



VLADA CRNE GORE
Generalni sekretarijat

**INFORMACIJA: PRVA GODINA SPROVOĐENJA PRAVNOG OKVIRA
ZA STRATEŠKO PLANIRANJE POLITIKA
S PREPORUKAMA ZA UNAPRJEĐENJE PLANSKOG SISTEMA**

Sadržaj:

- I. Ključni nalazi o učincima prve godine sprovođenja pravnog okvira za strateško planiranje
- II. Unaprjeđenje strateškog planiranja javnih politika kao opredjeljenje Crne Gore na putu ka EU
 - II.a. Ostvaren snažan napredak u koordinaciji politika u kontekstu reforme javne uprave
 - II.b. Dobra koordinacija politika je garant boljeg korištenja sredstava iz fondova EU i dostizanja globalnih ciljeva održivog razvoja
- III. Pravni okvir za strateško planiranje politika
 - III.a. Novine koje je donijela Uredba s fokusom na praktične alate
 - III.b. Mehanizmi koji doprinose efikasnom sprovođenju pravnog okvira za strateško planiranje
- IV. Prvi učinci sprovođenja pravnog okvira za strateško planiranje politika
 - IV.a. Adresirana hiperprodukcija strateških dokumenata
 - IV.b. Unaprijeđen kvalitet strateških dokumenata
 - IV.c. Unaprijeđen kvalitet izvještavanja o sprovođenju
- V. Predstojeći izazovi i dalji pravci djelovanja na unaprjeđenju planskog sistema

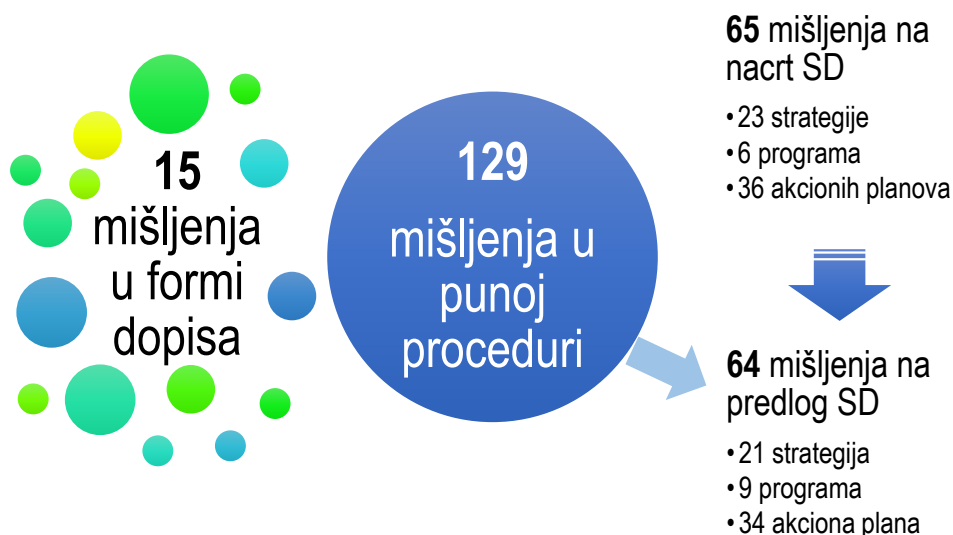
Pripremio: Sektor za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike

I. Ključni nalazi o učincima prve godine sprovođenja pravnog okvira za strateško planiranje politika



Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2019, u dijelu „Politički kriterijumi - Upravljanje“ eksplicitno naglašava da je: **„pravni okvir za jačanje strateškog planiranja od strane centralnih Vladinih organa unaprijeđen u značajnoj mjeri; ...Kapaciteti za strateško planiranje ojačani su usvajanjem Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i prateće Metodologije razvijanja politika, praćenja i sprovođenja strateških dokumenata..“**

Uočava se unaprijeđenje kvaliteta strateških dokumenata od faze nacрта do faze predloga u pogledu usklađenosti po tri kriterijuma postavljena u Uredbi: **puna usklađenost** sa strateškim okvirom je od 11% u nacrtu u predlogu povećana na čak 47%, usklađenost sa procesom evropskih integracija od 22% na 42%, a usklađenost sa Uredbom od 16% do 46%.



GSV je u prvoj godini primjene pravnog okvira za strateško planiranje analizirao čak 80 strateških dokumenata-strategija/programa/AP, kao i 55 izvještaja o njihovom sprovođenju

II. Unaprjeđenje strateškog planiranja javnih politika kao opredjeljenje Crne Gore na putu ka Evropskoj uniji

Snaženje sistema strateškog planiranja politika počiva na opredjeljenju Vlade da ojača nacionalni okvir za koordinaciju politika i promoviše kreiranje politika zasnovano na učinku, provjerljivim podacima i transparentnosti. Namjera je prevashodno da se jača kvalitet politika na nacionalnom nivou kojima se postavlja dugoročna vizija razvoja Crne Gore i ključni strateški ciljevi u pojedinim oblastima politika, što ujedno predstavlja i obavezu iz procesa pristupanja EU.

Dostizanje punopravnog članstva u Evropskoj uniji uslovljeno je prihvatanjem i implementacijom pravne tekovine, ali i usaglašavanjem nacionalnih javnih politika sa politikama i trendovima koji se razvijaju na nivou Unije. Crna Gora, kao zemlja kandidat koja važi za predvodnicu u pregovaračkom procesu, ima, dakle, obavezu uspostavljanja sistema planiranja javnih politika koji je u skladu sa evropskim standardima po pitanju načina kreiranja tih politika, ali i principa na kojima se one zasnivaju.

Postizanje evropskih standarda zahtijeva da **djelovanje Vlade Crne Gore** bude najprije **usmjereno ka unaprjeđenju kvaliteta života građana**, što se može smatrati i osnovnim ciljem samog procesa integracije u Evropsku uniju. Realizacija tog cilja iziskuje da, tokom procesa planiranja javnih politika, Vlada prije svega **odgovori, na optimalan način, potrebama građana** u raznim oblastima koje su u nadležnosti ministarstava. Strateško planiranje tih politika jača efikasnost rada Vlade postavljanjem jasnih i konkretnih ciljeva, racionalnom alokacijom i upotrebom resursa i jasnom raspodjelom nadležnosti.

