¹²

B. Zaštita životne sredine, klimatske promjene i biodiverzitet

Strateška dokumenta treba da uzmu u obzir moguće uticaje na životnu sredinu, klimu i biodiverzitet, u skladu sa nacionalnim i međunarodnim obavezama.

Analiza stanja i opcije javnih politika

Institucije treba da procijene da li predloženi ciljevi i mjere mogu imati:

- posredne ili neposredne uticaje na životnu sredinu;
- implikacije na ublažavanje klimatskih promjena ili prilagođavanje klimatskim promjenama;
- uticaje na biodiverzitet i prirodne resurse.

¹⁰ Više informacija o orodnjavanju javnih politika dostupno je u *Instrumentu za procjenu stepena orodnjenosti strateških dokumenata*, koji su pripremili Misija OEBS-a u Crnoj Gori i Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava (MPLJMP): <https://www.gov.me/dokumenta/5f0f55ee-5665-4920-a3f6-af8786270f46> (29. 1. 2026)

¹¹ Zakon o rodnoj ravnopravnosti („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 46/07 i „Službeni list Crne Gore“, br. 73/10, 40/11 i 35/15).

¹² Više informacija o rodno odgovornom budžetiranju dostupno je u *Metodologiji za procjenu uticaja budžeta na rodnu ravnopravnost*, koju su pripremili Sekretarijat Savjeta za konkurentnost, u saradnji sa Misijom OEBS-a u Crnoj Gori i Ministarstvom finansija: <https://www.gov.me/dokumenta/0094da78-8efc-4763-9c55-b1fb97029356> (29. 1. 2026)

U slučajevima kada su vjerovatni značajni uticaji, pitanja zaštite životne sredine treba da budu uzeta u obzir prilikom izbora opcija javnih politika.

Ciljevi, indikatori i aktivnosti

Po potrebi:

- ciljevi treba da odražavaju pitanja zaštite životne sredine ili klimatskih promjena;
- indikatori treba da mjere efekte povezane sa životnom sredinom ili klimom;
- aktivnosti treba osmisliti tako da na najmanju moguću mjeru svedu negativne, a povećaju pozitivne uticaje.

Strateška procjena uticaja na životnu sredinu

Za strateška dokumenta za koje je propisana strateška procjena uticaja na životnu sredinu, aspekti zaštite životne sredine treba da budu integrisani tokom čitavog procesa izrade dokumenta i zastupljeni u konačnoj verziji dokumenta, u skladu sa važećim propisima.¹³

Usklađenost sa okvirima održivog razvoja

Strateška dokumenta treba, po potrebi, da budu usklađena sa nacionalnim prioritetima održivog razvoja i međunarodnim okvirima održivosti, uključujući Ciljeve održivog razvoja.

¹³ *Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu* („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 80/05 i „Službeni list Crne Gore“, br. 73/10, 40/11 i 59/11) je propis koji treba uzeti u obzir prilikom pripreme strateških dokumenata, naročito onih za koje se ocijeni da mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Članom 2 ovog zakona definisani su ciljevi strateške procjene, i to: 1) obezbjeđivanje da pitanja zaštite životne sredine i zdravlja ljudi budu potpuno uzeta u obzir prilikom izrade planova i programa; 2) uspostavljanje jasnih, transparentnih i efikasnih postupaka za stratešku procjenu; 3) obezbjeđivanje učešća javnosti; 4) obezbjeđivanje održivog razvoja; i 5) unapređivanje nivoa zaštite zdravlja ljudi i životne sredine. Članom 3 održivi razvoj definisan je kao jedno od načela strateške procjene. Prilikom izrade strateških dokumenata potrebno je uzeti u obzir i *Zakon o zaštiti prirode*, kao i *Zakon o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena*.

Primjeri integracije horizontalnih prioriteta javnih politika

Svrha i obuhvat Aneksa

Ovaj aneks daje ilustrativne primjere koji pokazuju kako se horizontalni prioriteti javnih politika mogu praktično uključiti u izradu strateških planskih dokumenata. Svrha primjera je da pokažu na koji način integracija horizontalnih pitanja utiče na *formulisanje ciljeva, indikatora i aktivnosti*, a ne da uvodi nove metodološke zahtjeve.

Primjeri u nastavku ilustruju integraciju horizontalnih prioriteta javnih politika i na strateškom nivou (uticaj) i operativnom nivou (učinak). Strateški ciljevi i indikatori uticaja prikazani su kako bi se pokazalo na koji način horizontalni prioriteti doprinose ukupnom usmjerenju strategije. Nakon toga, detaljnije se obrađuju operativni ciljevi, indikatori učinka i aktivnosti, gdje horizontalna pitanja najdirektnije utiču na izbor formulacija.

U skladu sa principima utvrđenim u Poglavlju 12, integracija horizontalnih prioriteta javnih politika treba da bude zasnovana na analizi stanja usmjerenoj na probleme. U primjerima ispod, analiza stanja prikazana je u sažetom obliku. Svrha ovog pristupa je da pokaže kako se nalazi analize stanja prevode u konkretna rješenja prilikom izrade strateškog dokumenta, a ne da pruži cjelovitu analitičku naraciju. U praksi se od institucija očekuje da takvu analizu uključe u glavni dio strateškog dokumenta koji se odnosi na analizu stanja, srazmjerno značaju konkretnog horizontalnog pitanja.

Primjeri su pojednostavljeni i neobavezujući. Namijenjeni su kao dopuna vodećim principima predstavljenim u Aneksu 16 i podrška institucijama u njihovoj proporcionalnoj primjeni, uzimajući u obzir specifičnosti oblasti javnih politika na koje se odnose.

Primjer 1 – Integracija aspekata rodne ravnopravnosti

Kontekst (pojednostavljen)

Strategija ima za cilj unapređenje pristupa mjerama aktivnog tržišta rada.

Analiza stanja

Dostupni podaci o tržištu rada ukazuju na razlike između žena i muškaraca u učešću na tržištu rada i korišćenju programa aktivnog tržišta rada, koje su povezane sa obavezama brige o članovima porodice, poslovnom segregacijom i pristupom informacijama. Ove razlike ukazuju da intervencije koje ne uzimaju u obzir rodnu dimenziju mogu dodatno produbiti postojeće nejednakosti.

