



VLADA CRNE GORE
Generalni sekretarijat

Informacija o sprovođenju pravnog okvira za strateško planiranje s preporukama za unapređenje planskog sistema

Sadržaj

Ključna dostignuća u sprovođenju pravnog okvira za strateško planiranje u 2020. godini	2
1. Značaj strateškog planiranja u kontekstu unapređenja nacionalnog okvira za koordinaciju politika i postizanja međunarodnih obaveza	3
2. Racionalno i ekonomično planiranje kao suština uspostavljenog pravnog i metodološkog okvira	4
2.1. Pravni okvir za strateško planiranje	4
2.2. Adresiranje hiperprodukcije strategija u crnogorskom strateškom okviru	6
2.3. Drugo, dopunjeno izdanje Metodologije	8
3. Mehanizmi za sprovođenja pravnog i metodološkog okvira za strateško planiranje	10
3.1. Mreža državnih službenika za strateško planiranje.....	10
3.2. Program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje...	11
3.3. Sajt www.javnepolitike.me	14
4. Učinci sprovođenja pravnog okvira za strateško planiranje	15
4.1. Unapređenje kvaliteta strateških dokumenata od faze nacрта do faze predloga	15
4.2. Kvalitetni izvještaji kao osnov za planiranje javnih politika	18
5. Koordinacija politika i reforma javne uprave	21
5.1. Integrisan sistem planiranja politika – strategije, budžet i IPA	22
6. Povezivanje s akademskom zajednicom, značaj korišćenja podataka i jačanje planiranja politika zasnovanog na podacima	23
Preporuke za adresiranje budućih izazova i tema relevantnih za planski sistem.....	25
Annex I Pregled važećih sektorskih strategija	27

Pripremio: Sektor za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike

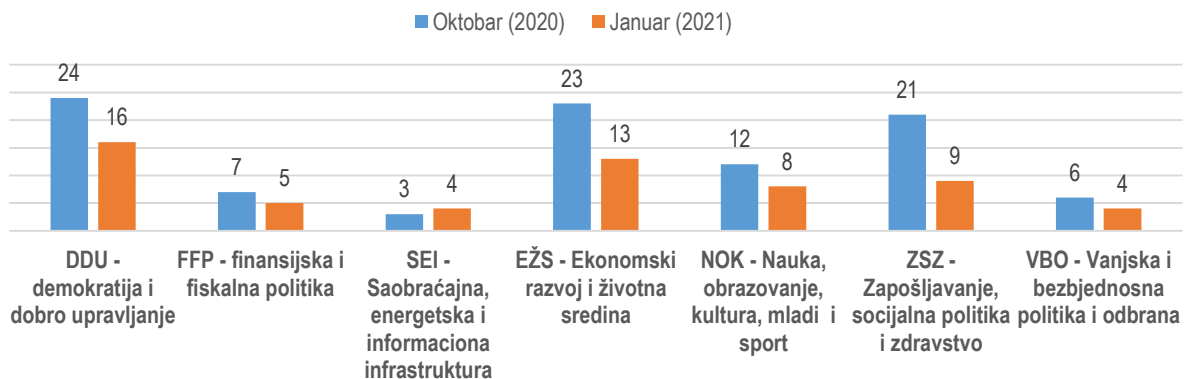
Podgorica, januar 2021.

Ključna dostignuća u sprovođenju pravnog okvira za strateško planiranje u 2020. godini

Kroz racionalizaciju planiranja, sprovođenje Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađenosti i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i kontrolu kvaliteta strateških dokumenata od strane Generalnog sekretarijata Vlade, kao i usled isteka roka, ukupan broj strategija na kraju 2020. je smanjen na 58, što je za 40 manje u odnosu na oktobar 2020. kada ih je bilo 98, a 60 manje u odnosu na oktobar 2018. kad je 118 strategija bilo na snazi.



Broj strategija u sektorima



Dvije godine zaredom se u Izvještajima Evropske komisije o Crnoj Gori (2019. i 2020) ukazuje na značajan napredak ostvaren u oblasti planiranja politika i dostizanje boljeg kvaliteta strateških dokumenata kroz sprovođenje uspostavljenog pravnog i metodološkog okvira.

Generalni sekretarijat Vlade na posebno strukturiranim obrascima provjerava kvalitet strateških dokumenata i izvještaja o sprovođenju, na osnovu čega je u 2020. izdato:

46 mišljenja na strateška dokumenta

19 mišljenja na nacrt

20 mišljenja na predlog

7 mišljenja u formi dopisa

60 mišljenja na izvještaje o sprovođenju

56 mišljenja na obrascu

4 mišljenja u formi dopisa

Ukupna usklađenost novih strateških dokumenata u 2020. godini je iznosila 69%. Planirana vrijednost indikatora za 2020. za ključnu obavezu 38.3. *Doprinićemo boljem planiranju javnih politika kroz uspostavljanje okvira za bolji kvalitet strategija u Srednjoročnom programu rada Vlade 2018-2020.* premašena je za 14%.

Pozitivno mišljenje GSV-a dobilo je 52% izvještaja.

U 73% izvještaja se kvalitetno izvještava o statusu realizacije aktivnosti, a kvalitetne preporuke su definisane u 64% izvještaja
Izvještavanje o učinku je u 2020. zatupljeno u 8% više izvještaja u odnosu na 2019. i iznosi 43%.

1. Značaj strateškog planiranja u kontekstu unapređenja nacionalnog okvira za koordinaciju politika i postizanja međunarodnih obaveza

Javne politike, kao fokusirani instrumenti djelovanja Vlade, predstavljaju pokretač razvoja Crne Gore, razvoja njenih dobrosusjedskih i prijateljskih odnosa sa drugim državama, kao i unapređenja kvaliteta života crnogorskih građana i građanki. U tom kontekstu, donošenjem Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (u daljem tekstu: Uredba) i prateće Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (u daljem tekstu: Metodologija) 2018. godine, Crna Gora je demonstrirala spremnost da ojača nacionalni okvir za koordinaciju javnih politika i promoviše njihovo kreiranje zasnovano na učinku, provjerljivim podacima i transparentnosti, a kao dio šireg procesa reforme javne uprave kojim se nastoji stvoriti moderna, efikasna i racionalna javna uprava. Ovime je ujedno napravljen otklon od prethodne negativne prakse u planiranju javnih politika, koju je karakterisala hiperprodukcija strategija, njihova neujednačena struktura, slaba međuresorska saradnja na izradi strategija i nedovoljno razvijeni institucionalni i administrativni kapaciteti za njihovu izradu.

Navedeni procesi se ne mogu posmatrati odvojeno od kontekstualnog okvira u kome je Crna Gora smještena, odnosno nezavisno od njenog ključnog spoljnopolitičkog prioriteta – članstva u Evropskoj Uniji i aktuelnih predpristupnih pregovora sa ovom međunarodnom organizacijom. Kao posledica takvog opredeljenja, Crna Gora ima obavezu usklađivanja sopstvenih politika sa politikama EU: supstancijalno – u pogledu sadržine javnih politika; formalno – u pogledu poštovanja evropskih standarda i prakse u njihovom kreiranju i sprovođenju.

Posmatrano s aspekta dosadašnjeg razvoja sistema strateškog planiranja u Crnoj Gori, meritorno je osvrnuti se na nalaze Izveštaja Evropske komisije o Crnoj Gori, u kojima se dvije godine zaredom ukazuje na značajan napredak ostvaren u ovoj oblasti.

Izveštaj iz 2019. godine konstatuje da je donošenjem Uredbe i Metodologije uspostavljen normativni i institucionalni okvir kojim se kreira koherentniji sistem planiranja javnih politika, da su kapaciteti centralnih vladinih institucija za strateško planiranje znatno ojačani, da su kompetencije Generalnog sekretarijata Vlade na planu koordinacije, usklađivanja i praćenja sprovođenja javnih politika osnažene, kao i da su uvedene odgovarajuće procedure za praćenje usklađenosti javnih politika sa obavezama iz pregovaračkog procesa i sektorskih politika EU.

Izveštaj Evropske komisije iz 2020. godine dodatno afirmiše ostvareni progres u sistemu strateškog planiranja, konstatujući da je okvir za srednjoročno planiranje javnih politika i izvještavanje o njima dodatno osnažen sprovođenjem Uredbe i Metodologije, da Metodologija nastoji da racionalizuje broj strateških dokumenata i da se novi pravni i metodološki okvir promovišu i kroz aktivnosti Mreže strateških planera u javnoj administraciji. Dodatno, aktivan rad Generalnog sekretarijata Vlade na strukturiranom i sistemskom monitoringu kvaliteta strateških dokumenata i izvještaja o njihovom sprovođenju prepoznat je kao ključan za unapređenje strateškog okvira u Crnoj Gori i planiranja politika zasnovanog na podacima.

2. Racionalno i ekonomično planiranje kao suština uspostavljenog pravnog i metodološkog okvira

2.1. Pravni okvir za strateško planiranje

Generalni sekretarijat Vlade je 2018. godine proširio svoje nadležnosti u oblasti koordinacije javnih politika, kroz donošenje Uredbe o dopunama Uredbe o Generalnom sekretarijatu Vlade (Sl. list Crne Gore br. 33/18 od 14. V 2018.), kojom su poslovi u vezi s uspostavljanjem i razvojem sistema koordinacije i praćenja usklađenosti strateških dokumenata kojima se utvrđuju javne politike dodijeljeni **Sektoru za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike (SKP)**. Njegove primarne nadležnosti su:

- a) uspostavljanje i razvoju sistema koordinacije i praćenja usklađenosti strategija kojima se utvrđuju javne politike s ostalim nacionalnim strateškim dokumentima i/ili pravnom tekovinom EU, kao i praćenje njihovog sprovođenja,
- b) provjera kvaliteta strateških dokumenata, kao i izvještaja o njihovom sprovođenju, te aktivnosti na njihovom unapređenju.

U mjesecu julu 2018. godine, **u potpunosti je definisan pravni okvir u oblasti strateškog planiranja** usvajanjem izmjena Zakona o državnoj upravi (Sl. List CG 13/18) i donošenjem **Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i sprovođenja strateških dokumenata (Sl. list 54/18) s pratećom Metodologijom**.

Osnovni cilj Uredbe se ogleda u unapređenju kvaliteta sektorskih strateških dokumenata, primarno kroz definisanje uniformisanih i preciznih pravila za sve organe Vlade koji rade na njihovoj izradi, odnosno kroz definisanje postupka pripreme strateških dokumenata, uz obavezu poštovanja kriterijuma za kvalitet strukture i sadržine, kao i procesa praćenja njihovog sprovođenja. Naime, članom 17 je definisana obaveza organa državne uprave da dostavi nacrt strateškog dokumenta GSV-u na mišljenje, a obaveza GSV-a je da izda mišljenje na nacrt strateškog dokumenta. U dosadašnjoj praksi, nakon izdavanja mišljenja na nacrt strateškog dokumenta GSV u kontinuitetu održava neformalne konsultacije i sastanke sa predstavnicima državnih organa, sve u cilju uspostavljanja većeg nivoa usklađenosti strateškog dokumenta sa zahtjevima postavljenim u Metodologiji, saradnje i kvalitetne komunikacije u procesu izrade i donošenja strateškog dokumenta.

Dalje, u okviru člana 18 Uredbe se predviđa obaveza organa državne uprave da dostavi predlog strateškog dokumenta na mišljenje GSV-u, koje predstavlja i finalno mišljenje koje će biti dostavljeno Vladi prilikom razmatranja konkretnog strateškog dokumenta na koji se mišljenje odnosi.

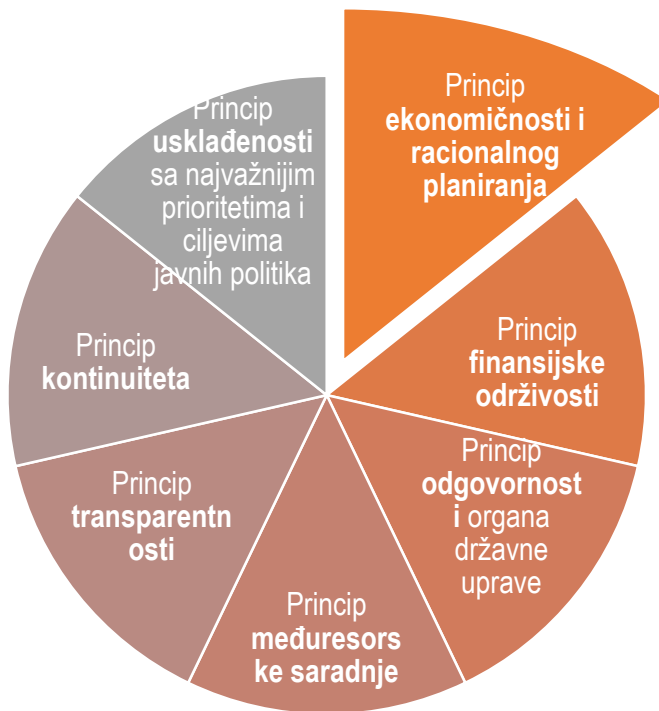
Za potrebe izdavanja mišljenja su razvijeni posebno strukturirani obrasci (obrazac za mišljenje na nacrt/ predlog strateških dokumenata i obrazac za mišljenje na godišnje/ završne izvještaje), koji sadrže čitav niz pitanja koja se odnose na kvalitet, strukturu i potrebnu sadržinu strateških dokumenata, s posebnim akcentom na:

- a) usklađenost strateškog dokumenta s planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore i drugim strateškim dokumentima;
- b) usklađenost prioriteta i ciljeva strateškog dokumenta s obavezama iz procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, sektorskim politikama Evropske unije i uslovima korišćenja fondova Evropske unije;
- c) usklađenost strukture i sadržaja strateškog dokumenta s Uredbom i metodologijom.

Članom 19, stav 2, Uredbe uređuje se i obaveza organa državne uprave da dostavi godišnji i završni izvještaj o sprovođenju strateškog dokumenta GSV-u na mišljenje, a GSV izdaje mišljenje koje se zajedno sa izvještajem dostavlja Vladi.