Efikasnost, međutim, zavisi i od toga koliko je jedna **javna politika usmjerena na učinak**: rad Vlade može biti djelotvoran ukoliko se strateškim planiranjem definišu **ciljevi koji ukazuju na konkretan i mjerljiv rezultat** koji se želi postići u datom vremenskom periodu. To podrazumijeva, između ostalog, da **ciljevi budu zasnovani na preciznim i mjerljivim podacima**, pomoću kojih se jasno opisuje postojeća situacija u određenoj oblasti i oblikuje napredak koji se u njoj želi postići. Kada određena javna politika počiva na mjerljivim i provjerljivim podacima moguće je pratiti njeno sprovođenje i uvidjeti da li i u kojoj mjeri se postižu planirani rezultati. Od primarnog značaja je da **proces formulisanja javnih politika bude transparentan**: transparentnost predstavlja način kontrole rada institucija od strane civilnog društva, stručne javnosti itd., i vodeću vrijednost u procesu evropskih integracija za Crnu Goru.

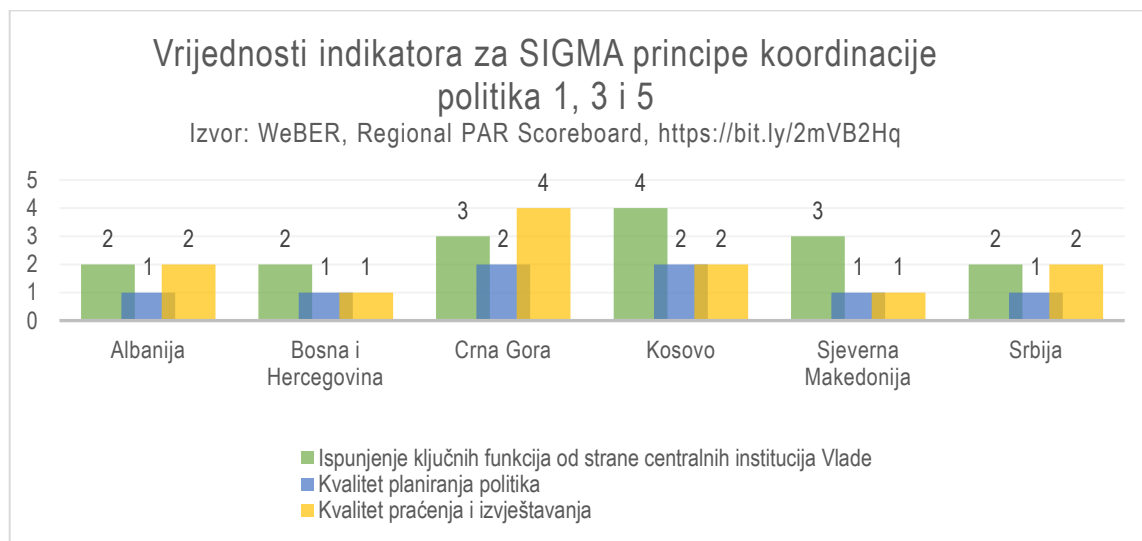
Takođe je **ključno** da Vlada i njena nadležna tijela teže da upotrijebe **inovativne instrumente i metode u formiranju svih sektorskih politika kao i odabiru odgovarajućih instrumenata politika**. Na taj način ohrabruje se **opšti trend da se nauka i istraživanje sve više koriste za uvođenje inovativnih rješenja u pojedinim sektorskim politikama** (kao što su npr. biosenzori u oblasti poljoprivrede ili napredni IT sistemi za nadgledanje protoka saobraćaja). Inovacije u tom polju doprinose uštedi sredstava, skraćivanju vremenskih perioda potrebnih za dostizanje postavljenih ciljeva i povećavaju efikasnost navedenih politika.

II.a. Ostvaren snažan napredak u koordinaciji politika u kontekstu reforme javne uprave

Jedno od osnovnih načela politike proširenja je **kvalitetna javna uprava u stanju da sprovede pravnu tekovinu Evropske unije**. Na zahtjev Evropske komisije, SIGMA - OECD je, po tom pitanju, razvila **Principe javne uprave**¹ koji predstavljaju svojevrzne smjernice upućene zemljama kandidatkinjama za

¹ SIGMA, *Principi javne uprave*, Crna Gora, izdanje 2017

članstvo u EU. U oblasti **izrade i koordinacije javnih politika** od ključnog značaja za rad Vlade se mogu smatrati Sigmini principi 1, 3 i 5, u okviru kojih je **Crna Gora u odnosu na izvještaj Sigme iz 2017. godine² zabilježila značajan pomak, naročito donošenjem pravnog okvira za strateško planiranje.**



- **Princip 1** zahtjeva da „*institucije uže Vlade ispunjavaju sve funkcije koje su presudne za dobro organizovan, dosljedan i kompetentan sistem donošenja politika*“³: podrazumjeva, između ostalog, koordinaciju sadržaja svake javne politike u fazi prijedloga za Vladinu odluku i usklađenost sa Vladinim prioritetima. Nepostojanje Srednjoročnog programa rada Vlade, nedostatak jasnih smjernica za izradu istog, kao i smjernica za razvijanje strateških dokumenata istaknuti su u izvještaju SIGMA o praćenju principa javne uprave u Crnoj Gori iz 2017. godine kao ključni izazovi u okviru navedenog principa. Međutim, u međuvremenu je ostvaren značajan napredak: najprije, u januaru 2018. godine je usvojen Srednjoročni program rada Vlade Crne Gore za period 2018-2020. godine⁴. Zatim, od 8. avgusta 2018. je na snazi Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata⁵, koja je propraćena Metodologijom⁶ razvijanja politika.
- **Osnovna načela Principa 3** su da se planiranje politika vrši u skladu sa Vladinim prioritetima, da se osigura koherentnost planskih dokumenata Vlade i da se uspostavi formalni sistem strateškog planiranja, u okviru kojeg, kako se navodi „*Uži kabinet Vlade usmjerava proces izrade i osigurava koherentnost sektorskih strategija i vrši kontrolu kvaliteta*“⁷. Sigma je u svom izvještaju posebno posmatrala stepen usklađenosti s ovim parametrom u Crnoj Gori zbog tadašnjeg nepostojanja SPRV-a i zvaničnih smjernica za izradu strateških dokumenata. Međutim, može se konstatovati da je, usvajanjem Srednjoročnog programa rada Vlade 2018-2020, Uredbe o izradi strateških dokumenata i prateće Metodologije, te konstantnim naporima Vlade da osigura veći stepen koordinacije sektorskih politika i bolji kvalitet strateških

² SIGMA Monitoring Report, *The Principles of Public Administration, Montenegro*, November 2017, dostupno na: <https://bit.ly/2yWLHqK>

³ SIGMA, *Principi javne uprave*, str. 19, Crna Gora, izdanje 2017

⁴ *Srednjoročni program rada Vlade Crne Gore 2018-2020*, januar, 2018. godina

⁵ *Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata*, "Službeni list CG", br. 54/2018 od 31.7.2018. godine

⁶ *Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata*, Crna Gora, 2018. godina

⁷ SIGMA, *Principi javne uprave*, str. 22, Crna Gora, izdanje 2017

dokumenata, postignut veliki pomak u odnosu na navedenu Sigminu ocjenu, kroz zajednički rad svih ministarstava i Generalnog sekretarijata Vlade na unaprjeđenju sistema planiranja politika.