Strateški cilj:

Promovisati inkluzivno i ravnopravno učešće na tržištu rada.

Indikator uticaja:

Ukupna stopa zaposlenosti, razvrstana po polu.

Operativni cilj:

Nedovoljno dobra formulacija (rodno neutralna):

Povećati učešće nezaposlenih lica u programima aktivnog tržišta rada.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Formulacija tretira nezaposlena lica kao homogenu grupu i ne odražava različite prepreke sa kojima se suočavaju žene i muškarci. Iz tog razloga, ne pruža smjernice o tome kako intervencija treba da odgovori na identifikovane nejednakosti.

Bolja formulacija (rodno odgovorna):

Povećati učešće nezaposlenih žena i muškaraca u programima aktivnog tržišta rada, sa posebnim fokusom na grupe koje se suočavaju sa strukturnim preprekama za ulazak na tržište rada.

Zbog čega je ovo bolje:

Unaprijeđena formulacija odražava identifikovane prepreke povezane sa rodnom ravnopravnošću i jasno definiše željenu promjenu.

Indikatori učinka:

Nedovoljno dobra formulacija (rodno neutralna):

Stopa učešća u programima aktivnog tržišta rada (%).

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Indikator mjeri učešće na nivou ishoda, ali ne pokazuje da li postoje razlike između žena i muškaraca niti da li se postojeći rodni jaz smanjuje. Stoga ne pruža dovoljno informacija o tome u kojoj mjeri intervencija doprinosi smanjenju rodni nejednakosti.

Bolja formulacija (rodno odgovorna):

Stopa učešća žena i muškaraca u programima aktivnog tržišta rada, razvrstana po polu.

Zbog čega je ovo bolje:

Indikator omogućava praćenje različitih efekata intervencije i procjenu njenog doprinosa smanjenju postojećih rodni nejednakosti.

Aktivnost:

Nedovoljno dobra formulacija (rodno neutralna):

Unaprijediti informisanje i podršku nezaposlenim licima.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Formulacija opisuje opšti proces umjesto konkretne reformske intervencije i ne precizira kako će aktivnosti odgovoriti na identifikovane prepreke povezane sa rodnom ravnopravnošću.

Bolja formulacija (rodno odgovorna):

Unaprijediti mjere informisanja i podrške koje adresiraju prepreke za učešće nezaposlenih žena.

Zbog čega je ovo bolje:

Aktivnost direktno odgovara na identifikovane prepreke povezane sa rodnom ravnopravnošću, dok se konkretni proizvodi/iskorake definišu kroz indikatore rezultata.

Indikatori rezultata

Nedovoljno dobra formulacija (rodno neutralna):

- Broj održanih sastanaka sa zainteresovanim stranama;
- Broj sprovedenih aktivnosti koordinacije;
- Broj realizovanih aktivnosti podizanja svijesti.

Zašto nijesu dovoljno dobre?

Fokusirani su na procese i napore, a ne na ono što je konkretno isporučeno. Ne pružaju provjerljive informacije o tome da li su aktivnosti rezultirale konkretnim rezultatima od značaja za otklanjanje identifikovanih rodni nejednakosti.

Bolja formulacija (rodno odgovorna):

- Osmišljene i sprovedene ciljane mjere informisanja koje adresiraju prepreke za učešće nezaposlenih žena;
- Organizovane informativne sesije koje adresiraju prepreke povezane sa brigom o porodici i nedostatkom informacija;
- Sprovedene prilagođene usluge podrške koje olakšavaju učešće u programima aktivnog tržišta rada.

Zašto su ovo bolje formulacije?

Unaprijeđeni indikatori mjere opipljive i provjerljive rezultate koji su neposredno povezani sa aktivnostima. Oni jasno opisuju šta je isporučeno i podržavaju praćenje napretka u sprovođenju, pri čemu ostaju jasno odvojeni od indikatora učinka koji mjere promjene u načinima učešća.

Primjer 2 – Integracija aspekata socijalne inkluzije**Kontekst (pojednostavljen)**

Strategija ima za cilj unapređenje pristupa javnim uslugama.

Analiza stanja

Postoje dokazi da se određene grupe stanovništva suočavaju sa trajnim preprekama u pristupu javnim uslugama usljed geografske udaljenosti, administrativne složenosti ili socio-ekonomskih ograničenja. Bez ciljanih mjera, ove prepreke smanjuju efikasnost opštih unapređenja usluga i mogu dodatno produžiti isključenost ranjivih grupa.

Strateški cilj:

Obezbjediti ravnopravan pristup javnim uslugama.

Indikator uticaja:

Ukupno zadovoljstvo stanovništva pristupom javnim uslugama.

Operativni cilj:

Nedovoljno dobra formulacija (neutralna u pogledu inkluzije):

Unaprijediti pristup javnim uslugama.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Formulacija je previše opšta i ne precizira koje grupe se suočavaju sa preprekama niti kakva se promjena očekuje. Iz tog razloga, ne pruža smjernice za rješavanje problema nejednakog pristupa.

Bolja formulacija (odgovorna u pogledu inkluzije):

Unaprijediti pristup javnim uslugama za ranjive grupe koje se suočavaju sa administrativnim, geografskim ili socio-ekonomskim preprekama.

Zbog čega je ovo bolje:

Formulacija identifikuje ciljnu grupu i prirodu prepreka, čime jasno definiše željenu promjenu i usmjerava kreiranje ciljanih mjera.

Indikatori učinka:

Nedovoljno dobra formulacija (neutralna u pogledu inkluzije):

Ukupna stopa korišćenja javnih usluga (%).

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Indikator mjeri ukupan pristup uslugama, ali ne pokazuje da li je pristup unaprijeđen za ranjive grupe niti da li su postojeće razlike smanjene.

Bolja formulacija (odgovorna u pogledu inkluzije):

Udio korisnika iz identifikovanih ranjivih grupa koji koriste javne usluge.