Uredbom je:

1. **Propisana jasna kategorizacija strateških dokumenata** (strategija, program i akcioni plan), shodno kojoj *strategija* obuhvata određenu oblast javne politike ili više srodnih oblasti i donosi se na period od minimum četiri godine, dok *program* predstavlja operativniju opciju koja omogućava da se specifična sfera određene politike strateški adresira na uži, temeljniji način i na kraći vremenski period.¹
2. Definisan set **osnovnih principa** za planiranje, izradu i sprovođenje strateških dokumenata:²



Od navedenih principa posebno je značajno istaći potrebu poštovanja **principa ekonomičnosti i racionalnog planiranja** prilikom procesa donošenja odluke o izradi i postupka pripreme strateškog dokumenta. Logika konkretnog principa je da se prilikom donošenja odluke o izradi strateškog dokumenta primarno vodi računa o postojanju **jasne potrebe da to pitanje bude tretirano strateškim dokumentom definisanim Uredbom**, ili može biti iskorišćen neki drugi alat javnih politika koji stoji na raspolaganju organu državne uprave. Kada je napravljena

procjena da je potrebno usvojiti strateški dokument, preporučljivo je da se **pitanja od značaja u srodnim tematskim oblastima javnih politika rješavaju u okviru jednog strateškog dokumenta**. Pored toga, organ državne uprave koji rukovodi procesom izrade strateškog dokumenta u svakom trenutku mora posjedovati jasnu sliku **stepena ljudskih, organizacionih, finansijskih i materijalnih resursa** koji su dostupni i koji se mogu iskoristiti za sprovođenje, praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluaciju strateškog dokumenta.

S tim u vezi, bitno je ukazati na važnost primjene člana 14 Uredbe, kojim se definiše obaveza organa državne uprave da Generalnom sekretarijatu Vlade dostavi predlog za donošenje strateškog dokumenta sa pratećim obrazloženjem razloga za njegovo donošenje.

Na taj način se kroz **saradnju i komunikaciju između GSV-a i organa državne uprave** može napraviti procjena da li postoji potreba da određeno pitanje javne politike bude riješeno strateškim dokumentom, kao i koja forma strateškog dokumenta je primjerena za njegovo rješavanje. Organ državne uprave bi trebalo da predstavi resurse koje planira da iskoristi za sprovođenje javne politike. Osnovni značaj ovog instrumenta koji Uredba stavlja na raspolaganje GSV-u je i mogućnost oblikovanja politika koje će Vlada sprovoditi na godišnjem nivou, u dijelu koji se odnosi na kandidovanje strateških dokumenata čija izrada će biti planirana programima rada Vlade.

¹ Čl. 2 i 3 Uredbe

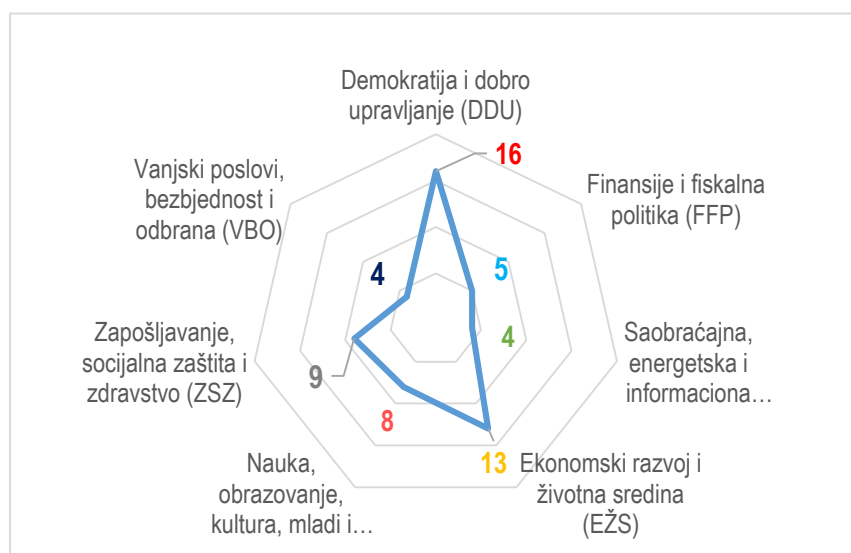
² Čl. 6-12 Uredbe

2.2. Adresiranje hiperprodukcije strategija u crnogorskom strateškom okviru

Od trenutka donošenja Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i prateće Metodologije, Generalni sekretarijat Vlade koordinira proces sektorskog planiranja politika tako što analizira strukturu i sadržaj cjelokupnog planskog sistema, naročito u pogledu broja strateških dokumenata kojima se uređuju razne oblasti. Naime, **hiperprodukcija strategija je identifikovana kao problem pri samom početku sprovođenja načela Uredbe i Metodologije**, obzirom da se protivi principima na kojima počiva koncept usklađenog sistema planiranja politika, među kojima je ključan **princip racionalnog planiranja**, predviđen članom 12 Uredbe.

U cilju praćenja strateškog planiranja po oblastima koje se mogu smatrati srodnim i bliskim, Uredbom je uvedena **sektorska podjela politika**.

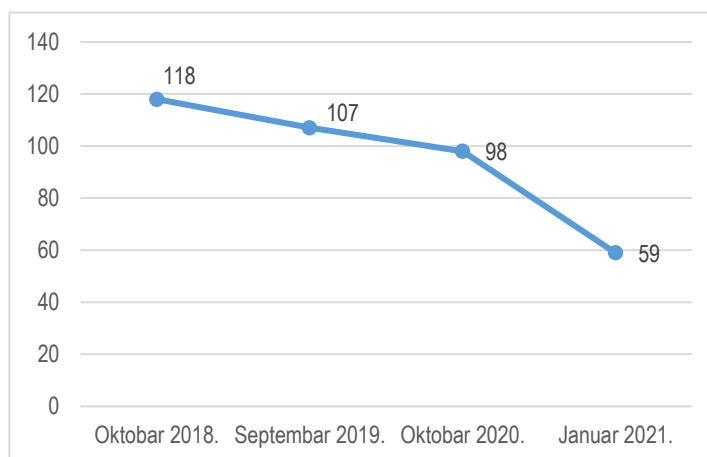
Na taj način se analizom strukture cjelokupnog planskog sistema dobija uvid u to koji sektori imaju najviše strategija, da li su neke oblasti adresirane kroz više dokumenata čiji sadržaj se preklapa i da li, samim tim, postoji mogućnost za primjenu člana 12 Uredbe o izradi strateških dokumenata.



Grafik 1: Broj važećih strategija po sektorima, ukupan broj strategija: 58 (decembar, 2020)

Navedena načela Uredbe su u periodu od njenog usvajanja dozvolila Generalnom sekretarijatu da utiče na hiperprodukciju strateških dokumenata, kako kroz zvanična mišljenja na nacrt i na predlog sektorskih strategija, tako i kroz neformalnu komunikaciju i konsultacije sa resorima. U 2020. godini je u tom smislu postignut najveći

napredak, obzirom da se broj strateških dokumenata prvi put spustio ispod 100. Taj rezultat je uslijedio nakon redefinisivanja određenih strategija u programe, u slučajevima u kojim je ustanovljeno da je predmet dokumenta oblast koja je po svojoj prirodi uska i specifična, te zahtijeva operativnije rješenje. Primjere ovog pristupa predstavljaju dokumenta poput *Programa poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju 2020-2022.* i *Programa razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2021-2023,* kojima su prethodile strategije. Zatim, u određenim politikama nadležni resori su uz pomoć i saradnju



Grafik 1: Broj strategija na snazi u periodu 2018-2020.

Generalnog sekretarijata odlučili da kreiraju jedinstvenu strategiju koja bi naslijedila više njih, ukoliko je prepoznata tematska bliskost ili preklapanje prethodnih strateških dokumenata. Tako je, na primjer, Ministarstvo unutrašnjih poslova, shodno principu racionalnog planiranja, donijelo odluku da za period 2021-2025. godine donese *Strategiju o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori*, koja se oslanja na dvije strategije koje su prvobitno odvojeno tretirale teme migracija i readmisije.

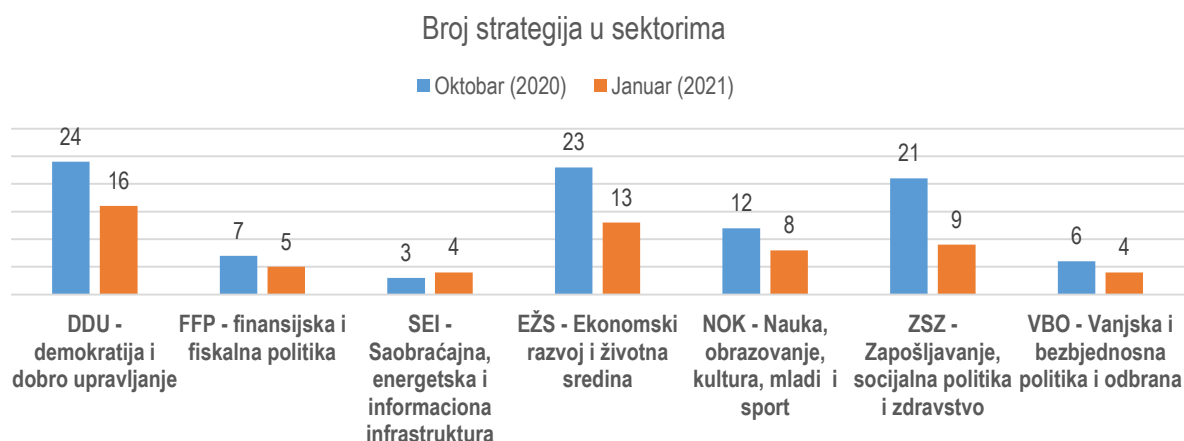
U 2021. godinu strateški okvir Crne Gore je ušao znatno izmijenjen u pogledu strukture, ali i broja dokumenata koja ga sačinjavaju. Primjetan pad broja strategija je u najvećoj mjeri izazvan činjenicom da je 2020. godina predstavljala krajnji rok za neke od njih. Imajući to u vidu, navedeno stanje će biti kratkog roka, obzirom da će ove godine uslijediti nove strategije u oblastima koje trenutno nisu tretirane nijednim sektorskim dokumentom.

Novonastale okolnosti se mogu smatrati povoljnim za još efikasniju i temeljniju primjenu načela Uredbe i Metodologije u pogledu ekonomičnog i racionalnog planiranja politika. U sagledavanju strateškog okvira i procesu donošenja novih strateških dokumenata, sektorka podjela predviđena Uredbom može biti od značajne koristi zato što dozvoljava horizontalni pregled politika, putem kojeg je moguće uočiti koji sektor sadrži visok broj strategija, da li su u tematski bliskim oblastima do sada postojala preklapanja strateških dokumenata, kao i ima li prostora za objedinjavanje tih oblasti jedinstvenim strategijama.

U pogledu sektorske podjele politika u smislu Uredbe, nastupile su određene promjene koje su uticale na njenu strukturu na više načina. Najprije, važno je ukazati na to da je restrukturiranje resora nakon izbora nove Vlade, krajem 2020., dovelo do nadležnosti jednog resora u više sektora. Tako se, na primjer, Ministarstvo rada i socijalnog staranja primarno nalazi u sektoru *Finansija i fiskalne politike – FFP*, ali i u sektoru *Zapošljavanje, socijalna politika i zdravstvo – ZSZ*. Slična je situacija i s Ministarstvom ekonomskog razvoja koje, pored snažne vezanosti za sektor *Ekonomski razvoj i životna sredina – EŽS*, ima određene politike vezane za sektore *Nauka, obrazovanje, kultura, mladi i sport – NOK* (inovacije) i *Zapošljavanje, socijalna politika i zdravstvo – ZSZ*. Zatim, nakon spajanja resora obrazovanja, nauke, kulture, sporta i mladih u jedno ministarstvo, postigla se potpuna ujednačenost tog ministarstva i sektora kojem ono pripada. Slična situacija je uslijedila nakon stapanja Ministarstva saobraćaja i pomorstva i jednog dijela nadležnosti Ministarstva ekonomije u jedinstveno Ministarstvo kapitalnih investicija, koje je sada jedini resor u sektoru *SEI – Saobraćajna, energetska i informaciona infrastruktura*.

Restrukturiranje resora je, zajedno sa smanjenjem broja strategija uslijed isteka njihovog roka početkom 2021. godine, uticalo na modifikaciju broja strateških dokumenata po sektorima. Iako i dalje po tom pitanju prednjače sektor *DDU - Demokratije i dobrog upravljanja* i sektor *EŽS - Ekonomskog razvoja i životne sredine*, značajno je drugačija situacija u sektoru *ZSZ – Zapošljavanja, socijalne politike i zdravstva*, u kojem je nastupio primjetan pad broja strategija, kao i u sektoru *NOK – Nauke, obrazovanja, kulture, mladih i sporta*, u kojem se trenutno nizak broj strategija može pripisati isključivo isteku roka određenih dokumenata.

Grafik 2: Promjena broja strategija po sektorima u periodu od nekoliko mjeseci



Uzimajući u obzir da će tokom ove godine ministarstva donijeti strateška dokumenta u svim onim politikama koje zahtijevaju novo planiranje i usklađivanje sa prioritetima Vlade, ključni izazov kako za resore tako i za Generalni sekretarijat će biti taj da se povoljna početna situacija i trenutni „prazan hod“ u mnogim politikama iskoristi tako **da se proces planiranja sprovede u skladu sa principom ekonomičnosti i racionalnosti**. Naime, ključno je da se nova strateška dokumenta donesu u skladu sa stvarnim potrebama države i na način da one oblasti koje se međusobno preklapaju i koje su usko povezane budu tretirane na jedinstven i usklađen način, kao i da se poštuju i primjene načela Uredbe i Metodologije po pitanju kategorizacije strateških dokumenata.

2.3. Drugo, dopunjeno izdanje Metodologije

Sektor za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike, u **2020. godini započeo je izradu novog, dopunjenog izdanja Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata**. Ovaj poduhvat podstaknut je prethodnim iskustvom, podacima dobijenim iz 18-mjesečne primjene Uredbe i Metodologije, završenim dva i započetim trećim ciklusom Programa obrazovanja državnih službenika za strateško planiranje, nizom obuka i jačanja kapaciteta članova tima Sektora. Novo dopunjeno izdanje izraz je i **nastavka kvalitetne saradnje GSV-a s Vladom Kraljevine Norveške, uz posredovanje UNDP u Crnoj Gori**, koji je kroz projekat *Jačanje kapaciteta za brže pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji II* podržao izradu i objavljivanje dopunjenog izdanja Metodologije i sajta <https://javnepolitike.me/>.



Ilustracija 1: Naslovna strana drugog, dopunjenog izdanja Metodologije, 2020.

Osnovni cilj Metodologije ostao je nepromijenjen, da na jednom mjestu obuhvati **set dobrih preporuka za obezbjeđivanje kvaliteta strateških dokumenata i pratećih izvještaja**. Ovaj cilj ostvaruje se kroz jasan teorijski pristup uz navođenje *relevantnih primjera iz nacionalnog okvira za strateško planiranje*. Stoga je novo izdanje Metodologije *dopunjeno primjerima*

strateških dokumenata iz nacionalnog okvira, koja su prethodno prošla ustaljenu proceduru na osnovu Uredbe i ocijenjena su kao najkvalitetnija. Time se žele afirmisati dobri rezultati državne uprave u dijelu strateškog planiranja ojačati njihova vidljivost kao nosilaca razvoja i promjene Crne Gore kao prve buduće članice Evropske unije.