- U fokusu **Principa 5 su monitoring i izvještavanje**: u skladu s ovim parametrom, potrebno je izvještavati redovno i na transparentan način o sprovođenju Vladinih planskih dokumenata i razviti sistem praćenja sprovođenja i izvještavanja Vlade o implementaciji sektorskih strateških dokumenata. U izvještaju SIGMA je, između ostalog, ustanovljeno da ne postoji zakonska obaveza izvještavanja o sprovođenju sektorskih strategija. Danas je situacija u tom pogledu znatno poboljšana, s obzirom da je članom 18 Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, eksplicitno predviđena obaveza sačinjavanja godišnjeg i završnog izvještaja o sprovođenju strateškog dokumenta, koji se dostavljaju Vladi i o čijoj izradi se u pratećoj Metodologiji mogu naći detaljnije smjernice.

Da je u oblasti koordinacije politika za relativno kratak vremenski period došlo do značajnih unaprjeđenja, govori i **Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2019, objavljen maja 2019.** koji pohvaljuje napredak Crne Gore na ovom planu.

Naime, u dijelu „Politički kriterijumi -Upravljanje“ eksplicitno se naglašava da je: „*pravni okvir za jačanje strateškog planiranja od strane centralnih Vladinih organa unaprijeđen u značajnoj mjeri; Kapaciteti za strateško planiranje ojačani su usvajanjem Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i prateće metodologije razvijanja politika, praćenja i sprovođenja strateških dokumenata.*“⁸

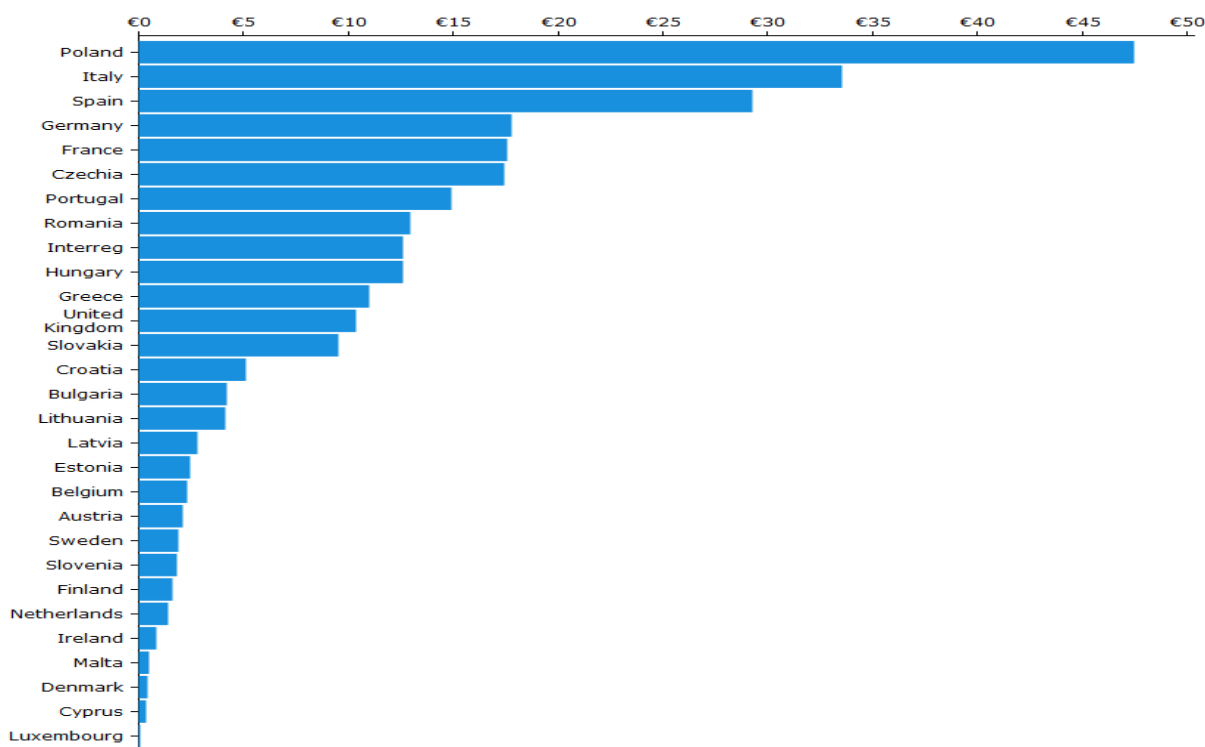
Komisija je nadalje konstatovala da su: „*nadležnosti Generalnog sekretarijata u koordinaciji, usklađivanju i praćenju sprovođenja strateških dokumenata takođe poboljšane, a uvedene su i procedure za usklađivanje politika sa obavezama u procesu pristupanja i sektorskim politikama EU.*“

II.b. Dobra koordinacija politika je garant boljeg korišćenja sredstava iz fondova EU i dostizanja globalnih ciljeva održivog razvoja

Razviti **sistem kreiranja javnih politika koji je u skladu sa evropskim standardima** je od velikog značaja za države koje teže pristupanju Evropskoj uniji, jer predstavlja jedan od preduslova za **pristup EU fondovima. Kvalitetno strateško planiranje i usaglašenost prioriteta države sa trendovima koje Evropska unija uspostavlja u oblastima u kojim planira svoje politike direktno utiče na uspješnu apsorpciju i korišćenje sredstava Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA).** Dobrim primjerom se svakako mogu smatrati države kao što je Poljska, koja je ostvarila stoprocentnu (100%) iskorišćenost u 2016. godini⁹, i Bugarska, koja je 2007. godine imala stopu povlačenja sredstava od samo 2.05%, dok je u 2015. godini dostigla uspjeh od 80.51%.