Zbog čega je ovo bolje:

Indikator se fokusira na promjene u pristupu ciljnih grupa i omogućava praćenje smanjenja postojeće isključenosti.

Aktivnost:

Nedovoljno dobra formulacija (neutralna u pogledu inkluzije):

Unaprijediti mehanizme pružanja usluga.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Formulacija je nejasna, procesno orijentisana i ne precizira šta će biti isporučeno niti kako će aktivnost odgovoriti na identifikovane prepreke pristupu.

Bolja formulacija (odgovorna u pogledu inkluzije):

Unaprijediti pristupačnost javnih usluga za ranjive grupe kroz pojednostavljene procedure i mobilne mehanizme pružanja usluga.

Zbog čega je ovo bolje:

Aktivnost direktno adresira identifikovane prepreke, dok se konkretni proizvodi/iskorake definišu kroz indikatore rezultata.

Indikatori rezultata

Nedovoljno dobra formulacija (neutralna u pogledu inkluzije):

- Broj revidiranih procedura;
- Broj organizovanih sastanaka o pružanju usluga;
- Broj pokrenutih inicijativa za unapređenje usluga.

Zašto nijesu dovoljno dobre?

Fokusirani su na interne procese i aktivnosti, a ne na konkretne proizvode koji unapređuju pristup uslugama za ranjive grupe.

Bolja (odgovorna u pogledu inkluzije):

- Broj uvedenih pojednostavljenih administrativnih procedura za javne usluge koje koriste ranjive grupe;
- Broj operativnih mobilnih jedinica za pružanje usluga u udaljenim ili nedovoljno pokrivenim područjima;
- Broj korisnika iz identifikovanih ranjivih grupa koji koriste usluge putem pojednostavljenih ili mobilnih kanala pružanja usluga.

Zašto su ovo bolje formulacije?

Mjere konkretne proizvode/isporuke direktno povezane sa aktivnostima i omogućavaju praćenje unapređenja pružanja usluga za ciljane grupe.

Primjer 3 – Integracija aspekata zaštite životne sredine i klimatskih promjena

Kontekst (pojednostavljen)

Strategija ima za cilj modernizaciju javne infrastrukture.

Analiza stanja

Procjene stanja infrastrukture ukazuju na visoku potrošnju energije i visoke operativne troškove javnih objekata, što doprinosi negativnim uticajima na životnu sredinu i dugoročnim fiskalnim pritiscima. Ukoliko se aspekti zaštite životne sredine i klimatskih promjena ne uključe u proces modernizacije, postoji rizik da se unaprijedi funkcionalnost infrastrukture, ali da se propuste mogućnosti za povećanje energetske efikasnosti, smanjenje emisija i ostvarivanje ušteda.

Strateški cilj:

Smanjiti negativan uticaj javne infrastrukture na životnu sredinu.

Indikator uticaja:

Trend potrošnje energije u javnim objektima na nacionalnom ili sektorskom nivou.

Operativni cilj:

Nedovoljno dobra formulacija (ekološki neutralna):

Modernizovati objekte javne infrastrukture.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Formulacija se fokusira na fizičku obnovu bez preciziranja ekoloških ili klimatskih promjena koje treba postići. Ne usmjerava izbor mjera ka smanjenju uticaja na životnu sredinu ili povećanju energetske efikasnosti.

Bolja formulacija (ekološki odgovorna):

Modernizovati objekte javne infrastrukture na način koji smanjuje potrošnju energije i negativne uticaje na životnu sredinu.

Zbog čega je ovo bolje:

Jasno definiše željenu promjenu povezanu sa zaštitom životne sredine i klimom i usmjerava intervencije ka energetske efikasnosti i održivosti.

Indikatori učinka:

Nedovoljno dobra formulacija (ekološki neutralna):

Broj modernizovanih infrastrukturnih objekata.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Indikator mjeri obim radova, ali ne pokazuje da li modernizacija dovodi do smanjenja potrošnje energije ili uticaja na životnu sredinu.

Bolja formulacija (ekološki odgovorna):

Smanjenje potrošnje energije u modernizovanim objektima u odnosu na početno stanje.

Zbog čega je ovo bolje:

Indikator mjeri promjenu učinka i omogućava procjenu doprinosa intervencije ciljevima zaštite životne sredine i klimatskih promjena.

Aktivnost:

Nedovoljno dobra formulacija (ekološki neutralna):

Rekonstruisati objekte javne infrastrukture.

Zbog čega ovo nije dobra formulacija:

Opisuje opšti proces i ne precizira standarde ili tehnologije koje treba primijeniti, pa su ekološki rezultati neizvjesni.

Bolja formulacija (ekološki odgovorna):

Unaprijediti energetska efikasnost i ekološke performanse objekata javne infrastrukture.

Zbog čega je ovo bolje:

Aktivnost definiše željenu reformsku intervenciju, dok se konkretna tehnička rješenja i proizvodi definišu kroz indikatore rezultata.

Indikatori rezultata

Nedovoljno dobra formulacija (ekološki neutralna):

- Broj završenih radova renoviranja;
- Broj zaključenih ugovora za renoviranje infrastrukture;
- Broj objekata uključenih u programe renoviranja.

Zašto nijesu dovoljno dobre?

Fokusirani su na procese sprovođenja i ugovorne aktivnosti, a ne na konkretne proizvode povezane sa ekološkim performansama.

Bolja formulacija (ekološki odgovorna):

- Objekti javne infrastrukture renovirani u skladu sa standardima energetske efikasnosti;
- Objekti javne infrastrukture koji nakon renoviranja ispunjavaju unaprijed definisane standarde energetske efikasnosti;
- Izdati energetska sertifikati za renovirane objekte javne infrastrukture.

Zašto su ovo bolje formulacije?

Mjere konkretne i provjerljive proizvode direktno povezane sa aktivnošću. Jasno definišu šta je isporučeno i omogućavaju praćenje sprovođenja, pri čemu ostaju odvojeni od indikatora učinka koji mjere promjene u potrošnji energije i ekološkim performansama.