Novo izdanje Metodologije još snažnije **afirmiše princip strateškog planiranja zasnovanog na podacima** (tzv. *evidence-based approach*). Cilj je da se podstakne ovaj pristup u cjelokupnoj državnoj upravi, gdje zasnovanost planiranja na relevantnim i provjerljivim podacima **podstiče formulisanje realnih i ostvarivih ciljeva, dok fokus pomjera na ostvarenje učinka kroz inkluzivni proces u kojem institucija ima potpunu kontrolu nad strateškim dokumentom u svakoj fazi njegovog sprovođenja.**

Posebnu pažnju u novom izdanju Metodologije posvetili smo oblasti **orodnjenosti politika**. To je značajan iskorak i u buhvalu našeg rada kojim se podstiče uvažavanje **načela rodne ravnopravnosti, kao što je to predviđeno i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti** (*Službeni list RCG, br. 046/07, Službeni list CG, br. 073/10, 040/11, 035/15*). Zakonom je predviđeno da se u svim fazama planiranja, donošenje i sprovođenja odluka na svim nivoima ocjenjuje i vrednuje uticaj tih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca, radi dostizanja rodne ravnopravnosti. Dopunjeno izdanje Metodologije koncizno i sadržajno kroz više poglavlja objašnjava sagledavanje **analize stanja, definisanja ciljeva, aktivnosti, indikatora, pripreme finansijske procjene kroz rodnu perspektivu. Ovim se neposredno podstiče orodnjavanje politike, kao osnovnog principa izrade politika na nivou Evropske unije³ i dostizanja jednog od UN Ciljeva održivog razvoja – cilja 5, Rodna ravnopravnost.⁴**

Dopunjeno izdanje Metodologije **ostaje značajan instrument u oblasti strateškog planiranja u Crnoj Gori na način što:**

Razrađuje i bliže objašnjava sve elemente Uredbe i predstavlja nezaobilazan instrument resorima za pripremu, praćenje i implementaciju strateških dokumenata

U osnovnim metodološkim crtama njome se uokviruje planski sistem u Crnoj Gori;

Ona je priručnik i osnovna literatura za Program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje;

Daje praktične smjernice za kreiranje kvalitetnih i na podacima zasnovanih strateških dokumenata, za kvalitetno praćenje i izvještavanje o njihovom sprovođenju, te pripremu i sprovođenje evaluacije u skladu s postavljenim kriterijumima.

Čitav proces rada na novom izdanju bio je inkluzivan. U tom dijelu važno je istaći da **su članovi i članice Mreže državnih službenika za strateško planiranje, aktivno učestvovali u izradi ovog izdanja na način da su svojim iskustvom i komentarima doprinijeli unaprijeđenom sadržaju Metodologije.**

³ European Institute for Gender Equality, Gender mainstreaming, više na linku: <https://bit.ly/2NfiKxK>

⁴ UN SDG's, Goal 5: Achieve gender equality and empower all women and girls, više na linku: <https://bit.ly/3o4JfTn>

Imajući u vidu uspješnost prethodnog izdanja metodologije kao i ukupnog rada u sprovođenju pravnog i metodološkog okvira za strateško planiranje, za očekivati je podjednak izazov za naredni period vezan je za dosljednost sprovođenja, vidljivost i obaveznost korišćenja u svakoj institucije državne uprave koja se bavi strateškim planiranjem.

3. Mehanizmi za sprovođenja pravnog i metodološkog okvira za strateško planiranje

3.1. Mreža državnih službenika za strateško planiranje

Mreža državnih službenika za strateško planiranje funkcioniše kao **sveobuhvatna platforma za saradnju u oblasti razvoja kapaciteta za uspostavljanje održivog sistema planiranja politika**. Mreža je konstituisana 15. februara 2018. godine i čine je polaznici prve generacije Programa obrazovanja državnih službenika za strateško planiranje.

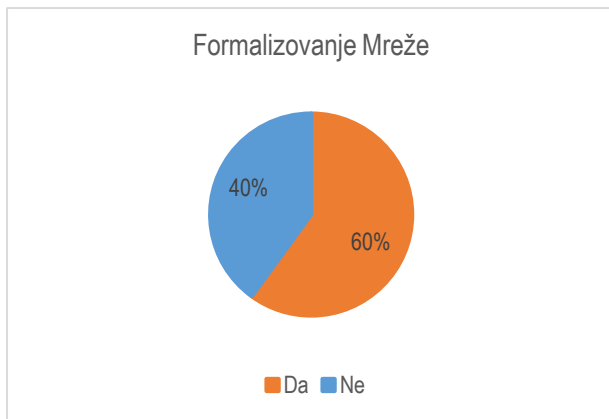
Cilj rada Mreže je aktivno pospešivanje međuresorske saradnje, koordinacije aktivnosti i unapređenja strateškog planiranja i prepoznavanja izazova sa kojima se resori suočavaju u sprovođenju strateških dokumenata. Kroz rad Mreže utiče se na podizanje nivoa kvaliteta strateških dokumenata u Crnoj Gori i na sveobuhvatnu pripremu državnih službenika u toj oblasti. Mreža je *platforma za razmjenu iskustava, znanja i vještina i gradnju duha zajedničkog doprinosa jačanju sistema strateškog planiranja.*

Sve pomenute karakteristike Mreže osnažuju se kroz planski pristup koordinisanju njenog rada od strane GSV-a. **U tom cilju Mreža se sastala do sada osam puta.** Svaki sastanak je bio u formi seminara ili određenog vida obuke, koje su pratila i predavanja relevantnih domaćih i stranih eksperata iz oblasti strateškog planiranja. Uz pomoć partnera, Sigmee i UNDP, GSV je od osnivanja organizovao okrugle stolove i konferencije na kojima su svoja iskustva, pored domaćih eksperata, sa članovima Mreže podijelili i predstavnici zemalja poput Malte, Letonije, Velike Britanije, Finske, eksperti iz Evropske komisije. Dodatno, članovi Mreže su upoznati i sa sadržajem projekta [Evropsko društveno istraživanje](#) (ESS, European Social Survey)⁵ i značajem njegovog sprovođenja u Crnoj Gori u prvoj liniji kao relevantnog izvora podataka za planiranje javnih politika.

Mreža je i u 2020. nastavila sa svojim aktivnostima. Iako je u načelu planirano da se sastanci Mreže održavaju kvartalno, usljed okolnosti izazvanih pandemijom Covid-19, u 2020. su održana samo dva. Prvi sastanak je održan u februaru, 2020, a u fokusu je bila prezentacija učinjenog tokom 2019. godine, prezentacija rezultata ankete o izazovima i uspješnosti sistema planiranja politika koje je sproveo GSV među članovima Mreže, kao i prezentovanje novih modela i mogućnosti za razradu postojećih instrumenata saradnje i izgradnju novih. Akcenat je stavljen na projekat koji sprovodi UNDP u Crnoj Gori, uz finansijsku podršku Ministarstva vanjskih poslova Norveške, a putem kojeg se podstiče saradnja sa akademskim sektorom i proces planiranja zasnovanog na podacima.

Rezultati ankete pokazali su da većina članova rad Mreže ocjenjuje kao dobar ili odličan. Kroz upitnik je istaknut njen značaj za umrežavanje državnih službenika i razmjenu iskustava, ali je, takođe, naglašen problem nedovoljne vidljivosti same Mreže. Većina članova koji su učestvovali u anketi smatra

⁵ Više o ESS na linku: <https://bit.ly/2Y0iKE3>



Grafik 3: Odgovori članova i članica Mreže na pitanje iz ankete

da bi Mrežu za strateško planiranje trebalo formalizovati kroz donošenje odgovarajućeg akta za njeno obrazovanje, kao i da njeni članovi treba da potiču iz redova ekspertske i rukovodnog kadra ministarstava, uz koordinirajuću funkciju GSV. Konstatovano je da od formata Mreže zavisi njen stepen uticaja i vidljivost državnih službenika koji učestvuju u njenom radu. Dok su neki od članova kroz upitnik plasirali zanimljive predloge modela, kao što je uvođenje „inovativnih laboratorija“ u čijem fokusu rada bi bile javne politike, dogovoreno je da je u **budućnosti**

potrebno identifikovati format i nadležnost Mreže koji se najbolje uklapa u crnogorski sistem, koji je zaista moguće uvesti i, najzad, koji bi doprinio vidljivosti njenog rada.

Poruka o jačanju vidljivosti Mreže, informisanosti o njenom radu i uključivanju rukovodnog kadra u njene aktivnosti ponovljena je i na sastanku održanom u junu, 2020, i to na način da se strateško planiranje prikaže kao efektivan pristup u implementaciji politika koji je nužno povezan i s ostalim procesima odlučivanja - predpristupnim pregovorima sa EU, reformom javne uprave, pripremom programa rada Vlade. U tom kontekstu, predstavljeni su dalji planovi kojima bi se omogućila veća inicijativa i od strane članova i članica Mreže u njihovim resorima, konkretno u okviru projekta „Unapređenje strateškog planiranja i koordinacije politika u javnoj upravi“ koji GSV sprovodi posredstvom Delegacije EU u CG, čiji je jedan od integralnih djelova unapređenje rada Mreže.

GSV je i u uslovima otežanog rada u 2020. godini krenuo sa realizacijom navedenog projekta, gdje je većina sastanaka i susreta održana putem Zoom platforme. U planu rada sa ekspertima na projektu GSV je insistirao i na dijelu koji će biti upućen na članove Mreže. **Cilj je da u 2021. godini članovi Mreže prođu sveobuhvatnu obuku za sticanje vještina facilitatora u oblasti strateškog planiranja, kako bi znanja i vještine o metodološkim osnovama planiranja mogli da prenose svojim kolegama u ministarstvima.** Pored toga, ideja je da se po sličnom principu identifikuju modaliteti za regionalno umrežavanje i da se po principu funkcionisanja Mreže uspostavi slična regionalna struktura. Ovakav razvoj bi doprinio ukupnom procesu reforme javne uprave u regionu i potvrdio snažno opredjeljenje za brži napredak u procesu evropskih integracija. Nova Startegija reforme javne uprave je takođe jedna od mogućnosti da se predvidi značajnije mjesto Mreže i njenih članova i članica u dijelu koordinacije politika.

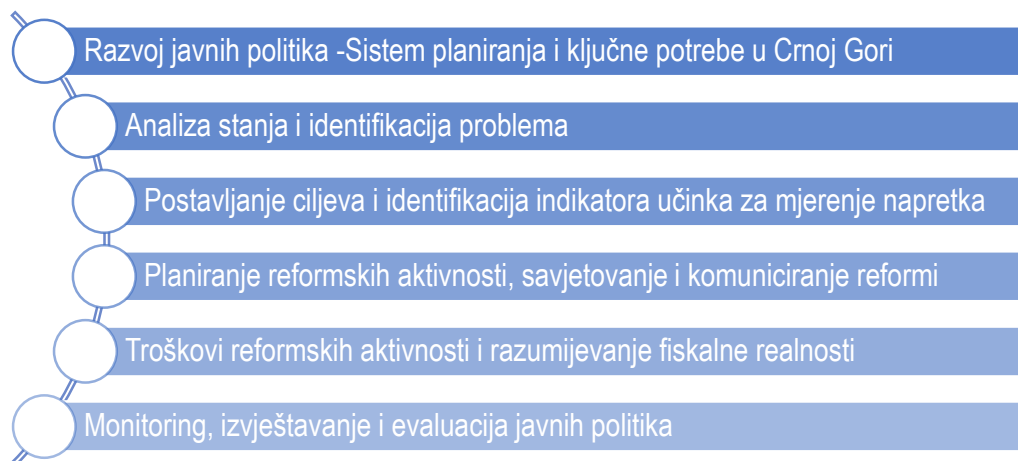
Izazovi koji su i dalje vidljivi u radu Mreže su oni koje su u posljednjoj anketi prepoznali i sami članovi Mreže. Prije svega, riječ je o neformalnom statusu Mreže i nužnosti formalizacije njenog sastava i rada. Formalizacija rada doprinijela bi i samoj vidljivosti Mreže i njenoj prepoznatljivosti.

3.2. Program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje

Poseban segment unapređenja sistema planiranja politika u Crnoj Gori je razvoj stručnih kapaciteta u institucijama države za kreiranje strateških dokumenata i za adekvatno sprovođenje načela koja proističu iz **Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i prateće Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata.**

U tom smislu, 2020. godinu je obilježio završetak drugog ciklusa **Programa obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje** i realizacija prvog dijela trećeg ciklusa te obuke. Naime, Program je kreiran 2018. godine u saradnji Generalnog sekretarijata Vlade i Uprave za kadrove, i iste godine u martu mjesecu je dobio nacionalnu akreditaciju, uslijed čega nosi 6 ECTS kredita. Predstavlja prvu obuku na ovu temu u našoj zemlji i u regionu, namjenjenu državnim službenicima koji se u okviru svojih poslova bave izradom i praćenjem sprovođenja strateških dokumenata kojim se utvrđuju politike Vlade.

Program je podijeljen u 6 modula, svaki od kojih tretira određeni segment strateškog dokumenta shodno strukturi koja je definisana u okviru Metodologije: ona predstavlja, zajedno sa Uredbom o načinu i postupku izrade strateških dokumenata, ključni izvor gradiva koje je predmet ove obuke.



Cilj Programa nije samo da se državnim službenicima prenese potrebno znanje i vještine i da se upoznaju sa kriterijumima kvaliteta za izradu i praćenje sprovođenja strateških dokumenata predviđenim Uredbom i Metodologijom, već i **da se podstakne saradnja među pripadnicima različitih resora kako bi se uvidio značaj takvog pristupa u stvarnom radu ministarstava prilikom formiranja sektorskih politika**. Svaki modul se realizuje prve sedmice u mjesecu kroz dvodnevna predavanja za svaku grupu polaznika. Način rada na kojem se zasniva Program podrazumijeva teorijski i praktični pristup, kako bi se podstaklo aktivno učešće i kreativno razmišljanje državnih službenika na temu stvaranja strateških dokumenata. Štaviše, **učesnici su podijeljeni u radne grupe koje imaju zadatak da tokom obuke kreiraju ogledna strateška dokumenta** tako što nakon svakog modula definišu onaj segment koji je bio predmet tog modula. Na kraju samog Programa uspješnost polaznika, uslovljena pohađanjem 80% predavanja, zavisi u najvećoj mjeri od pozitivne ocjene kvaliteta oglednog dokumenta od strane predavača.