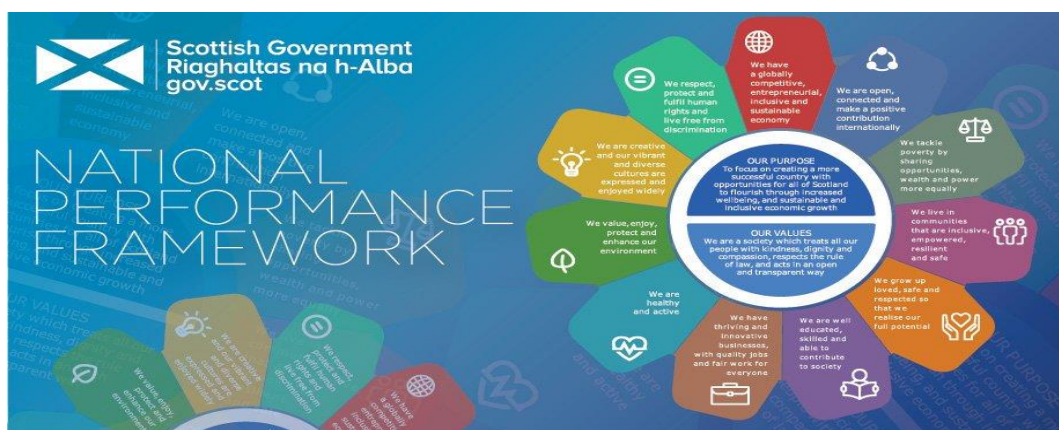
⁸ Montenegro Report 2019, *Functioning of democratic institutions and public administration reform – Governance*, str. 9, dostupno na: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=362072&rType=2>

⁹ *European Structural and Investment Funds*, SF 2007-2013 Funds Absorption Rate, dostupno na: <https://bit.ly/2UdjYas>



Grafik 1: Prikaz izdvojenog budžeta za svaku državu članicu EU u okviru Evropskog regionalnog fonda za razvoj (ERDF)

Usaglašavanje državnih prioriteta sa politikama koje se formiraju na nivou EU ujedno doprinosi i **ostvarenju globalnih ciljeva održivog razvoja (SDGs)**, što predstavlja zajedničku težnju ne samo zemalja članica EU, već svih država koje dijele sistem vrijednosti na kojem se temelji agenda Ujedinjenih nacija 2030. **Škotska se može smatrati predvodnicom u usklađivanju javnih politika na nacionalnom nivou sa globalnom agendom održivog razvoja¹⁰**, kao država koja je među prvim usvojila Ciljeve i oformila SDG Mrežu, čiji zadatak je da uključi sve relevantne aktere (Vlada, civilno društvo, stručna javnost itd.) u implementaciju tih ciljeva i ukaže na njihov presudan značaj za kvalitet života cjelokupnog društva.



Grafik 2: Škotski nacionalni okvir učinka javnih politika na nivou svakog od 17 ciljeva održivog razvoja (SDGs)

¹⁰ <https://globalgoals.scot/>

III. Pravni okvir za strateško planiranje politika

Analizom sistema strateškog planiranja u Crnoj Gori, sprovedenom u maju 2017. godine,¹¹ utvrđeno je da Crnoj Gori nedostaje sistem ujednačenog metoda izrade strateških dokumenata i praćenja njihove međusobne (vertikalne i horizontalne) usklađenosti. U dotadašnjem periodu nije bila definisana kategorizacija strateških dokumenata, tako da nije jasno bila ustanovljena razlika između strategije, programa, plana, kako u strukturi, tako i u roku trajanja. Pored potrebe za mapiranjem sveukupnog strateškog okvira, utvrđena je i jasna potreba za donošenjem pravnog okvira i pratećih instrukcija koje će regulisati postupak definisanja i donošenja strateških dokumenata kako bi se unaprijedila njihova struktura i sadržaj.

Prilikom razmatranja pravnog rješenja koje bi bilo moguće primijeniti u Crnoj Gori, sprovedena je uporedna analiza **pravnih okvira za uređenje planskog sistema zastupljenih u zemljama regiona** (Hrvatska, Srbija i Bosna i Hercegovina),¹² kao i **rješenja primijenjenih u pojedinim državama članicama EU** (Finskoj i baltičkim državama).¹³

Zajednička karakteristika navedenih primjera jeste odabir pravnog akta u formi **zakona ili podzakonskog akta** kojim će biti regulisan sistem strateškog planiranja.

Na primjer, **Hrvatska je odabrala pristup uređenja javnih politika kroz donošenje zakona**¹⁴ koji tretira pitanja pripreme, izrade, sprovođenja, izvještavanja, praćenja sprovođenja i evaluacije akata strateškog planiranja. Zakonom su precizno definisane sve vrste strateških dokumenata, pri čemu je potrebno naglasiti postojanje precizno definisane hijerarhije strateških dokumenata, na čijem vrhu se nalazi Nacionalna razvojna strategija, kao strateški dokument s kojim moraju biti usklađeni svi ostali akti strateškog planiranja. **Potreba za detaljnim definisanjem sistema strateškog planiranja proizilazi iz obaveza članstva u Evropskoj uniji, posebno kada se uzme u obzir da Hrvatska u trenutku stupanja u EU nije imala pravno regulisan sistem strateškog planiranja.** Donošenjem potrebnog pravnog okvira za strateško planiranje ojačana je sposobnost državne uprave za planiranje politika i praćenje njihovog sprovođenja, što predstavlja jedan od najvažnijih preduslova uspješnog korišćenja strukturnih fondova EU, odnosno razvoja i napretka kako javne uprave, tako i društva u cjelini.

Srbija je odabrala mješoviti pristup regulisanja strateškog planiranja, izraženog u donošenju posebnog zakona¹⁵ kojim se reguliše sistem javnih politika i srednjoročnog planiranja, odnosno vrste i sadržina strateških dokumenata, kao i međusobna usklađenost planskih dokumenata. Pitanja koja se odnose na metodologiju upravljanja javnim politikama, s posebnim akcentom na analize efekata prilikom izrade i nakon usvajanja strateških dokumenata, predmet su posebne **Uredbe**¹⁶.

¹¹ Analiza potreba za unapređenjem sistema za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike, Ministarstvo evropskih poslova, maj 2017.

¹² Ove tri države su izabrane kao referentni primjeri – Hrvatska kao država regiona koja je ujedno i posljednja pristupila EU, Srbija i Bosna i Hercegovina kao države koje rade na uspostavljanju koherentnijeg planskog sistema.