ANEKS 18

Standardne kategorije troškova i referentne jedinične cijene

Svrha i obuhvat Aneksa

Svrha ovog aneksa je da obezbijedi strukturiranu listu standardnih kategorija troškova i indikativnih jediničnih cijena za najčešće korišćene troškovne elemente u pripremi strateških dokumenata.

Aneks pruža podršku procesu procjene troškova aktivnosti kroz referentne vrijednosti za tipične rashode, uključujući ljudske resurse, robu i usluge, opremu, putovanja i druge operativne troškove. Ove referentne vrijednosti imaju za cilj da omoguće dosljednu, transparentnu i uporedivu procjenu troškova aktivnosti među institucijama.

Korišćenje standardnih kategorija troškova i jediničnih cijena doprinosi tome da se slični troškovni elementi procjenjuju na osnovu usklađenih pretpostavki, uz mogućnost prilagođavanja vrijednosti kada za to postoje opravdani razlozi ili precizniji izvori podataka.

Br.	Standardna kategorija troškova	Jedinica mjere	Cijena (EUR)
1.	Obuke		
1.1.	U zemlji (bez troškova putovanja)	Po osobi / po obuci / po danu	
1.2.	U zemlji (sa troškovima putovanja)	Po osobi / po obuci / po danu	
1.3.	Troškovi obuke bez putovanja		
1.3.1.	Zakup prostora	Po danu	
1.3.2.	Priprema i štampanje materijala	Po strani	
1.3.3.	Ketering (hrana i piće)	Po osobi	
1.3.4.	Honorar za predavača	Po satu	
1.3.5.	Priprema obuke i testiranje	Po obuci	
2.	Troškovi putovanja		
2.1.	U zemlji		
2.1.1.	Putovanje (prevoz)	Po osobi	
2.1.2.	Smještaj	Po osobi/po danu	
2.1.3.	Dnevnice	Po danu	
2.2.	U inostranstvu		
2.2.1.	Putovanje (prevoz)	Po osobi	
2.2.2.	Smještaj	Po osobi/po danu	
2.2.3.	Dnevnice	Po danu	
2.2.4.	Kotizacija	Po osobi	
2.2.5.	Ukupno	Po osobi / obuci	
3.	Troškovi konsultantskih usluga		
3.1.	Međunarodni niži ekspert	Po danu	
3.2.	Međunarodni viši ekspert	Po danu	

Br.	Standardna kategorija troškova	Jedinica mjere	Cijena (EUR)
3.3.	Nacionalni niži ekspert	Po danu	
3.4.	Nacionalni viši ekspert	Po danu	
4.	Troškovi kancelarijskog materijala i opreme		
4.1.	Kancelarijski materijal	Po zaposlenom/godišnje	
4.2.	Kancelarijski materijal – ekološki održiv		
4.3.	Kancelarijska oprema	Po zaposlenom/godišnje	
4.4.	Komunalne usluge	Po zaposlenom/godišnje	
4.5.	Zakup prostora	Po zaposlenom/godišnje	
4.6.	Troškovi računarske opreme		
4.6.1.	Prosječan računar za kancelarijsko poslovanje bez posebnih tehničkih specifikacija	Po komadu	
4.6.2.	Prosječni iznos amortizacije (održavanje računara)	Po komadu/godišnje	
4.6.3.	Prosječan računar za kancelarijsko poslovanje bez posebnih tehničkih specifikacija sa oznakom „Energy Star“	Po komadu	
4.6.4.	Prosječni iznos amortizacije (održavanje računara sa oznakom „Energy Star“)	Po komadu/godišnje	
4.6.5.	Prosječan štampač za kancelarijsko poslovanje bez posebnih tehničkih specifikacija	Po komadu	
4.6.6.	Prosječni iznos amortizacije (održavanje štampača)	Po komadu/godišnje	
4.6.7.	Prosječan štampač za kancelarijsko poslovanje bez posebnih tehničkih specifikacija sa oznakom „Energy Star“	Po komadu	
4.6.8.	Prosječni iznos amortizacije (održavanje štampača sa oznakom „Energy Star“)	Po komadu/godišnje	
4.6.9.	Prosječan multifunkcionalni štampač za kancelarijsko poslovanje bez posebnih tehničkih specifikacija sa oznakom „Energy Star“	Po komadu	
4.6.10.	Prosječni iznos amortizacije (održavanje multifunkcionalnog štampača sa oznakom „Energy Star“)	Po komadu/godišnje	
5.	Troškovi nabavke vozila (cijene uključuju PDV)		
5.1.	Putnička vozila po klasama		
5.1.1.	Viša srednja klasa	Po vozilu	
5.1.2.	Srednja klasa	Po vozilu	
5.1.3.	Niža srednja klasa	Po vozilu	
5.1.4.	Niža klasa	Po vozilu	
5.1.5.	Putnički kombi	Po vozilu	
5.1.6.	Električno putničko vozilo	Po vozilu	
6.	Troškovi publikacija		
6.1.	Priprema za štampu i grafička obrada	Po strani	
6.2.	Štampa	Po strani	

Br.	Standardna kategorija troškova	Jedinica mjere	Cijena (EUR)
6.3.	Prevod	Po strani	
6.4.	Angažovanje grafičkog dizajnera	Ekspert/po satu	
6.5.	Lektura i korektura	Po strani	
7.	Promotivni troškovi		
7.1.	Komercijalno oglašavanje	Prosječna cijena po sekundi (cjenovnik nacionalnog javnog emitera)	
8.	Organizacija konferencija, javnih rasprava i drugih događaja		
8.1.	Simultano prevođenje	Po danu	
8.2.	Ozvučenje	Po danu	
8.3.	Oprema za prezentacije	Po danu	
8.4.	Zakup prostora	Po danu	
8.5.	Ketering (hrana i piće)	Po osobi	
8.6.	Promotivni paket (fascikla, olovka, notes)	Po osobi	
8.7.	Baneri	Po komadu	

Primjeri metoda za procjenu troškova

Svrha i obuhvat Aneksa

Ovaj aneks ilustruje različite pristupe procjeni troškova aktivnosti, u zavisnosti od prirode intervencije.