Drugi ciklus Programa obrazovanja se održao u periodu od oktobra 2019. do maja 2020. godine, a uspješno ga je pohađalo **38 polaznika**, koji su u radnim grupama razvili 6 oglednih strateških dokumenata preuzetih iz stvarnih obaveza resora kojima pripadaju:

- *Strategija unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2020-2023.*
- *Strategija za cjeloživotno preduzetničko učenje 2020-2023.*
- *Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2020-2023.*
- *Program informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2020-2022.*
- *Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti 2020-2023.*
- *Strategija razvoja nacionalnog brenda 2020-2023.*

S aspekta primjene vještina stečenih na Programu je bitno ukazati da su neka od navedenih oglednih dokumenata korišćena kao osnova za izradu zvaničnih strateških dokumenata resora, pogotovo u onim resorima u kojim su polaznici drugog ciklusa Programa bili neposredno uključeni u njihovo kreiranje.

Uspjeh ovog projekta ogleda se i u činjenici da je **javni poziv za treći ciklus okupio veliki broj zainteresovanih državnih službenika**, čak 44, među kojima ima ne samo zaposlenih u ministarstvima koji rade na sačinjavanju strateških dokumenata, već i onih koji kroz svoj dosadašnji posao nisu imali dodira sa strateškim planiranjem, kao i predstavnika lokalne samouprave koji žele unaprijediti svoja znanja na tu temu. **Sprovođenje trećeg ciklusa je otpočelo prvom sedmicom oktobra, i do kraja 2020. godine održana su tri modula.** Kao i u prethodnim ciklusima, i ovaj put su polaznici podijeljeni u radne grupe čije okosnice su ogledna strateška dokumenta na čijem oblikovanju rade i koja su preuzeta iz stvarnih obaveza resora:

- *Nacionalni program razvoja kulture 2021-2025*
- *Nacionalna strategija intelektualne svojine za period 2021-2024.*
- *Strategija o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori, za period 2021-2025.*
- *Strategija za unapređenje politike javnih nabavki i javnoprivatnog partnerstva za period 2021-2024. godine*
- *Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za period 2021-2025 – PAPRR*
- *Strategija digitalne transformacije 2021-2025*

Epidemija Covid-19 uticala je na skoro sve aspekte rada državne uprave, pa i na sprovođenje ove obuke. **Način održavanja predavanja je značajno izmjenjen** već pri poslednjem modulu drugog ciklusa Programa, kada je cjelokupna implementacija organizovana **online, putem Zoom aplikacije. Sa takvim pristupom se nastavilo i u trećem ciklusu obuke**, obzirom da je način rada u potpunosti adaptiran konceptu webinaru, kojem su predavači morali prilagoditi kako teorijski dio predavanja, tako i praktični koji podrazumijeva vježbe i rad polaznika u grupama. Uprkos tome što je određeni broj polaznika izrazio nezadovoljstvo činjenicom da se predavanja ne održavaju kroz neposredno prisustvo, organizatori Programa su uspjeli da odgovore novonastalim izazovima i predavači su nesmetano realizovali svoj cilj, a to je da prenesu ključne informacije i sadržaj Programa na svrsishodan i efikasan način, o čemu svjedoči stav većine učesnika o korisnosti obuke, iskazan kroz evaluaciju dosadašnjih modula trećeg ciklusa.

Kako bi cjelokupni rad u okviru Programa obrazovanja bio svrsishodan i potencijal ove obuke u potpunosti realizovan, **važno je omogućiti polaznicima da stečeno znanje i vještine implementiraju u sklopu svog rada i da njihova uloga u procesu planiranja sektorskih politika bude valorizovana**, kako bi doprinijeli poboljšanju kvaliteta strateških dokumenata. Naime, jedan od ciljeva Programa je taj da, nakon dobijene potvrde o pohađanju obuke, državni službenici postanu najprije kontakt osobe za planiranje sektorskih javnih politika u okviru institucija u kojima su zaposleni, kao i da u primarnom fokusu njihovog rada bude upravo kreiranje strateških dokumenata i praćenje njihovog sprovođenja. U tom pogledu, **značajan iskorak bi se napravio formalizovanjem njihove uloge i funkcije u procesu izrade i praćenja sprovođenja sektorskih strateških dokumenata**, ali je potrebno pronaći optimalan način da se ta namjera sprovede u djelo. Jedna od opcija je uključivanje polaznika koji u najvećoj mjeri pokazuju interesovanje za oblast strateškog planiranja u rad Mreže državnih službenika i službenica za strateško planiranje, ali nije i jedina. Naime, sami proces planiranja politika bi dobio na značaju i efikasnosti uvođenjem posebnog odjeljenja za strateško planiranje u okviru ministarstava, dok bi svaki državni

službenik koji prođe kroz Program obrazovanja i želi kroz posao da se fokusira na oblast planiranja politika, radom u takvom odjeljenju dobio mogućnost da valorizuje stečene vještine na najbolji način.

3.3. Sajt javnepolitike.me

Jasna namjera GSV-a da ojača svoju ulogu u oblasti koordinacije politika i usklađivanja strateških dokumenata iskazana je i kroz pripremu i izradu sajta www.javnepolitike.me. Dodatno, puštanjem u rad ovog sajta GSV želi da **podstakne interesovanje javnosti za praćenje implementacije javnih politika**.

Ovim sajtom biće podstaknut **veći stepen usklađenosti strateških dokumenata upravo kroz veću vidljivost sistema planiranja politika i afirmaciju sektorskog pristupa javnim politikama**. Sajt daje jasan pregled implementacije strateških dokumenata i njihovih učinaka čime se želi osnažiti strateška usmjerenost Crne Gore ka održivom razvoju u interesu građana.

Sajt pruža pregled javnih politika na snazi u Crnoj Gori, njihov odnos prema strateškom okviru EU i Ciljevima održivog razvoja UN, kao i sveobuhvatane informacije o sistemu strateškog planiranja u Crnoj Gori. Na sajtu su predstavljeni sektori politika (u skladu sa sektorskim pristupom datim u Uredbi) i njima pripadajućih politika sa odgovarajućim strateškim dokumentima. Ovakav pregled je u najvećoj mjeri umrežen i usklađen sa procesom pristupanja Crne Gore EU, strateškim okvirom EU, ali i šire sa Ciljevima održivog razvoja (SDGs) UN do 2030. čime se dodatno podstiče opredjeljenje Crne Gore da donosi politike koje su u skladu sa Agendom održivog razvoja. Fokus je na usaglašavanju nacionalnih strateških dokumenata sa zajedničkim strateškim okvirom EU, u kojem su definisane tematske oblasti, prioriteti i ciljevi razvoja, čime se podstiče djelotvornost javne uprave. Ujednačenim pristupom sa EU okvirom omogućavamo transparentno, ciljano i prioritarno planiranje usmjereno na ekonomski rast. Dodatno, globalni ciljevi i zadaci održivog razvoja mogu biti dio nacionalnog okvira samo kroz kvalitetan sistem strateškog planiranja. Usklađenost sa Ciljevima održivog razvoja (SDGs) je napredni stepen usvajanja globalnih tokova i smjernica za prosperitetan i održiv razvoj koji treba da bude sastavni dio nacionalnog sistema planiranja politika.



Ilustracija 2: Prikaz naslovne strane sajta javnepolitike.me

Sektor za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike osmislio je alat **kartica politika** koja je integralni dio sajta i koja daje sadržajan, a opet koncizan pregled konkretne javne politike i njene usklađenosti sa nacionalnim (krovna i sektorska dokumenta) i strateškim okvirom EU, Ciljevima održivog razvoja, ali i relevantnim indeksima po kojima se rangira Crna Gora u konkretnoj oblasti koja se uređuje tom javnom politikom.

Nakon zvaničnog puštanja u rad, ključno će biti upoznati sve zainteresovane strane s mogućnostima koje su dostupne na sajtu i korisnim informacijama koje mogu koristiti za praćenje razvoja javnih politika. Imajući u vidu okolnosti izazvane pandemijom Covid-19, promocija sajta kao korisnog novog instrumenta sa kvalitetnim sadržajem od važnosti za zaposlene u državnoj upravi, za organizacije civilnog društva i za građane, biće izazov u 2021. godini.

4. Učinci sprovođenja pravnog okvira za strateško planiranje

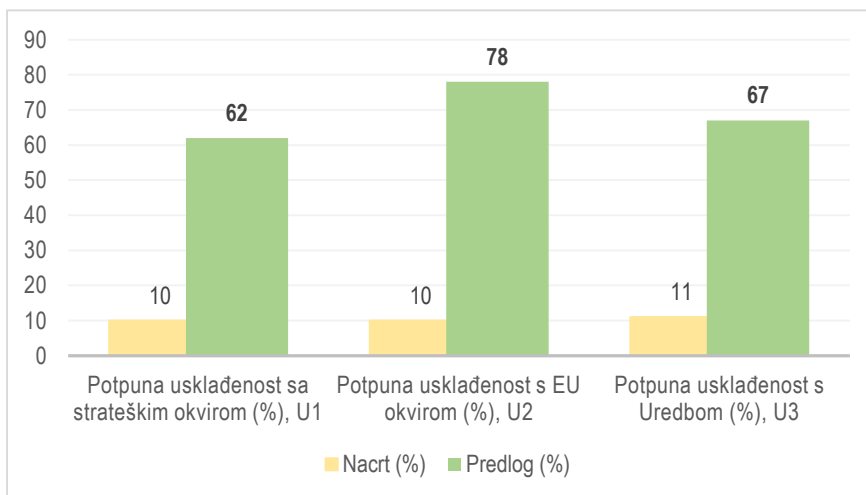
4.1. Unapređenje kvaliteta strateških dokumenata od faze nacрта do faze predloga

Sistem strateškog planiranja uspostavljena na ovim osnovama kao svoj ključni cilj ima bolji kvalitet strateških dokumenata, koji će biti usmjereni na rezultate i dostizanje učinka i biti usklađeni s ključnim prioritetima iz krovnih i sektorskih strateških dokumenata na nacionalnom nivou, politikama EU i međunarodnim obavezama. Da bi jedan strateški dokument mogao biti pripremljen za sjednicu Vlade, potrebno je da sadrži minimum kriterijuma za kvalitet strateških dokumenata, predviđenih Uredbom i Metodologijom. U tom smislu, kroz obrasce za mišljenje se provjerava usklađenost s nacionalnim strateškim okvirom – krovnim i sektorskim strateškim dokumentima (U1), usklađenost s procesom evropskih integracija i politikama EU (U2), te usklađenost s Uredbom i Metodologijom (U3). Usklađenost se u mišljenjima ocjenjuje prema tzv. „semafor pristupu“:

- Zelenom se označavaju polja koja su u potpunosti usklađena,
- Žutom se označavaju polja koja su djelimično usklađena⁶,
- Crvenom se označavaju polja u kojima je strateški dokument u potpunosti ili velikim dijelom neusklađen.

Za praćenje usklađenosti je od ključne važnosti prva, potpuna usklađenost strateških dokumenata, zbog čega na tom segmentu počiva i metodologija računanja usklađenosti.

⁶ To se, na primjer, može desiti u situacijama kada se u strateškom dokumentu ukaže na obavezu donošenja na osnovu određenog zakonskog rješenja, ali se ne da objašnjenje s kojim nacionalnim prioritetima iz krovnih i sektorskih strategija je novi strateški dokument usaglašen i na koji način doprinosi njihovom dostizanju.

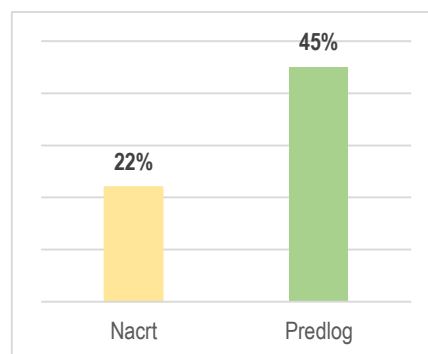


Grafik 4: Procenat potpune usklađenosti strateških dokumenata u nacrtu i predlogu (decembar, 2020)

Strateška dokumenta su u 2020. u najvećem stepenu bila potpuno usklađena s EU okvirom (78% predloga strateških dokumenata). Visok stepen potpune usklađenosti od čak 67%, je postignut i kada je u pitanju potpuna usklađenost s Uredbom i Metodologijom, ali i s nacionalnim strateškim okvirom, 62%. Primjetan je i značajan napredak u usklađivanju između faze

nacrta i predloga, što je najvećim dijelom zasluga detaljnih komentara i konsultacija s resorima u kojima se akcenat stavlja na konkretna rješenja kojima bi se unapredio kvalitet strateških dokumenata.

Kako bi se bolje sagledala usklađenost strateških dokumenata na način na koji to predviđa Uredba, ali i kako bi prikazano stanje bilo što realnije, bilo je potrebno ponovno sagledavanje primijenjene metodologije. U prethodnom periodu je veliki broj akcionih planova vezanih za strategije donijete prije stupanja na snagu Uredbe uticao na to da se određene stavke iz obrasca za mišljenje na nacrt i predlog ne mogu dosljedno primijeniti, pa samim tim se usklađenost nije mogla adekvatno ocijeniti i zbog čega su ti dijelovi označavani kao N/A (non – applicable, nije primijenljivo). To je dovelo do situacije u kojoj povećanje broja dokumenata negativno utiče i na računanje usklađenosti, s obzirom da je broj akcionih planova vezanih za strategije usvojene prije stupanja na snagu Uredbe premašivao broj novih strateških dokumenata. **Iz tog razloga se u novom obračunavanju usklađenosti akcenat stavlja na nova strateška dokumenta, dok se usklađenost posebnih akcionih planova razmatra zasebno.** Kod akcionih planova se primjećuje niži nivo potpune usklađenosti nego što je to slučaj s novim strateškim dokumentima – tek 45% (grafik 2). Razlog za to je, zapravo, situacija u kojoj je akcione planove za strateška dokumenta usvojena prije Uredbe teško u potpunosti prilagoditi novoj metodologiji u trenutku kada se mora pratiti struktura i sadržaj postojeće strategije, usvojene prije stupanja na snagu Uredbe.