¹³ Primjeri dobre prakse iz EU okvira i države sa relativno malom državnom upravom, koje se mogu porediti sa Crnom Gorom.

¹⁴ Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, <https://www.zakon.hr/z/975/Zakon-o-sustavu-strate%C5%A1kog-planiranja-i-upravljanja-razvojem-Republike-Hrvatske>

¹⁵ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2019/03/Zakon-o-planskom-sistemu01.pdf>

¹⁶ Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržini pojedinačnih dokumenata javnih politika Republike Srbije, <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2019/03/uredba01.pdf>

U slučaju Crne Gore, u vrijeme donošenja pomenute analize, postojale su tri opcije:

➤ **Donijeti Uputstvo**

S obzirom da obaveza uređenja sistema strateškog planiranja predstavlja sastavni dio procesa pregovora sa EU, u dijelu koji se odnosi na reformu javne uprave, jedno od mogućih rješenja koje je razmatrano bilo je donošenje posebnog uputstva od strane tada nadležnog Ministarstva evropskih poslova, kojim bi bile definisane osnovne procedure i sadržina strateških dokumenata. Osnovni razlog zašto nije odabran navedeni pristup jeste činjenica da **strateško planiranje, iako nesumnjivo važan dio procesa evropskih integracija, predstavlja znatno širi pojam koji prožima sve sektore državne uprave**, zbog čega postoji jasna potreba donošenja obavezujućeg pravnog akta, kojim bi bile precizno uspostavljene obaveze svih resora prilikom donošenja strateških dokumenata.

➤ **Donijeti Zakon**

Jedno od rješenja koja su razmatrana jeste i usvajanje posebnog zakona kojim bi bio regulisan proces donošenja javnih politika, po uzoru na zakon koji je donijela Hrvatska. Navedeno rješenje podrazumijeva regulisanje cjelokupnog sistema planiranja javnih politika, što svakako predstavlja cilj kojem kao zemlja kandidat za članstvo u EU stremimo. Međutim, u datom trenutku potreba uređenja sistema strateških dokumenata nije zahtijevala usvajanje posebnog zakona koji bi na detaljan način uređivao sve segmente javnih politika, naročito jer **nije postojala praksa u sprovođenju principa dobrog planiranja javnih politika. Dakle, trebalo je omogućiti da se kroz podzakonski akt kao rješenje hijerarhijski niže pravne snage u praksi implementiraju i provjere prevashodno odredbe koje se odnose na kvalitet strateških dokumenata, pa tek onda eventualno pribjeći izradi zakonskog akta.** Izgradnjom funkcionalnog i koherentnog sistema strateškog planiranja, kao jednog od temeljnih koraka za donošenje kvalitetnih javnih politika, stvaraju se uslovi i za buduće regulisanje cjelokupnog sistema javnih politika kroz donošenje pravnog akta u vidu posebnog zakona.

➤ **Donijeti Uredbu**

Uzimajući u obzir da prethodno navedena rješenja nisu odgovarala tadašnjim potrebama Crne Gore **zbog potrebe da se hitno pristupi unaprjeđenju kvaliteta strateških dokumenata kroz mehanizam koji bi omogućio brzu implementaciju i provjeru zamišljenih rješenja u praksi**, pristupilo se izradi posebne Uredbe.

Pravni osnov za njeno donošenje sadržan je u članu 12, stav 3 Zakona o državnoj upravi ("Službeni list CG", br. 22/08, 42/11, 54/16 i 13/18), kojim je propisana:

- obaveza obezbjeđivanja usklađenosti strategija i programa koje donosi Vlada (strategijski dokumenti) s strateškim i planskim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja Crne Gore i finansijskim strateškim dokumentima;
- da način i postupak izrade, praćenje sprovođenja, provjere usklađenosti strategija i programa, utvrđivanja aktivnosti za njihovo sprovođenje i provjere njihove usklađenosti propisuje Vlada.

Ovim su stvoreni uslovi za donošenje *Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i sprovođenja strateških dokumenata*,¹⁷ s pratećom *Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja*

¹⁷ Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, "Službeni list CG", br. 54/2018 od 31.7.2018. godine, koja je stupila na snagu 8.8.2018.

strateških dokumenata. Cilj Uredbe je podizanje kvaliteta strateških dokumenata utvrđivanjem jasnih pravila u oblasti strateškog planiranja Vlade koja se odnose na postupak pripreme strateških dokumenata, uz obavezu poštovanja kriterijuma za kvalitet strukture i sadržine, kao i praćenja njihovog sprovođenja.

Uredbom je ostvareno sljedeće:

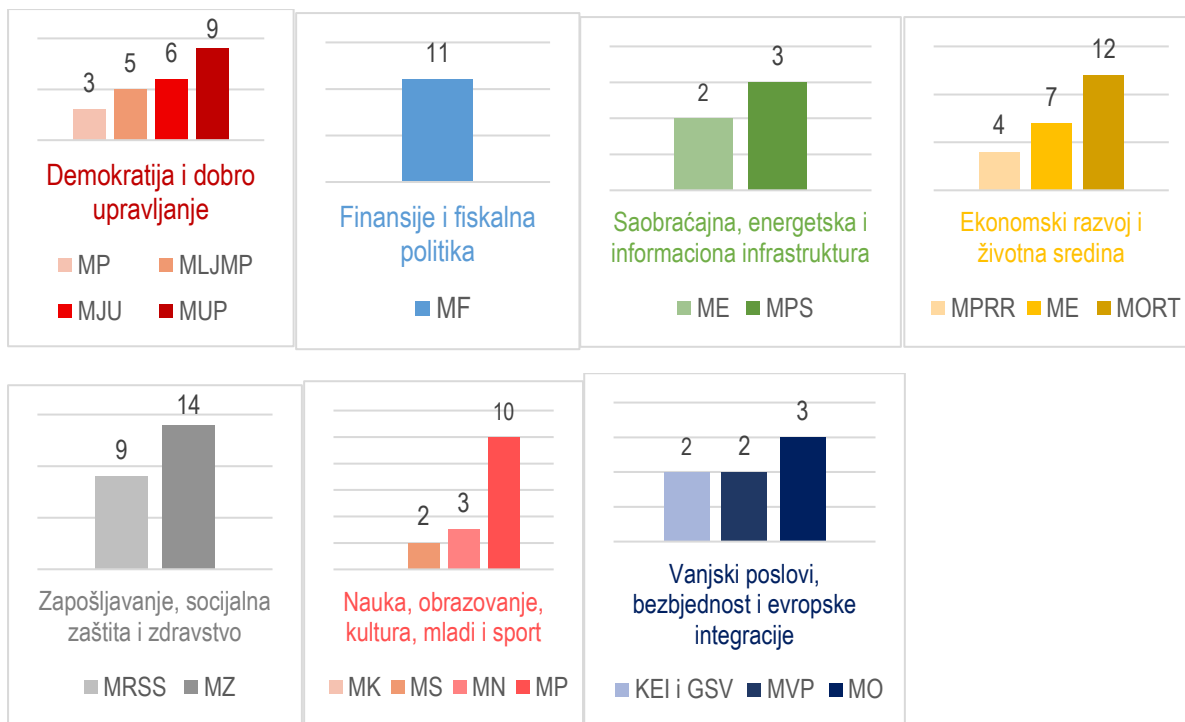
1. **Propisana jasna kategorizacija strateških dokumenata** (strategija, program i akcioni plan), kao i nadležnosti organa za koordinaciju politika u procesu donošenja strateškog dokumenta.
2. U prvi plan stavljeni **osnovni principi planiranja, izrade i sprovođenja strateških dokumenata**, planiranja, koji treba da čine osnovu sistema planiranja politika Vlade:



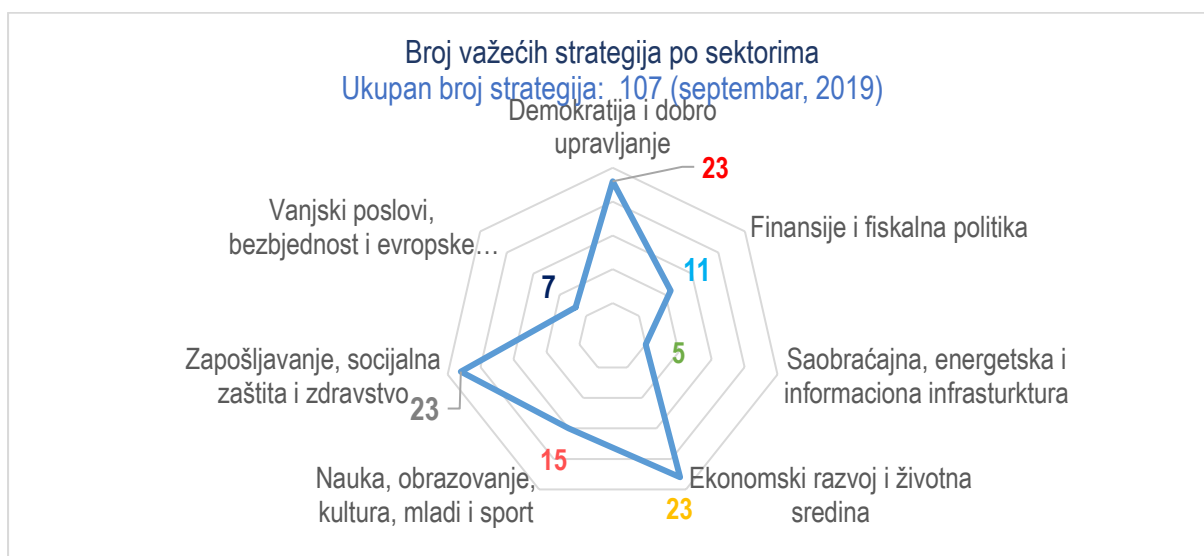
Na ovaj način, omogućava se jednoobrazan pristup organa državne uprave u pripremi strateških dokumenata koje donosi Vlada i koji u potpunosti oslikavaju njene prioritete utvrđene planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja Crne Gore. Poštovanje principa osigurava da se nacrti strateških dokumenata pripremaju u potpunosti prateći prioritete Vlade, kao i nacionalne i međunarodne obaveze, koji odgovaraju fiskalnoj realnosti Crne Gore uz ekonomično korištenje ljudskih i materijalnim resursa. Takođe, principi podrazumijevaju definisanje jasne institucionalne odgovornosti za postizanje određenih ciljeva u strateškom dokumentu, saradnju sa svim zainteresovanim stranama, uz pripremanje novih politika na temeljima prethodno sprovedenih nalaza i iskustava.

3. Uvedeno **grupisanje politika u sedam sektora** u okviru kojih se izrađuju i sprovode strateški dokumenti: Demokracija i dobro upravljanje – DDU, Finansijska i fiskalna politika - FFP, Saobraćajna, energetska i informaciona 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.

Na osnovu sektora definisanih Uredbom je izvršena kategorizacija strategija koja pokazuje koji resori pripadaju kom sektoru i **koji je broj važećih strategija na nivou sektora, ali i u samom resoru, uključujući krovna i sektorska strateška dokumenta**.



Grafik 3: Prikaz broja strateških dokumenata po sektorima i resorima



Uredba zajedno s Metodologijom čini fleksibilan mehanizam kojim se promovišu dobri principi planiranja politika u pojedinim sektorima politika, uz fokus na kvalitet strateških dokumenata i izvještaja o njihovom sprovođenju. Naime, Uredbom se precizira da strateški dokument, odnosno izvještaj o njegovom sprovođenju, mora da bude izrađen u skladu s Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, koja pruža praktične smjernice za razvijanje, kreiranje i praćenje sprovođenja strateških dokumenata kojima se obezbjeđuje njihov kvalitet. Primjena Metodologije je obavezujuća i u njoj su detaljno obrazloženi elementi Uredbe uz konkretne primjere iz dosadašnje prakse crnogorskih institucija, zasnovane na važećim strateškim dokumentima.

Osnovni ciljevi Metodologije su:

1 | da bliže objasni sve elemente Uredbe i olakša resorima pripremu, praćenje i implementaciju strateških dokumenata;

2 | da pruži širu sliku o osnovnim pravilima razvijanja politika i osnovnim konturama planskog sistema u Crnoj Gori i kao takva posluži kao priručnik i osnovna literatura za Program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje.