Primjeri u nastavku pokazuju kako se metodologija opisana u Poglavlju 15 može primijeniti u praksi:

- procjena troškova zasnovana na resursima – koristi se kada je potrebno identifikovati ulazne resurse (Primjeri 1, 2 i 5);
- procjena troškova zasnovana na vrijednosti – koristi se kada se trošak definiše po korisniku ili proizvodu (Primjer 3);
- procjena troškova zasnovana na formuli – koristi se kada trošak zavisi od više parametara (Primjer 4);
- procjena troškova zasnovana na analogiji – koristi se kada se trošak procjenjuje na osnovu sličnih aktivnosti (Primjer 6).

U praksi, odgovarajući pristup treba odabrati u skladu sa karakteristikama aktivnosti.

Primjer 1. Jačanje administrativnih kapaciteta za strateško planiranje

Kontekst

Ministarstvo javne uprave planira da ojača kapacitete državnih službenika za strateško planiranje. Trenutno ne postoji strukturirani program obuke. Strategijom se uvodi nova aktivnost – organizovanje obuka za zaposlene u Ministarstvu.

Očekivani rezultat aktivnosti (proizvod/isporuka): Sproveden program obuke.

Logika procjene troškova

Ovo je jednostavna aktivnost. Ne postoji tekuća aktivnost koja bi predstavljala redovno poslovanje, jer je riječ o potpuno novoj intervenciji. Aktivnost ne zahtijeva razdvajanje na faze, a potrebni resursi mogu se direktno identifikovati.

U ovom primjeru primjenjuje se procjena troškova zasnovana na resursima, pri čemu se identifikuju i procjenjuju troškovi svih potrebnih ulaznih elemenata.

Pristup procjene troškova

Resurs / komponenta troška	Količina	Jedinična cijena (EUR)	Ukupno (EUR)
Predavači	2 predavača × 5 dana	300	3.000
Zakup prostora	5 dana	200	1.000
Materijal za obuku	25 učesnika	20	500
Ketering	25 učesnika × 5 dana	15	1.875
Ukupni trošak			6.375

Objašnjenje

Ovaj primjer pokazuje:

- novu aktivnost (bez komponente redovnog poslovanja);
- direktnu identifikaciju potrebnih resursa;
- primjenu osnovne formule za procjenu troškova (količina × jedinična cijena);
- tipičan pristup za jednostavne i jednokratne aktivnosti.

Primjer 2 – Unapređenje pravnog i metodološkog okvira za reforme

Kontekst

Ministarstvo javne uprave odgovorno je za pripremu i ažuriranje uredbe Vlade u okviru svog redovnog mandata. Ovaj posao obavljaju državni službenici i finansira se iz postojećih budžetskih sredstava. U okviru reforme, uredba Vlade se unapređuje i zahtijeva izradu detaljnog priručnika za sprovođenje radi podrške njenoj primjeni u javnim institucijama. Dok izrada uredbe ostaje dio redovnih funkcija ministarstva, priprema priručnika predstavlja novi zahtjev uveden strategijom.

Očekivani rezultat aktivnosti (proizvod): Izrađen i sagledan priručnik za sprovođenje.

Logika procjene troškova

Ovaj primjer prikazuje situaciju u kojoj jedna aktivnost obuhvata:

- *komponentu redovnog poslovanja* (priprema uredbe Vlade);
- *dodatnu komponentu* (izrada priručnika za sprovođenje).

Izrada uredbe sprovodi se u okviru redovnog rada državnih službenika i ne generiše dodatne troškove. Priprema priručnika zahtijeva angažovanje eksterne ekspertize i zbog toga stvara dodatne troškove. U skladu s tim, procjenjuju se samo troškovi dodatne komponente.

U ovom primjeru primjenjuje se *obračun troškova zasnovan na resursima*, pri čemu se procjenjuju samo dodatni inputi potrebni izvan redovnih aktivnosti institucije.

Pristup procjene troškova

Resurs / komponenta troška	Količina	Jedinična cijena (EUR)	Ukupno (EUR)
Eksterni eksperti (izrada priručnika)	2 eksperta × 25 dana	300	15.000
Konsultacije sa zainteresovanim stranama (sagledavanje priručnika)	2 događaja	1.000	2.000
Lektura, dizajn i publikovanje	1 paket	2.500	2.500
Ukupni trošak			19.500

Objašnjenje

Ovaj primjer pokazuje:

- kako jedna reformska aktivnost može sadržati i postojeće institucionalne aktivnosti i nove elemente uvedene strategijom;
- da se aktivnosti koje predstavljaju redovno poslovanje ne procjenjuju, čak i kada su dio iste aktivnosti;
- da je procjena troškova usmjerena na dodatne resurse potrebne za sprovođenje novih elemenata;
- tipičan slučaj u kojem eksterna ekspertiza dopunjava interne kapacitete.

Primjer 3 – Uvođenje naknade za podršku integraciji novopridošlih migranata

Kontekst

Ministarstvo socijalnog staranja uvodi novu naknadu za podršku integraciji novopridošlih migranata. Program se uspostavlja po prvi put i zahtijeva isplatu naknada, kao i organizovanje administrativnih procesa, uključujući obradu zahtjeva, provjeru ispunjenosti uslova i upravljanje isplatama.

Očekivani rezultat aktivnosti (proizvod): Uspostavljen program podrške integraciji.

Logika procjene troškova

Ovaj primjer pokazuje:

- procjenu troškova zasnovanu na vrijednosti po korisniku;
- procjenu administrativnih troškova na osnovu opterećenja poslom;
- uključivanje opreme i operativnih resursa potrebnih za sprovođenje.

U ovom slučaju primjenjuje se *procjena troškova zasnovana na vrijednosti*, uz posebnu procjenu administrativnih resursa.