Grafik 5: Procenat potpune usklađenosti akcionih planova u nacrtu i predlogu (decembar, 2020)

Konačno, ukupna usklađenost novih strateških dokumenata u 2020. godini je iznosila 69%⁷, čime je planirana vrijednost indikatora za 2020. za ključnu obavezu 38.3. Doprinijećemo boljem planiranju javnih politika kroz uspostavljanje okvira za bolji kvalitet strategija u Srednjoročnom programu rada Vlade 2018-2020. premašena za 14%.⁸

Adresiranje hiperprodukcije strateških dokumenata uočava se i u pogledu ukupne aktivnosti u strateškom planiranju, s obzirom da je u 2020. primjetno manji broj novih strateških dokumenata

⁷ U1 + U2 + U3 / 3

⁸ Planirana vrijednost indikatora uspjeha Udio strategija koje donosi Vlada ispunjava minimum propisanih kriterijuma kvaliteta za mjeru 38.3 u SPRV 2018-2020. iznosila je 55%.

a i manje mišljenja na nacrti i predlog, u odnosu na 2019, kada je izdato 129 mišljenja na 80 strateških dokumenata. U 2020. je izdato 45 mišljenja na 33 strateška dokumenta, od kojih je za sedam izdato mišljenje u formi dopisa s obzirom da po svojoj strukturi nisu bila predviđena za razmatranje prema obrascu iz Uredbe.⁹ U punoj proceduri koja podrazumijeva da se priprema mišljenje na nacrt, a zatim i na predlog strateškog dokumenta, izdato je 19 mišljenja na nacrt i 20 mišljenja na predlog strateškog dokumenta, na posebnom obrascu koji se dostavlja Vladi na uvid. Od tog broja u nacrtu je razmotreno šest strategija¹⁰, četiri programa i devet akcionih planova, dok je mišljenje na predlog dobilo šest strategija, tri programa i 11 akcionih planova.¹¹

46 mišljenja na strateška dokumenta

19 mišljenja
na nacrt

20 mišljenja
na predlog

7 mišljenja u
formi dopisa

Usklađivanje strukture i sadržaja strateških dokumenta sa Uredbom važno je zbog toga što se na taj način unapređuje njihov kvalitet i podstiče razmišljanje o mjerljivosti, učinkovitosti, racionalnom planiranju i efikasnosti.

Kroz obrazac za izdavanje mišljenja se najprije provjerava imaju li strateška dokumenta obavezan sadržaj propisan Uredbom¹², a onda se pojedinačno procjenjuju i svi obavezni elementi – analiza stanja, strateški i operativni ciljevi, indikatori uspjeha, akcioni plan, finansijska procjena, monitoring, izvještavanje i evaluacija. Prvi element je provjera sadržaja, koji mora biti usklađen s Uredbom, što je postignuto u 67% predloga novih strateških dokumenata.

Nakon dvije godine sprovođenja Uredbe, uočava se unapređenje u definisanju ciljeva, indikatora učinka i izradi akcionih planova u predlozima novih strateških dokumenata. S druge strane, u nacrtima je uočljiva neusklađenost ili samo djelimična usklađenost kod analize stanja, definisanja strateških i operativnih ciljeva i indikatora učinka. Ovo ukazuje na to da i dalje postoji jasna potreba da se u okviru državne uprave podstiče razvoj analitičkih sposobnosti i korišćenje mjerljivih podataka na osnovu kojih se može pratiti uspješnost sprovođenja određene javne politike.

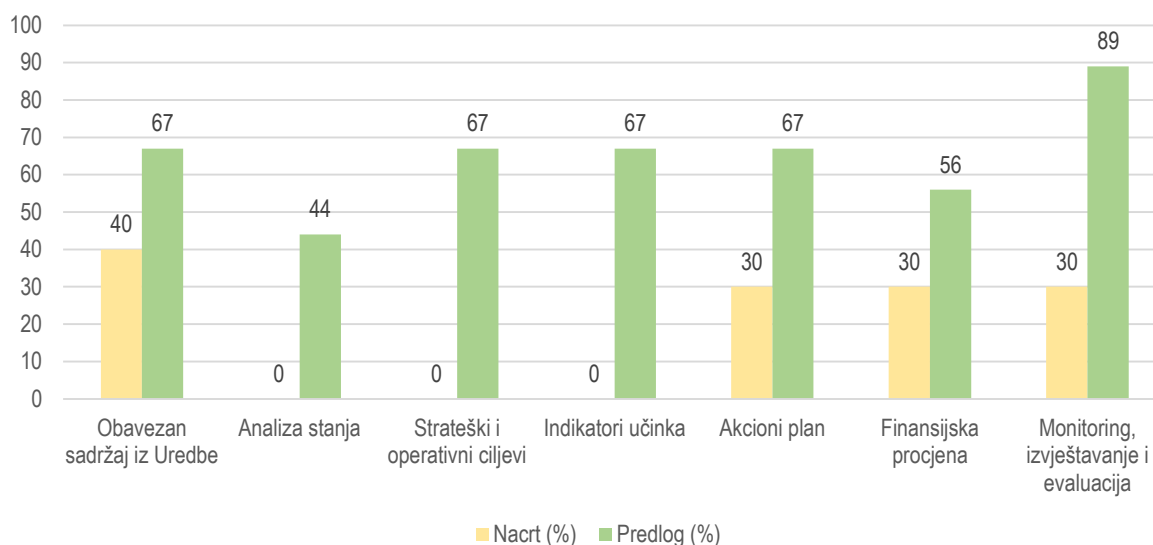
⁹ Ovdje se najčešće radi o planskim dokumentima koja su predviđena postojećim zakonskim rješenjima, čiji su struktura i sadržaj njima definisani, planska dokumenta kojima se preuzimaju međunarodne obaveze i obaveze iz pregovaračkih poglavlja u dijelu usklađivanja s EU regulativama, kao i ona kojima se, u najvećoj mjeri, regulišu unutrašnja pitanja institucija. Među njima su se u 2020. našli *Revizija akcionog plana Strategije upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije 2019-2020*, *Akcioni plan za sprovođenje Programa "Kreativna Crna Gora: identitet, imidž, promocija" 2017-2020, za 2020. godinu*, *Plan za implementaciju preporuka trećeg ciklusa opšteg periodičnog pregleda Ujedinjenih nacija o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori*, *Nacionalni program sigurnosti vazdušnog saobraćaja*, *Program za unapređenje konkurentnosti privrede za 2020. godinu*, *Akcioni plan za ispunjenje završnih mjerila u poglavlju 27 – Životna sredina i klimatske promjene*, *Akcioni plan Programa za kontrolu i prevenciju nezaraznih bolesti u Crnoj Gori za period 2019-2021. za 2020. godinu*.

¹⁰ Napomena: Sve strategije kao sastavni dio i obavezni element sadrže i akcione planove koji su razmatrani zajedno sa njima.

¹¹ Broj strateških dokumenata za koje je izdato mišljenje u nacrtu i predlogu se razlikuje zbog toga što je za određena dokumenta mišljenje na nacrt dato u 2019, a mišljenje na predlog u 2020. godini, kao i da ima strateških dokumenata na koja je pripremljeno mišljenje na nacrt do kraja 2020. godine, ali još uvijek nisu dospjela na mišljenje na predlog.

¹² Obavezan sadržaj strategije i programa dat je u članovima 2 i 3 Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, stranama 8, 15 i 16 Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, 2020.

Grafik 6: Procenat potpune usklađenosti strateških dokumenata po elementima iz Uredbe



Za razliku od 2019. kada je 3% strateških dokumenata ostalo neusklađeno u dijelu finansijske procjene, u 2020. nije bilo takvih slučajeva, a bilježi se bolje finansijsko planiranje od nacrtu do predloga. Svakako, do momenta uvođenja koherentnijeg planiranja politika i budžeta ova dio ostaje izazovan za definisanje i u novim strategijama.

Postavljanje okvira za monitoring i izvještavanje u strateškim dokumentima je ključno za uspješno praćenje uspjeha, a evaluacija od ogromnog značaja za naredne cikluse planiranja politika. Iz grafika 3 se uočava da se u nacrtima strateških dokumenata ovaj element često zapostavlja ili se uopšte ne definiše, ali se detaljno objašnjava u predlozima. Ipak, svoju pravu funkcionalnost ovaj element pokazuje tek početkom sprovođenja strateškog dokumenta kada uspostavljeni mehanizmi za praćenje treba da funkcionišu u skladu s obavezama definisanim u strateškom dokumentu. U konsultacijama s resorima se kao izazov pokazala i evaluacija, koja je dragocjena u pogledu dobijanja nezavisnih i relevantnih podataka, ali je često teška za planiranje usled ograničenih finansijskih mogućnosti, ali i slabog nivoa kapaciteta za sprovođenje evaluacije u okviru državne uprave, od strane službenika/ca.

4.2. Kvalitetni izvještaji kao osnov za planiranje javnih politika

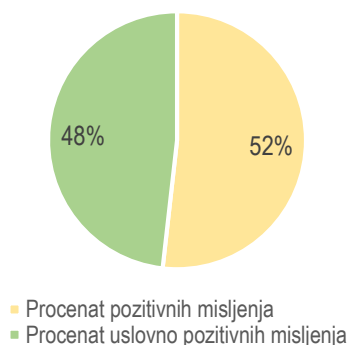
U skladu s *Uredbom i pratećom Metodologijom*, praćenje sprovođenja strateških dokumenata i izvještavanje o njihovom sprovođenju osnov su odgovornog sprovođenja javnih politika i u interesu su definisanja preporuka, predlaganja korektivnih mjera u cilju efikasnijeg sprovođenja strateških dokumenata. Javne politike zasnovane na pouzdanim podacima obezbjeđuju sistem odgovornog praćenja i planiranja i uz relevantne analize trendova u određenim oblastima služe resorima kao smjernica u daljoj implementaciji strateških dokumenata.

Usmjerenost na učinak ključna je odlika dobrog izvještavanja, na čemu GSV insistira i u mišljenjima na godišnje i završne izvještaje. Praćenje vrijednosti indikatora je važan mehanizam monitoringa reformskih napora u odnosu na ciljeve koji su postavljeni strateškim dokumentom kako bi se procijenilo da li je dinamika napretka zadovoljavajuća.

U odgovoru na potrebe resora za preciznijim informacijama u pogledu praćenja i izvještavanja, GSV je u 2020. pripremio **Smjernice za izvještavanje o sprovođenju strateških dokumenata**, koje prate novo izdanje Metodologije. Cilj Smjernica za izvještavanje jeste da, zajedno s već uspostavljenim pravilima za kvalitet izvještaja o sprovođenju strateških dokumenata, omogući da se što preciznije izvještava o učinku javnih politika. Dok Metodologija opisuje koncept monitoringa, izvještavanja, evaluacije i indikatora, u Smjernicama se daju detaljna uputstva o načinu pisanja redovnih godišnjih izvještaja uz korisne obrasce.

Objavljivanje smjernica planirano je za I kvartal 2021. Daljem unapređenju kapaciteta resornih ministarstava za kvalitetniji monitoring, izvještavanje i evaluaciju, posebna pažnja biće posvećena i u okviru VI modula aktuelnog ciklusa Programa obrazovanja državnih službenika za strateško planiranje.

U odnosu na 2019. godinu se može primijetiti nešto redovnije izvještavanje resora o sprovođenju strateških dokumenata, što se uočava na osnovu izdatih mišljenja kojih je u 2020. bilo 60, u odnosu na 55 iz 2019. Od toga je 56 mišljenja pripremljeno na posebno strukturiranom obrascu, dok je na 4 izvještaja, koji po svom konceptu ne podliježu provjeri kvaliteta u smislu Uredbe, pripremio mišljenja u vidu dopisa.



Grafik 7: Mišljenja na izvještaje

Uredbe stavi akcenat na odgovornijoj pripremi izvještaja, kvalitetnijeg planiranja daljih faza sprovođenja osnovnog strateškog dokumenta i informisanog kreiranja novih strategija/ programa.

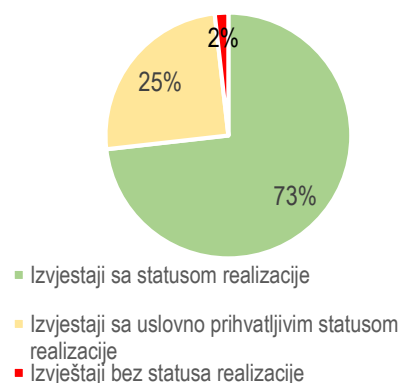
Nakon druge godine sprovođenja Uredbe, zaključuje se da resori odgovorno izvještavaju o statusu realizacije aktivnosti iz akcionih planova za sprovođenje strategija/programa, budući da 73% izvještaja koji su bili predmet procjene od strane GSV, sadrže status realizacije planiranih aktivnosti. Izvještavanje o statusu realizacije, značajno je sa aspekta procjene dinamike realizacije aktivnosti i utvrđivanja modaliteta dalje implementacije osnovnog strateškog dokumenta, shodno procjeni stepena realizacije. Za razliku od ovog aspekta izvještavanja, izvještavanje o indikatorima učinka ostaje izazov u narednom periodu.



Ilustracija 3: Naslovna strana Smjernica za izvještavanje o sprovođenju strateških dokumenata, 2020.

Generalni sekretarijat Vlade je, tokom druge godine sprovođenja Uredbe, nastavio procjenu kvaliteta izvještavanja u odnosu na zahtijevane elemente izvještaja.