III.a. Novine koje je donijela Uredba s fokusom na praktične alate – strukturirani obrazac za provjeru kvaliteta strateških dokumenata i racionalno planiranje

Sprovođenje Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i sprovođenja strateških dokumenata u dijelu provjere kvaliteta strateških dokumenata i izvještaja je u nadležnosti Generalnog sekretarijata Vlade. Naime, u oblasti **koordinacije politika**, Generalni sekretarijat Vlade je proširio svoje nadležnosti, pa su, nakon ukidanja Ministarstva evropskih poslova, Uredbom o dopunama Uredbe o Generalnom sekretarijatu Vlade (Sl. list Crne Gore br. 33/18 od 14. V 2018.), poslovi u vezi s uspostavljanjem i razvojem sistema koordinacije i praćenja usklađenosti strategijskih dokumenata kojima se utvrđuju javne politike dodijeljeni **Sektoru za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike (SKP)**, koji primarno radi na:

- a) **uspostavljanju 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) **provjeri kvaliteta strateških dokumenata, kao i izvještaja o njihovom sprovođenju**, te aktivnostima na njihovom unapređenju.

KVALITET - Uloga Generalnog sekretarijata Vlade u procesu donošenja strateškog dokumenta se prevashodno ogleda u kontroli kvaliteta i davanju mišljenja na nacrt odnosno predloge strateških dokumenata, kao i na prateće izvještaje o njihovom sprovođenju. Članom 17 Uredbe je definisana obaveza organa državne uprave da dostavi nacrt strateškog dokumenta GSV-u na mišljenje. Istim članom je propisana obaveza GSV-a 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.

Pored mišljenja na nacrt strateškog dokumenta, Uredba u okviru člana 18 predviđa i obavezu 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.

GSV je za potrebe izdavanja navedenih mišljenja razvio **posebno strukturirane obrasce (obrazac za strateške dokumente i obrazac za izvještaje)**, koji sadrže čitav niz pitanja koja se odnose na kvalitet, strukturu i potrebnu sadržinu strateških dokumenata, s posebnim akcentom na:

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

Iz prethodno navedenog proizilazi da GSV primarno provjerava da li određeni strateški dokument ili izvještaj zadovoljava kvalitativne kriterijume zastupljene u Metodologiji, koji se odnose na strukturu i sadržinu strateškog dokumenta ili izvještaja. U tom pogledu, važno je napraviti razliku između dvije vrste mišljenja na strateška dokumenta koje priprema i izdaje GSV:

- Mišljenje na nacrt i na predlog strateških dokumenata (strategije, programi i akcioni planovi)¹⁸
- Mišljenje na predlog godišnjeg i finalnog izvještaja o sprovođenju strateškog dokumenta.¹⁹

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

FILTER ZA NOVE PREDLOGE POLITIKA - Značajan instrument 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 godišnjim programom rada Vlade.

Članom 14 Uredbe definiše se obaveza organa državne uprave da u postupku pripreme nacrtu godišnjeg programa rada Vlade dostavi Generalnom sekretarijatu Vlade predlog za donošenje strateškog dokumenta koji sadrži tačan naziv dokumenta, vremenski period za koji se donosi i obrazloženje razloga za njegovo donošenje, vodeći računa o poštovanju principa ekonomičnosti i racionalnog planiranja.

Na taj način je data mogućnost GSV-u da, kroz komunikaciju sa relevantnim organom državne uprave, napravi procjenu potrebe za donošenjem novog strateškog dokumenta, odnosno odgovarajuće forme dokumenta, npr. ako je neku oblast politika efikasnije adresirati programom umjesto strategijom, ili neku oblast treba više resora da adresira jedinstvenom strategijom, a sve u cilju afirmisanja principa dobrog planiranja politika, naročito principa ekonomičnosti i racionalnog planiranja politika.

III.b. Mehanizmi koji doprinose efikasnom sprovođenju pravnog okvira za strateško planiranje

Mreža državnih službenika za strateško planiranje

Mreža za strateško planiranje predstavlja **prvi neformalni forum državnih službenika** koji rade na poslovima kreiranja i izvještavanja o sprovođenju strateških dokumenata. Mrežom predsjedava Generalni sekretarijat Vlade, a čine je predstavnici svih ministarstava koji su ujedno bili i polaznici prvog ciklusa Programa obrazovanja za strateško planiranje. Cilj Mreže je da se obezbijedi platforma za razmijenu mišljenja i znanja u oblasti od značaja za planiranje politika, kao i da se unaprijedi međuresorska saradnja.

U proteklih godinu dana, u fokusu rada Mreže bilo je proširenje znanja o **važnosti koordinisanog strateškog planiranja za dostizanje prioriteta Vlade, za bržu EU integraciju, kao i za ispunjenje**

¹⁸ Član 17 i 18 Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata

¹⁹ Član 19 Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata

ciljeva održivog razvoja. Uz pomoć partnera, Sigmee i UNDP, GSV je 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, eksperti iz Evropske komisije. Obzirom da su članovi Mreže ujedno i kontakt osobe za strateško planiranje u ministarstvima, bilo je potrebno prvenstveno govoriti o kontekstu, odnosno značaju ove teme na globalnom, regionalnom i nacionalnom nivou.

Druga važna tema koje je bila adresirana kroz rad Mreže jeste **izrada politika zasnovanih na podacima (*evidence based policy making*)**. Na sastancima, diskusije su bile posvećene dobrim primjerima razvijanja ključnih indikatora za praćenje prioriteta Vlade, kao i međunarodnim istraživanjima čiji se podaci mogu koristiti za izradu i praćenje napretka u određenim politikama.

U tom smislu, značajno je bilo upoznati se sa iskustvom Finske, koja je odabrala 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, tzv. [Findikatori](#). Po uzoru na Finsku, članovi Mreže razmatrali su modele razvoja ključnih indikatora za crnogorski sistem planiranja.

Takođe, Mreža je imala priliku da se upozna i sa [Evropskih društvenim istraživanjem](#) (ESS)²⁰, čiji se rezultati mogu koristiti za kvalitetniju pripremu analize stanja i potom praćenje sprovođenja strateških dokumenata. Riječ je o krovnom evropskom istraživanju koje karakteriše rigoroznost, pouzdanost i uporedivost podataka. Kako u narednom ciklusu istraživanja postoji mogućnost uključivanja u istraživanje i 5 nacionalno i regionalno specifičnih pitanja, zaključeno je da je bliža saradna Mreže sa timom sa Univerziteta Crne Gore koji sprovodi ESS istraživanje od izuzetnog značaja.

Dodatno, imajući u vidu pomenute mogućnosti ESS istraživanja određenih pitanja karakterističnih za Zapadni Balkan, kao i činjenicu da se region susrijeće sa sličnim izazovima u sprovođenju reforme javne uprave, Mreža službenika za strateško planiranje mogla bi da postane regionalna inicijativa i samim tim obezbijedi bržu i jednostavniju razmjenu znanja i dobrih praksi među državama regiona.