Pristup procjene troškova

Resurs / komponenta troška	Količina (pretpostavka)	Jedinična cijena (EUR)	Ukupno (EUR)
Isplata naknada	2.000 korisnika	600 po korisniku	1.200.000
Administrativno osoblje (službenici zaduženi za predmete)	8 zaposlenih (250 korisnika po službeniku)	15.000 po zaposlenom godišnje	120.000
Radne stanice (računari i oprema)	8 jedinica	1.000	8.000

Kancelarijska i administrativna podrška	8 zaposlenih	1.000	8.000
IT podrška i održavanje sistema	1	10.000	10.000
Komunikacija i informisanje	1 paket	5.000	5.000
Ukupni trošak			1.351.000

Objašnjenje

Ovaj primjer pokazuje:

- da se trošak programa naknada sastoji od isplata i administrativnih troškova;
- da administrativni troškovi prvenstveno zavise od potrebnog broja zaposlenih, koji se procjenjuje na osnovu obima posla (broj korisnika po zaposlenom);
- da administrativni troškovi najvećim dijelom proizlaze iz troškova zarada i drugih troškova rada;
- da su za uspostavljanje novog programa potrebni i dodatni resursi, poput opreme i operativne podrške.

Primjer 4 – Podrška poljoprivrednoj proizvodnji malih proizvođača

Kontekst

Ministarstvo poljoprivrede uvodi program podrške malim poljoprivrednim proizvođačima koji se bave uzgojem kukuruza. Svrha aktivnosti je podrška proizvodnji i smanjenje pritiska troškova proizvodnje na mala gazdinstva. Subvencija se ne isplaćuje kao fiksni iznos po poljoprivredniku, već zavisi od površine koja se obrađuje. Zbog toga ukupni trošak zavisi od više parametara: broja korisnika, broja hektara koji ostvaruju pravo na podršku i iznosa subvencije po hektaru.

Očekivani rezultat aktivnosti (proizvod): Sproveden program subvencija za poljoprivrednu proizvodnju.

Logika procjene troškova

Ovaj primjer primjenjuje procjenu troškova zasnovanu na formuli, pri čemu ukupni trošak zavisi od više parametara, uključujući:

- broj poljoprivrednika koji ispunjavaju uslove;
- prosječan broj hektara po korisniku za koje se ostvaruje podrška;
- iznos subvencije po hektaru.

Pristup procjene troškova

Pretpostavke:

- broj poljoprivrednika koji ispunjavaju uslove: 150;
- prosječna obrađena površina po poljoprivredniku: 10 hektara;
- stopa subvencije: 300 EUR po hektaru.

Resurs / komponenta troška	Količina	Cijena / stopa	Ukupno (EUR)
Subvencija za proizvođače kukuruza	150 poljoprivrednika × 10 hektara	300 EUR po hektaru	450.000

Objašnjenje

Ovaj primjer pokazuje da se neke aktivnosti ne procjenjuju na osnovu pojedinačnih ulaznih resursa, već primjenom unaprijed definisane formule za subvencioniranje. U ovom slučaju trošak zavisi ne samo od broja korisnika, već i od obima podrške koji se pruža svakom korisniku.

Pretpostavke moraju biti jasno obrazložene. Na primjer, broj poljoprivrednika može biti zasnovan na podacima iz prethodnih javnih poziva ili poljoprivrednih registara, prosječna površina na sektorskim statistikama, a stopa subvencije na odluci javne politike ili relevantnom propisu.

Za razliku od programa naknada kod koje se trošak obračunava po korisniku, ovaj primjer zavisi od više parametara (broj korisnika i obim proizvodnje).

Primjer 5 – Digitalizacija praćenja javne potrošnje

Kontekst

Ministarstvo finansija planira uvođenje novog digitalnog sistema za praćenje javne potrošnje. Trenutno se praćenje javne potrošnje vrši upotrebom fragmentiranih alata i izvještavanja. Strategijom se uvodi novi integrirani informacioni sistem radi unapređenja kvaliteta podataka, izvještavanja i kontrole. Spro-

vođenje aktivnosti obuhvata i redovne poslove koje obavljaju državni službenici i dodatne elemente koji zahtijevaju eksterne resurse.

Očekivani rezultat aktivnosti (proizvod): Razvijen informacijski sistem za praćenje javne potrošnje

Logika procjene troškova

Ovaj primjer pokazuje:

- strukturiranje složene aktivnosti u faze kada je to potrebno radi procjene troškova;
- identifikaciju resursa potrebnih u različitim fazama;
- raspodjelu troškova po godinama.

Primjenjuje se *procjena troškova zasnovana na resursima*, uz podjelu složene aktivnosti na faze.

Struktura aktivnosti (za potrebe procjene troškova)

- kreiranje javne politike i koordinacija (međuresorna radna grupa);
- izrada tehničkih specifikacija;
- sprovođenje postupka javne nabavke;
- razvoj ili nabavka softvera;
- testiranje i puštanje u rad;
- obuku korisnika;
- održavanje i tehničku podršku.

Komponente koje predstavljaju redovno poslovanje (koordinacija javne politike i sprovođenje postupka javne nabavke) ne procjenjuju se, jer ih realizuju državni službenici u okviru postojećih resursa.

Pristup procjene troškova

Resurs / komponenta troška	Količina	Jedinična cijena (EUR)	Ukupno (EUR)
Eksterni IT eksperti (tehničke specifikacije)	2 eksperta × 20 dana	350	14.000
Ugovor za razvoj softvera	1	80.000	80.000
Usluge testiranja	1	10.000	10.000
Podrška pri implementaciji	1	5.000	5.000
Obuke	6	1.000	6.000
Održavanje sistema (godišnje)	1 godina	15.000	15.000
Ukupni trošak:			130.000

Objašnjenje

Ovaj primjer pokazuje:

- kada je korisno podijeliti aktivnost na faze radi procjene troškova;
- da sve faze ne generišu dodatne troškove (npr. kreiranje javne politike i postupci javne nabavke sprovode se u okviru redovnog rada državnih službenika);
- kako identifikovati i procijeniti samo dodatne resurse potrebne za sprovođenje;
- kako se troškovi raspoređuju po godinama u skladu sa planom sprovođenja;
- tipičan slučaj složene reformske intervencije koja uključuje javne nabavke i razvoj informacionog sistema.