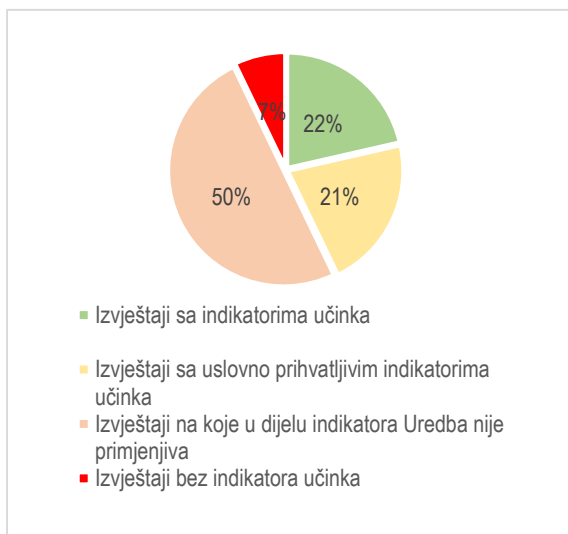
Shodno metodološkim zahtjevima, u dijelu generalne procjene kvaliteta izvještaja, pozitivno mišljenje GSV-a dobilo je 52% izvještaja, dok je 48% dobilo uslovno pozitivno mišljenje. Manji broj pozitivno ocijenjenih izvještaja u odnosu na prethodnu godinu, izraz je nastojanja Sektora za koordinaciju politika da u drugoj godini sprovođenja



Grafik 8: Izvještavanje o statusu realizacije

Tokom druge godine sprovođenja Uredbe, posebna pažnja je posvećena izvještavanju o indikatorima učinka, kao ključnom preduslovu za uspješno praćenje rezultata javnih politika i stvaranje baze indikatora koja bi bila osnov za praćenje trendova i davanje preporuka za unapređenje stanja u relevantnim oblastima javnih politika. U 2020. je zabilježen procenat od 43% izvještaja koji sadrže dobre ili djelimično dobre analize indikatora učinka, što je nešto više u odnosu na 2019. kada je na ovaj kriterijum odgovaralo 35% svih izvještaja. S druge strane, u ukupnom broju izvještaja koji su bili predmet procjene kvaliteta, 57% ne sadrži informacije o indikatorima učinka, od čega je 50% izvještaja na koje Uredba nije primjenjiva. Riječ je o izvještajima o sprovođenju strateških dokumenata koji su usvojeni prije 2018. i, shodno tome, ne sadrže ili sadrže neadekvatno formulisane indikatore učinka. Očekuje se da će se postepeno, u narednim godinama, smanjivati procenat izvještaja u kojima se ne analiziraju vrijednosti indikatora učinka. Izazov za resore u ovom pogledu predstavlja izostanak dobre analize indikatora uslijed neuporedivosti podataka, nedostatka kvalitetnih i relevantnih podataka i informacija, ali i slabih kapaciteta državnih službenika za sačinjavanje analitičkih izvještaja. Svakako, izdvajaju se primjeri dobrog

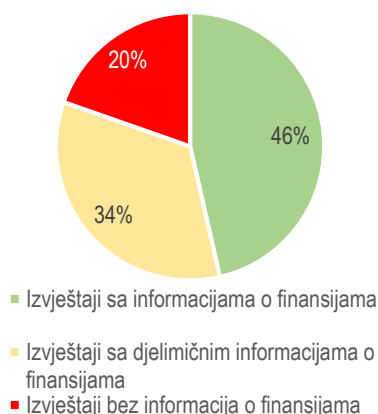
izvještavanja u dijelu indikatora učinka predstavljaju [Godišnji izvještaj za 2019. o sprovođenju Programa reforme upravljanja javnim finansijama](#) i [Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 –2020. za 2019. godinu.](#)



Grafik 9: Indikatori učinka u izvještajima

Neophodno je pratiti i indikatore koji već postoje u IPA sistemu (o kojima podaci postoje i prikupljaju se kao dio obaveza iz konteksta korišćenja sredstava pretprijetne podrške EU), kao bi se postigla kompatibilnost indikatora u sektorskim strategijama i strateški dokumenti sadržavali upravo one sektorske indikatore koji će biti uslov za povlačenje značajnijih sredstava iz IPA fondova za planirane aktivnosti/projekte, odnosno strukturnih fondova EU u budućnosti. Za potrebe mjerenja ostvarenog učinka strateškog dokumenta mogu se koristiti i

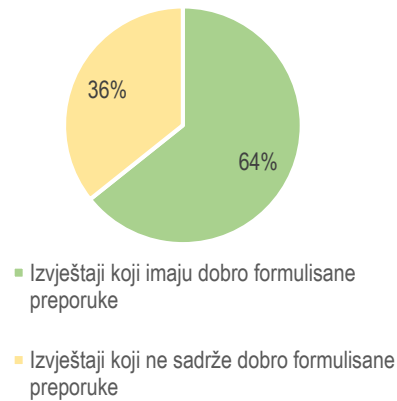
međunarodni indeksi, odnosno kompozitni indikatori. Imajući u vidu aktuelne izazove u definisanju, praćenju i mjerenju vrijednosti indikatora, Sektor za koordinaciju politika, u saradnji sa relevantnim institucijama, planira pripremu liste nacionalnih indikatora u kontekstu kreiranja integrisanog i transparentnog sistema planiranja javnih politika.



Grafik 10: Izvještavanje o finansijama

U dijelu finansijskog aspekta izvještavanja, resori su značajno unaprijedili izvještavanje o finansijskim sredstvima utrošenim u realizaciju aktivnosti. 46% izvještaja sadrži u potpunosti prihvatljive informacije o utrošenim sredstvima i izvorima finansiranja, što je 20% više u odnosu na 2019. Procenat izvještaja sa djelimično prihvatljivim informacijama o utrošku sredstava srazmjerno je manji (34% 2020. u odnosu na 47% 2019.). Dobar primjer finansijskog izvještavanja može se naći u [Izveštaju o realizaciji AP Strategije regionalnog razvoja Crne Gore \(2014-2020\) za 2019.](#) koji daje kvalitetan pregled odnosa planiranih i utrošenih sredstava, informaciju o realociranim sredstvima i svim izvorima finansiranja – na

nacionalnom i regionalnom nivou, uz odgovarajuću analizu ulaganja. Ipak, u narednom periodu, neophodne su dalje konsultacije sa resorima i predstavnicima ministarstava u Mreži državnih službenika



Grafik 11: Preporuke u izvještajima

oblastima, operativnim ciljevima strategije/programa i/ili institucijama zaduženim za sprovođenje aktivnosti. primjer dobro formulisanih preporuka nudi [Izveštaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Industrijske politike Crne Gore 2019-2023, za 2019.](#)

Strateško planiranje kao kompleksan proces u smislu planiranja obaveza, dinamike realizacije aktivnosti, prikupljanja podataka i kvalitetne analize, podrazumijeva da **monitoring sprovođenja strateških dokumenata nađe svoje mjesto u godišnjem Programu rada Vlade.** U dosadašnjoj praksi, samo određeni broj izvještaja o sprovođenju strategija/programa planira se godišnjim Programom rada Vlade. U 2020. je je to bio slučaj s 59% izvještaja na koje je GSV izdao mišljenja, što je za 4% više u odnosu na 2019. **Javna dostupnost izvještaja koje**

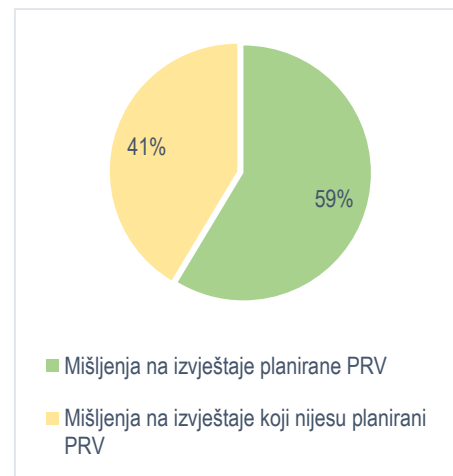
Vlada priprema takodje je važan segment procjene kvaliteta monitoringa i izvještavanja, principom 5 SIGMA-e¹³ koji predviđa da redovni monitoring učinka institucija obezbjeđuje javnu kontrolu rada Vlade i pruža podršku vladinim institucijama u postizanju utvrđenih ciljeva djelovanja. Izvještaji usvojeni od strane Vlade javno su dostupni, doprinose transparentnosti rada Vlade i mjerilo su efektivnosti javnih politika koje Vlada sprovodi. Samo 9 od ukupno 60 izvještaja koji su bili predmet procjene kvaliteta od strane GSV, nijesu usvojeni na Vladi i, shodno tome, nijesu objavljeni na sajtu Vlade Crne Gore.

5. Koordinacija politika i reforma javne uprave

Koordinacija politika je neodvojivi dio refome javne uprave i u tom smislu je treba posmatrati kao jedan od ključnih stubova ovog procesa, što je bilo prepoznato i prethodnom Strategijom reforme javne uprave 2016-2020. Srednjoročna evaluacija Strategije RJU pokazala je da su uspostavljeni okviri, pristupi i metodologije prepoznati po svom kvalitetu i korisnosti i da je Crna Gora u periodu 2016-2019. uspjela da uspostavi sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja, koordinacije i praćenja vladinih politika. Mehanizmi koji su gore opisani, a koji doprinose unapređenju sistema planiranja, daju opipljive rezultate.

za strateško planiranje, u cilju unapređenja kapaciteta resora za pouzdanije finansijsko izvještavanje, u skladu sa utvrđenim modalitetima prikupljanja podataka i vođenja odgovarajuće evidencije o utrošku sredstava za realizaciju sektorskih strategija na nivou resora.

Imajući u vidu da je primarni cilj izvještavanja procjena dinamike sprovođenja planiranih aktivnosti i predlaganje korektivnih mjera za efikasnije sprovođenje osnovnog strateškog dokumenta, u procesu procjene kvaliteta izvještaja predmet procjene su i preporuke za dalje faze sprovođenja strategija/programa. Jasne i dobro formulisane preporuke definisane su u 64% izvještaja – optimalno grupisane prema tematskim



Grafik 12: Udio izvještaja planiranih Programom rada Vlade

¹³ SIGMA Principi javne uprave, više na linku: <https://bit.ly/3p38SW7>

Napredak u razvoju sistema strateškog planiranja Crne Gore je evidentiran i u izvještajima SIGMA-e, pa se u odnosu na stanje iz 2017. godine konstatuje značajan napredak u uspostavljanju mehanizama koordinacije javnih politika kroz osnaživanje institucija centra Vlade, uspostavljanje jasnog okvira za razvoj strateških dokumenata, kontrolu njihovog kvaliteta i praćenje sprovođenja zasnovanog na podacima i principu kontinuiteta javnih politika. Takođe, konstatuje se snažna zainteresovanost Vlade za dalje unapređenje sistema strateškog planiranja u kontekstu reforme javne uprave, u pravcu njegove pune integrisanosti. U okviru „*Liste suštinskih pitanja koja treba adresirati novom Strategijom reforme javne uprave*“, **SIGMA poseban fokus stavlja na potrebu daljeg unapređenja koherentnosti sistema politika** kako bi se u narednim godinama uspostavio u potpunosti integrisan sistem. S tim u vezi, upravo bi Metodologija i sajt *javnepolitike.me* trebalo da omoguće kreatorima javnih politika da prilikom izrade strateških dokumenata postižu veći nivo koherentnosti politika i njihovo sinergijsko sadejstvo.

5.1. Integrisan sistem planiranja politika – strategije, budžet i IPA

Neodvojivo od gore otvorenih pitanja je i **pitanje integrisanja procesa planiranja javnih politika i procesa planiranja budžeta**. U aktuelnom trenutku ova dva procesa se posmatraju odvojeno, uz odsustvo integrativnih komponenti, zbog čega je upitna finansijska održivost intervencija planiranih kroz strateška dokumenta, kao i opravdanost trošenja budžetskih sredstava. Slabost aktuelnog sistema se ogleda u sledećem:

- Strateška dokumenta se često pripremaju nakon okončanja budžetskog procesa, umjesto da mu prethode, čime se postavlja pitanje adekvatnosti planiranja javnih politika i obezbjeđenja sredstava potrebnih za njihovo sprovođenje;
- Nije uspostavljen srednjoročni budžet sa jasnim finansijskim okvirom kao osnovom za adekvatno planiranje javnih politika;
- Ne postoje jedinstvena mjerila (indikator) kao poveznica javne politike i budžeta, na osnovu kojih bi se utvrđivala uspješnost javnih politika s aspekta finansijskih inputa i time njihova opravdanost;

Kao odgovor na identifikovane izazove, Generalni sekretarijat je uspostavio koordinaciju sa Ministarstvom finansija i socijalnog staranja u pripremi srednjoročnog budžetskog okvira, posebno s aspekta metodološkog pristupa u njegovom definisanju, kako bi se utvrđeni nedostaci otklonili i stepen integrisanosti sistema strateškog planiranja podigao na viši nivo.

Povezano sa ovim je i pitanje finansiranja javnih politika iz EU fondova, gdje se nameće **potreba unapređenja koordinacije javnih politika sa procesom programiranja Instrumenta predpristupne podrške (IPA)**. Ovo je potrebno kako bi se unaprijedila absorpcija finansijskih sredstava iz ovog fonda, slijedeći modele uspješnosti Bugarske koja je u 2017. godini imala 95% i Hrvatske koja je u 2018. godini imala 100% absorpciju sredstava iz strukturalnih fondova EU. Ovo je naročito važno u kontekstu aktuelne ekonomske situacije uzrokovane pandemijom Covid-19 i smanjenih budžetskih mogućnosti Crne Gore, tako i u kontekstu jačanja nacionalnih kapaciteta za korištenje sredstava iz strukturalnih fondova EU nakon pristupanja Crne Gore ovoj međunarodnoj organizaciji. S tim u vezi, Generalni sekretarijat Vlade je inicirao bližu saradnju sa Kancelarijom Nacionalnog koordinatora za instrument prepristupne podrške, kako bi se u narednom periodu kroz snažniju koordinaciju odgovorilo na identifikovani izazov.

SIGMA konstatuje potrebu čvršćeg povezivanja ciljeva sa indikatorima učinka u sektorskim strateškim dokumentima, kako bi se omogućilo efektivno mjerenje uspjeha javnih politika. Ovo pitanje je važno i s aspekta racionalnog odnosa prema ograničenim resursima (prije svega finansijskim) sa kojima Crna Gora raspolaže, budući da javne politike koje ne rezultiraju planiranim efektima treba mijenjati ili ukidati, a resurse usmjeravati u one koje efektivno doprinose unapređenju kvaliteta života u Crnoj Gori. Da bi se ovaj izazov riješio u potpunosti, **potrebno je uspostavljanje predefinisane liste**

nacionalnih indikatora koja bi bila na raspolaganju kreatorima javnih politika i koja bi znatno olakšala praćenje efekata javnih politika i njihovo kvalitetnije uvezivanje sa budžetskim procesom. Dodatno, ova lista bi omogućila kvalitetnije uvezivanje ciljeva i učinka sektorskih strateških dokumenata sa vladinim prioritetima i ciljevima definisanim u krovnim strateškim dokumentima, čime bi se obezbjedilo skladno sadejstvo svih pojedinačnih javnih politika u pravcu dostizanja postavljenih razvojnih ciljeva i željenih promjena u društveno-ekonomskoj realnosti. U svijetu postoje brojni primjeri kreiranja lista nacionalnih indikatora koji su se pokazali uspješnim u praksi i korisnim za praćenje ukupnog razvoja. Jedan od primjera jesu i takozvani „*findikaattori*“¹⁴, koje produkuje Statistička agencija Finske. Findikatori predstavljaju 30 najznačajnijih indikatora o stepenu realizacije programa rada Vlade na nacionalnom nivou, pored kojih je razvijena i opsežna baza od 100 indikatora koji oslikavaju stanje u različitim oblastima nezavisno od prioriteta Vlade. Po uzoru na Finsku, članovi Mreže razmatrali su modele razvoja ključnih indikatora za crnogorski sistem planiranja, što bi u narednom periodu trebalo razraditi i prilagoditi uslovima i potrebama crnogorskog sistema.

S aspekta daljih aktivnosti Generalnog sekretarijata Vlade na uspostavljanju koherentnog sistema planiranja javnih politika, treba napomenuti da je **u septembru 2020. godine otpočela realizacija projekta Evropske komisije „Unapređenje strateškog planiranja i koordinacije politika u javnoj administraciji“**, čiji je nosilac **Generalni sekretarijat Vlade**. Svrha projekta je u uspostavljanju sistema planiranja javnih politika u kome se one neće posmatrati kao izolovani „silosi“, već kao djelovi cjeline kojoj aktivno doprinose, kreirajući sinergijske efekte i maksimizirajući efekte inputa potrebnih za njihovo sprovođenje. Ova veza između različitih politika je posebno vidljiva u aktuelnom trenutku pandemije Covid-19, gdje izazov potekao iz zdravstvenog sektora snažno utiče na ukupni društveno-ekonomski razvoj zemlje, demonstrirajući potrebu prilagođavanja politika u drugim sektorima.

Projekat će neposredno biti usmjeren na konzistentnu primjenu postojećeg normativnog okvira za strateško planiranje, daljem unapređenju kvaliteta procesa planiranja i monitoringa sprovođenja javnih politika zasnovano na učinku, kao i jačanju sistema koordinacije javnih politika kroz kreiranje.

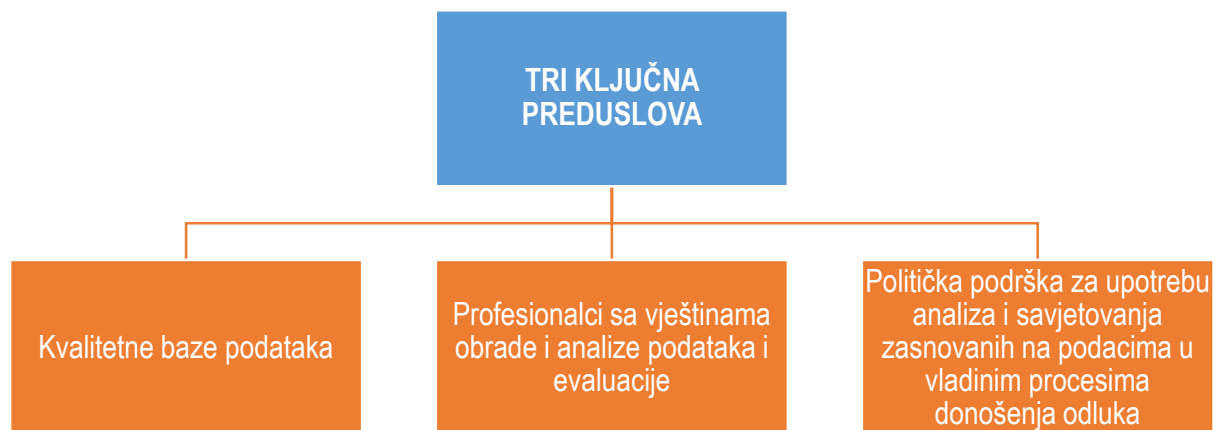
6. Povezivanje s akademskom zajednicom, značaj korišćenja podataka i jačanje planiranja politika zasnovanog na podacima

U modernom svijetu u kojem se u velikoj mjeri izrađuju nacionalne i međunarodne društveno-istraživačke infrastrukture, velikim dijelom zahvaljujući važnim inicijativama na evropskom nivou, upečatljivo je da mnoge zemlje u Evropi još uvijek nemaju određene osnovne kapacitete za sprovođenje društveno-naučnih istraživanja. To se posebno odnosi na „data servise“ - centre u kojima se nacionalni istraživački podaci mogu obrađivati, dugoročno čuvati i **stavljati na raspolaganje široj istraživačkoj zajednici** za sekundarne analize. Konkretno, dok većina evropskih zemalja sada ima nacionalne službe podataka koje služe u pomenute svrhe, druge još uvijek nemaju. U ovom trenutku, u Evropi postoji gotovo 30 zemalja sa operativnim centralizovanim servisima podataka (koji se takođe nazivaju arhivama podataka) koji opslužuju njihove istraživačke zajednice. Međutim, otprilike 20 preostalih zemalja nema takvu infrastrukturu. Nažalost, to znači da većinu važnih istraživačkih podataka proizvedenih u ovih 20 zemalja primarno koriste samo oni koji te podatke proizvedu. Takvi podaci se obično ne klasifikuju i sistematizuju, tako da drugi istraživači gotovo nikada ne uspiju da ih iskoriste za bavljenje novim istraživačkim pitanjima

¹⁴ Više na linku: <https://findikaattori.fi/>

ili za ponavljanje ranijih nalaza. **Dakle, ogromne količine podataka koje se finansiraju iz javnog sektora gube svoj puni istraživački potencijal, na štetu šire naučne zajednice. Ovo je slučaj i u Crnoj Gori.**

Oblast strateškog planiranja može biti značajno ojačana umrežavanjem rada državne uprave sa ekspertizom u akademskoj zajednici. GSV je već kroz povezivanje Mreže i istraživača na pomenutom ESS projektu podstakao takvu saradnju. Međutim, za ostvarivanje pune iskoristivosti kapaciteta iz akademske zajednice potrebno je saradnju državne uprave sa akademskom zajednicom formalizovati. U ovoj saradnji leži i razvoj planiranja zasnovanog na podacima, čije osnove sadrži i dopunjeno izdanje Metodologije.



Važnost korišćenja podataka u strateškom planiranju je višestruka. Ovim pristupom dobijamo politike koje se zaista bave problemima, okrenute budućnosti i oblikovane dokazima, a ne odgovorom na kratkoročne izazove. U procesu analize stanja u svakoj politici podaci potkrijepljuju opredjeljnije resora da se bavi tim problemom, jasnije ukazuju na problem, osnova su za planiranje ciljnih vrijednosti.

Primjeri u crnogorskom strateškom okviru govore u prilog ranije rečenom.

Pandemija Covid-19 u prvi plan je stavila borbu za zdravlja građana. Odluke koje su donošene morale su biti zasnovane na provjerenim, relevantnim i upotrebljivim podacima. Tako je znanje iz specifičnih oblasti, kroz jezik nauke, afirmisalo korišćenje podataka u svrhu zaštite zdravlja i prilagođavanja konkretnih javnih politika.

Uvezanost sistema javne uprave pokazala je nužnost osmišljavanja novih digitalnih servisa kojima se trebao zamijeniti uvrježeni način funkcionisanja. Opet su specifična znanja i podaci korišćeni u svrhu prilagođavanja sistema, od usluga na šalterima, preko dostupnosti internih baza podataka za rad od kuće, do online sastanaka, samita i konferencija.

U različitim oblastima mogu se naći primjeri važnosti i nužnosti korišćenja podataka i povezanosti sa zajednicom koja te podatke raspolaže. Naučna istraživanja za potrebe izrade doktorskih disertacija, istraživanja sprovedena u okviru regionalnih i međunarodnih projekata, značajan su izvor i primarnih, kao i obrađenih podataka. Našu akademsku zajednicu čine istraživači koji imaju specifična znanja i vještine, sprovode kompleksna istraživanja, međutim podaci koje koriste i rezultati do kojih dolaze ne dobijaju potrebnu valorizaciju.

Sami resori takođe mogu doprinijeti afirmaciji korišćenja podataka. U tom smislu važno je voditi interne baze podataka dobijenih na osnovu rezultata sprovođenja strateških dokumenata, učiniti dostupnim istraživanja koja se sprovode u svrhu ispitivanja određene oblasti, a koja usljed uvezanosti sistema i komplementarnih oblasti politika mogu biti od koristi i drugim resorima (na primjer oblast socijalnih politika i zdravstva; ekonomije i održivog razvoja itd.)

Konkretna formalna saradnja javne uprave sa akademskom zajednicom doprinijela bi valorizaciji naučnog rada, praktičnoj upotrebi podataka, racionalnom korišćenju raspoloživih resursa, čime bio se i izbjegao „uvoz“ inostrane ekspertize.

Preporuke za adresiranje budućih izazova i tema relevantnih za planski sistem

- **Jačanje sistema za strateško planiranje kroz uspostavljanje stalnog radnog tijela.**
Pokazalo se kao nužnost nakon tri godine rada Mreže da se njen status formlizuje kroz donošenje posebnog akta. Rad Mreže bi trebalo organizovati na dva nivoa – 1. u okviru Komisije, u kojoj bi bili zastupljeni predstavnici resora iz reda rukovodnog kadra i 2. u okviru postojeće Mreže državnih službenika za strateško planiranje, gdje bila uključena barem dva predstavnika iz svakog resora koji rade na ovim pitanjima, a do sada su bili članovi/ce Mreže i/ili polaznici/ce Programa obrazovanja za strateško planiranje.
- **Valorizovati ulogu državnih službenika koji su pohađali Program obrazovanja za strateško planiranje u procesu izrade sektorskih strateških dokumenata i praćenja njihovog sprovođenja** tako što će se uključiti u rad Mreže državnih službenika za strateško planiranje i postati kontakt osobe svojih resora kada se planira određena javna politika.
- Za promovisanje planiranja politika zasnovanog na podacima, potrebno je **ojačati predavačke vještine članova Mreže u oblasti metodološkog pristupa strateškom planiranju** kako bi u okviru svojih resora mogli da prenesu i primijene znanje iz ove oblasti. Ujedno, raditi na **jačanju analitičkih vještina** kojima bi se podstaklo planiranje politika zasnovanih na podacima i usmjerenih na učina. Time će se unaprediti i izrada analize stanja, postavljanje ciljeva i indikatora, što će direktno uticati i na povećanje broja izvještaja u kojima se izvještava o učinku.

Primjena Uredbe i Metodologije

- **Povećati vidljivost dopunjenog izdanja Metodologije** i sajta www.javnepolitike.me kroz zvaničnu prezentaciju i organizaciju novog sastanka Mreže državnih službenika, prezentacije za predstavnike različitih resora, javne nastupe.
- **Prilikom planiranja politika i uvođenja novih strateških dokumenata, voditi se najprije principom ekonomičnosti i racionalnog planiranja** (čl. 12 Uredbe). Imajući u vidu da će 2021. biti godina kada će se u mnogim politikama postavljati novi ciljevi u skladu sa prioritetima Vlade i kreirati nova strateška dokumenta u onim oblastima koje trenutno nisu tretirane sa aspekta strateškog planiranja, potrebno je voditi računa da to bude rađeno u skladu sa realnim potrebama i mogućnostima države. Zatim, važno je da one politike koje su tematski srodne budu jedinstveno adresirane, izbjegavajući izradu više strateških dokumenata koji se preklapaju i koji često mogu sadržati različita ili čak suprotna načela politike. Naposljetku, značajno je da se u procesu donošenja strateških dokumenata i planiranja politika poštuju načela Uredbe za izradu strateških dokumenata i prateće Metodologije za razvijanje politika po pitanju kategorizacije strateških dokumenata, kako bi

se izbjegla hiperprodukcija strategija i upotreba ovog tipa dokumenta za adresiranje pitanja koja su po svojoj prirodi užeg opsega i specifičnog karaktera, te zahtijevaju da budu tretirane na operativan i koncizan način.

- Planiranje izvještaja godišnjim planskim dokumentima Vlade doprinosi obaveznosti izvještavanja i povećava nivo svijesti institucija zaduženih za njihovu pripremu o potrebi pravovremenog monitoringa i prikupljanja podataka od značaja za kvalitet izvještavanja. Shodno tome, interes je da se, **efikasnijom koordinacijom procesa planiranja i intenzivnijom međuresornom komunikacijom, izvještavanje o sprovođenju svih strategija/programa, u skladu sa Uredbom, učini obaveznim segmentom programa rada Vlade.**
- **Strateška dokumenta i izvještaji usvojeni od strane Vlade moraju biti javno dostupni**, budući da doprinose transparentnosti rada Vlade i mjerilo su efektivnosti javnih politika koje Vlada sprovodi.

Povezivanje s planiranjem budžeta i IPA

- **Razviti metodologiju za integrisan sistem strateškog planiranja**, u okviru koje će biti definisani alati za uspješno povezivanje planiranja politika s programskim budžetiranjem, srednjoročnim i godišnjim planiranjem budžeta, programiranjem IPA podrške, praćenjem i izvještavanjem.
- **Definisanje liste nacionalnih indikatora učinka** koji bi se mogli povezati s određenim međunarodnim i kompozitnim IPA indikatorima. Ovakva lista bi bila na raspolaganju kreatorima javnih politika, olakšala bi praćenje efekata javnih politika i njihovo kvalitetnije uvezivanje sa budžetskim procesom, vladinim prioritetima i ciljevima definisanim u krovnim strateškim dokumentima.
- Veza između planiranja politika, programiranja i sprovođenja IPA bi bila ojačanja i **uvodenjem posebnih odjeljenja za planiranje javnih politika ili kroz proširenje nadležnosti već postojećih jedinica u resorima koje su zadužene za IPA programiranje** na oblast strateškog planiranja. Ova odjeljenja bi bila ojačana službenicima koji su stekli potrebna znanja i vještine kroz Program obrazovanja i koji žele da im u fokusu posla bude isključivo kreiranje strateških dokumenata i proces monitoringa i izvještavanja o realizaciji tih dokumenata.
- U narednom periodu, **neophodne su dalje konsultacije sa resorima i predstavnicima ministarstava u Mreži kontakata za strateško planiranje, u cilju unapređenja kapaciteta resora za pouzdanije finansijsko izvještavanje**, u skladu sa utvrđenim modalitetima prikupljanja podataka i vođenja odgovarajuće evidencije o utrošku sredstava na nivou resora.