Primjer 6 – Jačanje regionalnog kulturnog razvoja

Kontekst

Ministarstvo kulture planira uspostavljanje novog godišnjeg programa podrške regionalnim centrima za kulturu. Sličan program sproveden je prethodnih godina za opštinske ustanove kulture, sa uporedivim obimom i ciljevima. Očekuje se da će novi program imati sličnu strukturu, obim i vrste podržanih aktivnosti.

Očekivani rezultat aktivnosti (proizvod): Sproveden program podrške regionalnim centrima za kulturu.

Logika procjene troškova

Ovaj primjer primjenjuje procjenu troškova zasnovanu na analogiji, koristeći istorijske podatke kao referentnu osnovu.

Ovaj pristup koristi se kada postoje dovoljni uporedivi podaci, a detaljna procjena troškova nije izvodljiva u fazi planiranja.

Procjene mogu biti zasnovane na:

- prethodnim programima;
- sličnim aktivnostima koje je sprovodila ista ili druga institucija;
- utvrđenim nivoima finansiranja za uporedive intervencije.

Procjena mora biti obrazložena i po potrebi prilagođena.

Pristup procjene troškova

Pretpostavke:

- trošak prethodnog programa: 180.000 EUR godišnje;
- novi program je neznatno proširen (približno 10% veći obim).

Resurs / komponenta troška	Količina	Cijena (EUR)	Ukupno (EUR)
Godišnja podrška centrima za kulturu (na osnovu prethodnog programa, uz korekciju)	1 program	200.000	200.000

Objašnjenje

Ovaj primjer pokazuje:

- korišćenje procjene troškova zasnovane na analogiji kada detaljna procjena na nivou ulaznih resursa nije izvodljiva;
- oslanjanje na istorijske podatke i uporedive programe;
- potrebu prilagođavanja procjene kako bi odražavala razlike u obimu ili sadržaju;
- da osnova za procjenu mora biti jasno objašnjena i opravdana.

Primjeri godišnje raspodjele troškova

Svrha i obuhvat Aneksa

Svrha ovog aneksa je da pruži praktične smjernice za raspodjelu troškova aktivnosti po godinama akcionog plana. Aneks ilustruje kako se određuju godišnje potrebe za finansiranjem na osnovu vremena i načina sprovođenja aktivnosti. Prikazuje kako različite pretpostavke u vezi sa početkom, trajanjem, redoslijedom sprovođenja i obimom aktivnosti dovode do različite godišnje raspodjele troškova, čak i kada ukupan obim aktivnosti ostaje nepromijenjen. Primjeri su osmišljeni tako da podrže pripremu realističnih akcionih planova prikazujući kako se procijenjeni troškovi prevode u godišnje potrebe za finansiranjem u skladu sa planom sprovođenja i zahtjevima Srednjoročnog budžetskog okvira.

Primjer 1 – Jačanje administrativnih kapaciteta za strateško planiranje

Kontekst

Ministarstvo javne uprave planira da ojača kapacitete državnih službenika za strateško planiranje. Trenutno ne postoji strukturirani program obuke. Strategijom se uvodi nova aktivnost – organizovanje obuka za zaposlene u Ministarstvu.

Očekivani rezultat aktivnosti (proizvod): Sproveden program obuke

Osnova za obračun troškova (iz Aneksa 18 – puni ciklus obuke)

Komponenta troška	Ukupno (EUR)
Predavači	3.000
Zakup prostora	1.000
Materijal za obuku	500
Ketering	1.875
Ukupno	6.375

Pretpostavke:

- Ukupan trošak odnosi se na pet dana obuke.
- Planiranje budžeta zavisi od načina na koji se obuke realizuju tokom vremena.
- Ukupan trošak odnosi se na sprovođenje obuka. Budžetska raspodjela zavisi od toga kako su obuke raspoređene po godinama.

Scenario A – Jednokratna obuka

Vremenski raspored: svih pet dana obuke realizuje se u prvoj godini.

Raspodjela

Komponenta	1. godina	2. godina	3. godina
Predavači	3.000	0	0
Zakup prostora	1.000	0	0
Materijal za obuku	500	0	0
Ketering	1.875	0	0
Ukupno	6.375	0	0

Objašnjenje

- Sve aktivnosti obuke realizuju se u jednoj godini.
- Troškovi se u cjelosti raspoređuju na prvu godinu.

Scenario B – Obuka raspoređena tokom dvije godine

Vremenski raspored: 1. godina: 2 dana obuke; 2. godina: 3 dana obuke

Raspodjela

Komponenta	1. godina	2. godina	3. godina
Predavači	1.200	1.800	0
Zakup prostora	400	600	0
Materijal za obuku	200	300	0
Ketering	750	1.125	0
Ukupno	2.550	3.825	0

Objašnjenje

- Ukupan trošak ostaje nepromijenjen.
- Troškovi se raspoređuju proporcionalno broju dana obuke realizovanih u svakoj godini.

Primjer 2 – Uvođenje naknade za podršku integraciji novopridošlih migranata

Kontekst

Ministarstvo socijalnog staranja uvodi novu naknadu za podršku integraciji novopridošlih migranata.

Očekivani rezultat aktivnosti (proizvod): Uspostavljen program podrške integraciji.

Program zahtijeva:

- isplatu naknada;
- administrativne kapacitete (službenici zaduženi za predmete);
- opremu i operativnu podršku.

Osnova za obračun troškova (iz Aneksa 18 – puni ciklus obuke)

Komponenta troška	Ukupno (EUR)
Isplata naknada	1.200.000
Administrativno osoblje	120.000
Oprema (jednokratno)	8.000
Operativni troškovi	23.000
Ukupno	1.351.000

Pretpostavke:

- Ukupan trošak obuhvata isplatu naknada i povezane administrativne funkcije.
- Budžetska raspodjela zavisi od toga kako se tokom vremena mijenja broj korisnika i operativni kapaciteti.

Scenario A – Potpuno sprovođenje odmah

Vremenski raspored: potpuno sprovođenje od prve godine.