Saradnja s akademskom zajednicom

- **Uspostaviti formalnu saradnju sa Centrom za doktorske studije UCG i drugih univerziteta sa ciljem korišćenja specifičnih znanja potrebnih za planiranje politika u konkretnim oblastima**
- **Podsticati saradnju sa timom koji sprovodi Evropsko društveno istraživanje za Crnu Goru** - cilj je približiti dobijene podatke državnim službenicima i omogućiti prezentacije i seminare na kojima bi se predstavili načini korišćenja podataka i mogućnosti za njihovu obradu.
- **Pronaći model saradnje sa MONSTAT-om** u cilju prilagođavanja određenih baza podataka potrebama strateškog planiranja i postavlja temelja za saradnju koja bi obezbijedila prikupljanje i specifičnih podataka potrebnih za planiranje politika u budućnosti, a **u kontekstu izrade nacionalne liste indikatora učinka.**

Annex 1: Pregled važećih sektorskih strategija

Demokratija i dobro upravljanje - DDU

Finansijska i fiskalna politika - FFP

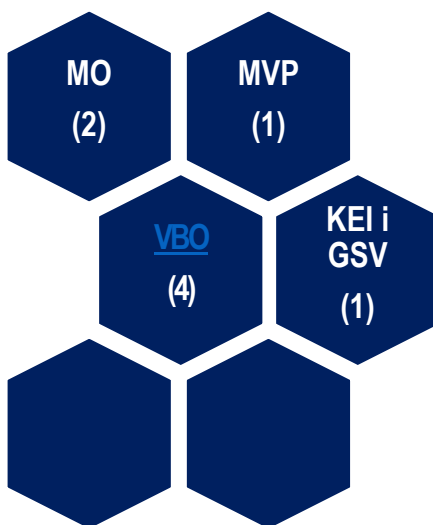
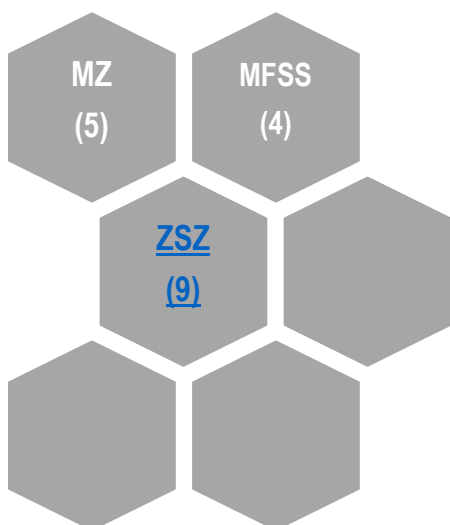
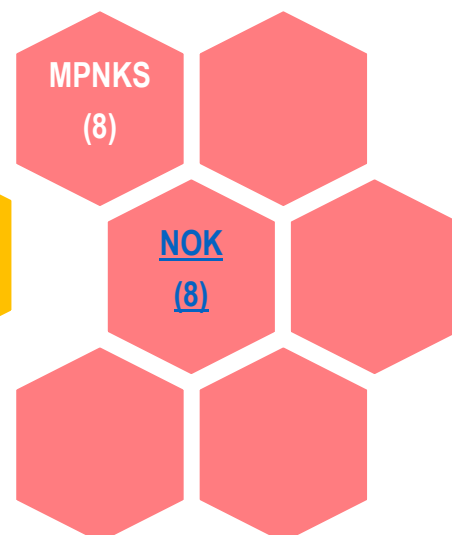
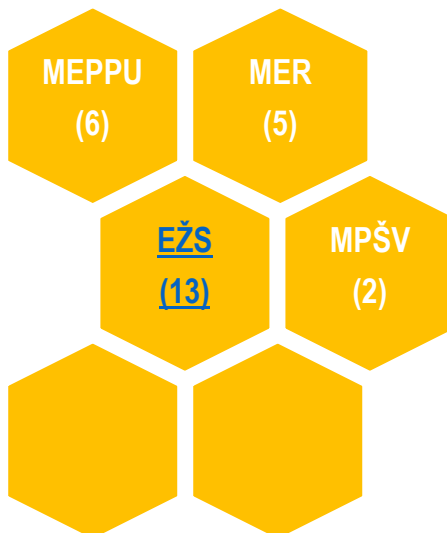
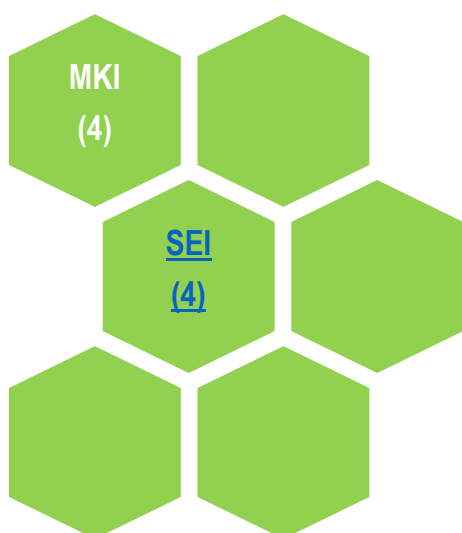
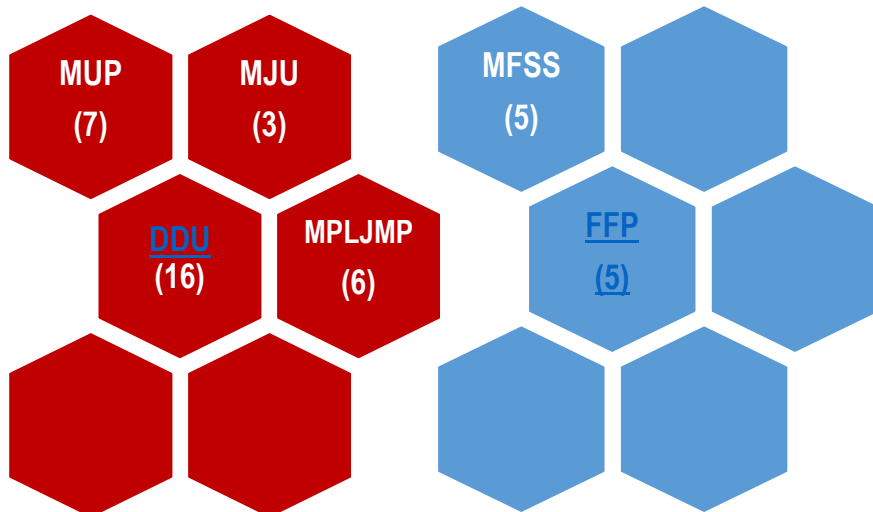
Saobraćajna, energetska i informacijska infrastruktura - SEI

Ekonomski razvoj i životna sredina - EŽS

Nauka, obrazovanje, kultura, mladi i sport - NOK

Zapošljavanje, socijalna politika i zdravlje - ZSZ

Vanjska i bezbjednosna politika i odbrana - VBO



MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija za borbu protiv trgovine ljudima za period 2019-2024.
2. Strategija za smanjenje rizika od katastrofa 2018-2023.
3. Strategija upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije 2019-2024.
4. Strategija za suzbijanje nedozvoljenog posjedovanja, zloupotrebe i trgovine, malokalibarskim i lakim oružjem i municijom 2019-2025.
5. Šengenski akcioni plan
6. Strategija integrisanog upravljanja granicom 2020-2024
7. Strategija prevencije i suzbijanja radikalizacije i nasilnog ekstremizma za period 2020-2024

SEKTORSKI PROGRAMI:

Program poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju 2020-2022

MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE, DIGITALNOG DRUŠTVA I MEDIJA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija sajber bezbjednosti Crne Gore 2018-2021.
2. Strategija korišćenja Open source tehnologije
3. Strategija implementacije disaster recovery-a (strategija za obezbjeđenje podataka u slučaju katastrofe za potrebe državnih organa i organa uprave u Crnoj Gori)

MINISTARSTVO PRAVDE, LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija izvršenja krivičnih sankcija za period 2017-2021.
2. Strategija reforme pravosuđa 2019-2022.
3. Strategija za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori za period 2019-2023.
4. Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021.
5. Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021.
6. Strategija manjinske politike 2019-2023.

SEKTORSKI PROGRAMI:

Program razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2021-2023

Program razvoja alternativnog rješavanja sporova 2019-2021

MINISTARSTVO FINANSIJA I SOCIJALNOG STARANJA

KROVNA DOKUMENTA:

1. Pravci razvoja Crne Gore 2018-2021. *
2. Program ekonomskih reformi 2019-2021. *
3. Smjernice makroekonomske i fiskalne politike 2018-2021. *

SEKTORSKE STRATEGIJE

1. Strategija trgovinskih olakšica 2018 - 2022
2. Strategija za prelazak javnog sektora na obračunsko računovodstvo
3. Nacionalna strategija za borbu protiv nelegalnog prometa duvanskih proizvoda
4. Strategija razvoja zvanične statistike 2019-2023
5. Strategija za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU, za period 2019-2022.

DOKUMENTA KOJIM SE UTVRĐUJU PRAVCI DJELOVANJA I DRUGA PLANSKA AKTA OD VAŽNOSTI ZA IMPLEMENTACIJU POLITIKE:

Program zvanične statistike 2019-2023.

SEKTOR SAOBRAĆAJNE, ENERGETSKE I INFORMACIONE INFRASTRUKTURE

MINISTARSTVO KAPITALNIH INVESTICIJA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija razvoja željeznice 2017-2027.
2. Strategija razvoja saobraćaja 2019-2035.
3. Strategija razvoja pomorske privrede za period od 2020. do 2030. godine
4. Strategija razvoja energetike Crne Gore 2014-2030.

DOKUMENTA KOJIM SE UTVRĐUJU PRAVCI DJELOVANJA I DRUGA PLANSKA AKTA OD VAŽNOSTI ZA IMPLEMENTACIJU POLITIKE:

1. Strategija razvoja i održavanja državnih puteva
2. Nacionalni program sigurnosti vazdušnog saobraćaja
3. Energetska politika Crne Gore 2011-2030.
4. Akcionni plan energetske efikasnosti za period 2019-2021
5. Državni plan eksploatacije mineralnih sirovina 2019-2035.

MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA

KROVNA DOKUMENTA:

Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Nacionalna strategija u oblasti klimatskih promjena 2015-2030.
2. Nacionalna strategija integralnog upravljanja obalnim područjem Crne Gore 2015-2030.
3. Nacionalna strategija upravljanja hemikalijama 2019-2022.
4. Strategija za zaštitu od jonizujućih zračenja, radijacione sigurnosti i upravljanja radioaktivnim otpadom za period 2017-2021. godine s Predlogom akcionog plana za period 2017-2021.
5. Strategija upravljanja otpadom 2015-2030.
6. Nacionalni plan za implementaciju Stokholmske konvencije 2019-2023.

SEKTORSKI PROGRAMI:

Program zaštite od radona 2019-2023.

DOKUMENTA KOJIM SE UTVRĐUJU PRAVCI DJELOVANJA I DRUGA PLANSKA AKTA OD VAŽNOSTI ZA IMPLEMENTACIJU POLITIKE:

Plan upravljanja komunalnim otpadnim vodama u Crnoj Gori (2020-2035)

MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA

SEKTORSKE STRATEGIJE

1. Strategija pametne specijalizacije 2019-2024.
2. Industrijska politika Crne Gore do 2019-2023
3. Strategija za cjeloživotno preduzetničko učenje 2020-2024.
4. Strategija razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori 2018-2022.
5. Strategija poštanske djelatnosti 2019-2023.

SEKTORSKI PROGRAMI:

1. Program razvoja kulturnog turizma Crne Gore 2019-2021
2. Program razvoja ruralnog turizma 2019-2021.
3. Nacionalni program zaštite potrošača 2019-2021.
4. Program podsticanja inovativnih startapova u Crnoj Gori 2019-2021

MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija razvoja šuma i šumarstva (2014-2023)
2. Strategija upravljanja vodama 2018–2035.

DOKUMENTA KOJIM SE UTVRĐUJU PRAVCI DJELOVANJA I DRUGA PLANSKA AKTA OD VAŽNOSTI ZA IMPLEMENTACIJU POLITIKE:

1. Nacionalna šumarska politika Crne Gore (2008)
2. Akcioni plan za suzbijanje nelegalne eksploatacije rječnih nanosa vodotoka 2019-2021.
3. Akcioni plan za spriječavanje bespravnih aktivnosti u šumarstvu 2019-2021.
4. Akcioni plan za usaglašavanje s pravnom tekovinom EU, Poglavlje 11- Poljoprivreda i ruralni razvoj

SEKTOR NAUKE, OBRAZOVANJA, KULTURE MLADIH I SPORTA

MINISTARSTVO PROSVJETE, NAUKE, KULTURE I SPORTA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija inkluzivnog obrazovanja 2019-2025.
2. Strategija obrazovanja nastavnika u Crnoj Gori 2017-2024.
3. Strategija razvoja visokog obrazovanja Crne Gore za period 2020-2024
4. Strategija naučnoistraživačke djelatnosti 2017-2021.
5. Strategija za mlade 2017-2021.
6. Strategija razvoja sporta u Crnoj Gori 2018-2021.
7. Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori 2020-2024.
8. Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja 2021-2025

SEKTORSKI PROGRAMI:

1. Program za realizaciju preporuka za unapređenje obrazovne politike 2019-2021. na osnovu rezultata studije PISA 2015
2. Program za razvoj i podršku talentovanim učenicima 2020-2022
3. Program ostvarivanja principa „Otvorena nauka“ u Crnoj Gori 2020-2022.

MINISTARSTVO ZDRAVLJA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija razvoja zdravstva Crne Gore (2003.)
2. Strategija razvoja Integralnog zdravstvenog informacionog sistema i e – zdravlja za period 2018 - 2023.
3. Nacionalna strategija za kontrolu rezistencije bakterija na antibiotike 2017-2021.
4. Strategija zaštite i unaprjeđenja mentalnog zdravlja u Crnoj Gori 2019-2023.
5. Strategija za poboljšanje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbjednosti pacijenata za period 2019-2023

SEKTORSKI PROGRAMI:

1. Program za kontrolu i prevenciju hroničnih nezaraznih bolesti u Crnoj Gori 2019-2021
2. Program adaptiranja zdravstvenog sistema na klimatske promjene u Crnoj Gori za period 2020-2022

MINISTARSTVO FINANSIJA I SOCIJALNOG STARANJA

SEKTORSKE STRATEGIJE

1. Strategija razvoja sistema socijalne zaštite starijih 2018-2022.
2. Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite 2018-2022.
3. Strategija za prevenciju i zaštitu djece od nasilja 2017-2021.
4. Strategija za ostvarivanje prava djeteta 2019-2023

MINISTARSTVO ODBRANE

KROVNA DOKUMENTA:

1. Strategija odbrane Crne Gore
2. Strategija nacionalne bezbjednosti

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategijski pregled odbrane Crne Gore 2018-2023.
2. Akcioni plan za primjenu Rezolucije Savjeta bezbjednosti UN 1325 - Žene, mir i bezbjednost u Crnoj Gori (2019-2022)

MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija saradnje sa dijasporom - iseljenicima za period 2020-2023. godine

SEKTORSKI PROGRAMI:

Plan za implementaciju preporuka trećeg ciklusa Opšteg periodičnog pregleda o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori (UPR)

**KANCELARIJA ZA EVROPSKE INTEGRACIJE I GENERALNI
SEKRETARIJAT VLADE**

KROVNA DOKUMENTA:

Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2020-2022.

SEKTORSKE STRATEGIJE:

Strategija informisanja javnosti o procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2019-2023.