Raspodjela

Komponenta	1. godina	2. godina	3. godina
Isplata naknada	1.200.000	1.200.000	1.200.000
Administrativno osoblje	120.000	120.000	120.000
Oprema (jednokratno)	8.000	0	0
Operativni troškovi	23.000	23.000	23.000
Ukupno	1.351.000	1.343.000	1.343.000

Objašnjenje

- Sve komponente se sprovode od prve godine.
- Samo je trošak opreme jednokratno i ne ponavlja se.

Scenario B – Postepeno uvođenje

Vremenski raspored: 1. godina: 50% korisnika; 2. godina: 75%; 3. godina: 100%. Administrativno osoblje i operativni troškovi rastu proporcionalno.

Raspodjela

Komponenta	1. godina	2. godina	3. godina
Isplata naknada	600.000	900.000	1.200.000
Administrativno osoblje	60.000	90.000	120.000
Oprema (jednokratno)	8.000	0	0
Operativni troškovi	12.000	18.000	23.000
Ukupno	680.000	1.008.000	1.343.000

Objašnjenje:

Troškovi rastu kako:

- raste broj korisnika;
- se povećavaju administrativni kapaciteti;
- proporcionalno rastu operativne potrebe.

Scenario C – Odloženo sprovođenje

Vremenski raspored: 1. godina: priprema; 2–3. godina: potpuno sprovođenje

Raspodjela

Komponenta	1. godina	2. godina	3. godina
Isplata naknada	0	1.200.000	1.200.000
Administrativno osoblje	20.000	120.000	120.000
Oprema (jednokratno)	8.000	0	0
Operativni troškovi	10.000	23.000	23.000
Ukupno	38.000	1.343.000	1.343.000

Objašnjenje:

- Prva godina obuhvata samo pripremu i uspostavljanje početnih administrativnih kapaciteta.
- Isplate počinju kasnije.
- Puni trošak nastupa od druge godine.

Primjer 3 – Digitalizacija praćenja javne potrošnje

Kontekst

Ministarstvo finansija planira uvođenje novog digitalnog sistema za praćenje javne potrošnje. Trenutno se praćenje vrši upotrebom fragmentiranih alata i izvještavanja. Strategijom se uvodi integrisani informacioni sistem.

Očekivani rezultat aktivnosti (proizvod): Razvijen informacioni sistem za monitoring javne potrošnje

Aktivnost obuhvata:

- kreiranje javne politike i koordinaciju (redovno poslovanje);
- izrada tehničkih specifikacija;
- nabavku i razvoj sistema;
- testiranje i puštanje u rad;
- obuku korisnika;
- održavanje i podršku.

Osnova za obračun troškova (iz Aneksa 18 – puni ciklus obuke)

Komponenta troška	Ukupno (EUR)
Tehnička specifikacija (eksterni eksperti)	14.000
Ugovor za razvoj softvera	80.000
Usluge testiranja	10.000
Podrška pri implementaciji	5.000
Obuke	6.000
Održavanje (godišnje)	15.000
Ukupno	130.000

Pretpostavke:

- Troškovi obuhvataju:
 - jednokratne troškove (razvoj, testiranje i obuke);
 - periodične troškove (održavanje).
- Planiranje budžeta zavisi od:
 - redoslijeda faza sprovođenja;
 - ugovornih aranžmana i dinamike plaćanja.
- Ukupan trošak odražava razvoj i stavljanje sistema u funkciju. Budžetska raspodjela zavisi od redoslijeda faza sprovođenja i vremena nastanka pojedinačnih rezultata/ispоруka.

Scenario A – Standardno sprovođenje (prema planu)

Vremenski raspored:

- 1. godina: tehničke specifikacije; početak razvoja softvera;
- 2. godina: završetak razvoja; testiranje, implementacija i obuke;
- 3. godina: održavanje.

Raspodjela

Komponenta	1. godina	2. godina	3. godina
Tehnička specifikacija	14.000	0	0
Ugovor za razvoj softvera	80.000	0	0
Usluge testiranja	0	10.000	0
Podrška pri implementaciji	0	5.000	0
Obuke	0	6.000	0
Održavanje	0	0	15.000
Ukupno	94.000	21.000	15.000

Objašnjenje:

Troškovi prate faze sprovođenja:

- 1. godina: priprema i razvoj;
- 2. godina: implementacija i puštanje u rad;
- 3. godina: operativna upotreba sistema.

Scenario B – Fazna plaćanja po ugovoru

Pretpostavka

- Ugovor za razvoj softvera plaća se u ratama:
 - 40% u 1. godini
 - 60% u 2. godini

Raspodjela

Komponenta	1. godina	2. godina	3. godina
Tehnička specifikacija	14.000	0	0
Ugovor za razvoj soft- vera	32.000	48.000	0
Usluge testiranja	0	10.000	0
Podrška pri imple- mentaciji	0	5.000	0
Obuke	0	6.000	0
Održavanje	0	0	15.000
Ukupno	46.000	69.000	15.000

Objašnjenje:

- Ukupan trošak ostaje nepromijenjen.
- Raspodjela troškova mijenja se zbog dinamike plaćanja definisane ugovorom.

Scenario C – Kašnjenje postupka nabavke

Vremenski raspored:

- 1. godina: samo tehničke specifikacije;
- 2. godina: javna nabavka i razvoj sistema;
- 3. godina: testiranje, obuke i održavanje.

Raspodjela

Komponenta	1. godina	2. godina	3. godina
Tehnička specifikacija	14.000	0	0
Ugovor za razvoj soft- vera	0	80.000	0
Usluge testiranja	0	0	10.000
Podrška pri imple- mentaciji	0	0	5.000
Obuke	0	0	6.000
Održavanje	0	0	15.000
Ukupno	14.000	80.000	36.000

Objašnjenje:

Promijenjeno je vrijeme sprovođenja aktivnosti:

- 1. godina: samo priprema;
- 2. godina: osnovna investicija;
- 3. godina: puštanje u rad i operativna upotreba sistema.

GOPA Pro



Crna Gora
Vlada Crne Gore



Finansira
Evropska unija