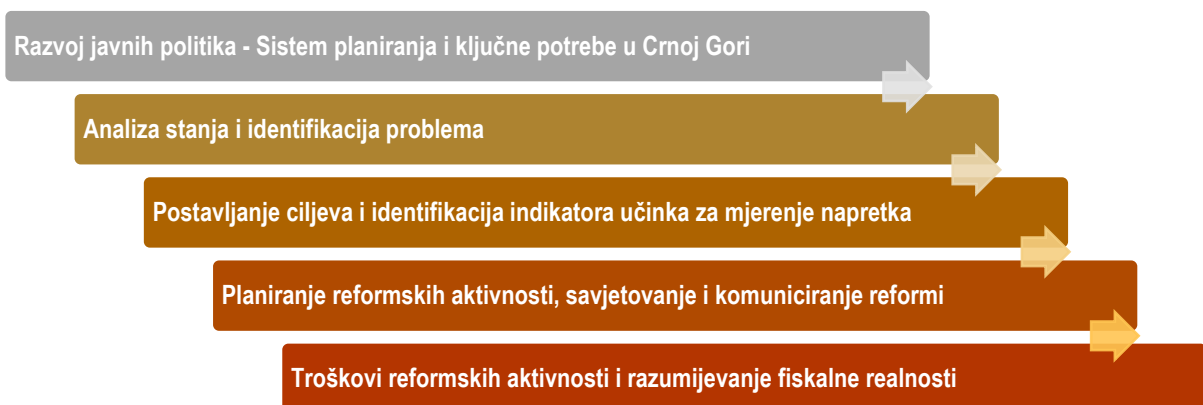
Mreža, iako je ostvarila rezultate u proteklom periodu, i dalje ostaje neformalnog karaktera. U narednom periodu, potrebno je osigurati da članstvo bude prošireno, kao i da se omogući pokretanje formalnih inicijativa ka donosiocima odluka baziranim na zaključcima i temama o kojima se diskutuje na sastancima Mreže.

²⁰ Evropskim društvenim istraživanjem put se sprovodi u Crnoj Gori, a rezultati će biti dostupni 2020 godine.

Program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje

Pored uspostavljanja pravnog i institucionalnog okvira, jedno od pitanja koje je bilo potrebno adresirati je i jačanje kadrovskih kapaciteta za primjenu novih pravila za izradu strateških dokumenata definisanih u okviru Uredbe i Metodologije. Generalni sekretarijat Vlade je, u saradnji sa Upravom za kadrove, izradio i akreditovao **Program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje**, kao prvi obrazovni program ovog tipa u Crnoj Gori i regionu. Program sadrži **6 ECTS** kredita i dobio je **nacionalnu akreditaciju** u martu 2018. godine. **Namijenjen je državnim službenicima koji se u okviru svojih resora bave izradom sektorskih strateških dokumenata.** S obzirom da su donošenjem Uredbe i prateće Metodologije prvi put jasno definisani minimalni kvalitativni kriterijumi koje svaki strateški dokument mora da posjeduje, ukazala se jasna za potreba za kreiranjem instrumenta za upoznavanje državnih službenika s novom praksom prilikom izrade strateških dokumenata. Osnovni cilj Programa je da polaznici stečena znanja primijene u svom svakodnevnom radu na razvoju i praćenju sprovođenja strateških dokumenata, kao i da budu kontakt tačke u okviru resora za sva pitanja koja se odnose na izradu planskih dokumenata.

Sam Program je podijeljen na **šest modula** koji prate strukturu i sadržinu strateških dokumenata definisanu u okviru Metodologije, i to:



Program obrazovanja se održava u periodu od šest mjeseci, gdje je svakog mjeseca jedna radna sedmica predviđena za održavanje određenog modula – po dva radna dana u mjesecu za svaku grupu polaznika. Predavanja su bazirana na teorijskom i praktičnom pristupu, s akcentom na interakciju i diskusiju između predavača i polaznika. Polaznici su podijeljeni u radne grupe za izradu oglednog strateškog dokumenta, kao osnovnog uslova za uspješan završetak Programa. Nakon svakog od modula polaznici su obavezni da rade na segmentu strateškog dokumenta koji je bio predmet predavanja na konkretnom modulu. Navedeni segment oglednog strateškog dokumenta, kao i cjelokupni dokument, predmet su evaluacije od strane predavača, bez čije pozitivne ocjene kvaliteta izrađenog dokumenta nije moguće uspješno završiti Program. Na taj način se podstiče zajednički rad i saradnja između polaznika koji dolaze iz različitih resora ne samo za vrijeme trajanja određenog modula, već i u vremenskom periodu između dva modula.

Prvi ciklus Programa obrazovanja, koji je trajao od oktobra 2018. do maja 2019. godine, pohađalo je i uspješno završilo 30 državnih službenika, koji posjeduju sva potrebna znanja i sposobnosti za učešće u procesu izrade strateških dokumenata. Polaznici su u toku Programa radili na razvijanju šest oglednih strateških dokumentata koji su preuzeti iz stvarnih obaveza ministarstava, i to:

- Nacionalni plan akcije za djecu
- Strategija pametne specijalizacije
- Strategija razvoja zdravstvenog turizma
- Program za kontrolu zagađivanja vazduha
- Strategija za održivi ekonomski rast Crne Gore kroz uvođenje klastera
- Strategija odbrane Crne Gore

Generalna ocjena polaznika je da je prvi ciklus Programa ispunio očekivanja i da Program predstavlja priliku za sve državne službenike koji se bave strateškim planiranjem da unaprijede svoje znanje. Program ima značajnu perspektivu, ne samo na nivou obrazovnog programa namijenjenog državnim službenicima u Crnoj Gori, već i kao prilika za jačanje regionalne saradnje između organa državne uprave, kroz mogućnost uspostavljanja regionalnog obrazovnog programa sa ciljem širenja novih rješenja i dobrih praksi.

Takođe, značajno pitanje koje je potrebno adresirati u sledećem periodu jeste i mogućnost uspostavljanja e-platforme, kao sredstva koje omogućuje polaznicima Programa zajednički pristup izvorima znanja, razmjenu edukativnog materijala, odnosno prevashodno kao alat koji može biti iskorišćen kao dopuna standardnom sistemu sprovođenja nastave u okviru Programa. U zavisnosti od rješenja koje bi moglo biti obezbijeđeno, e-platforma može biti iskorišćena i kao sredstvo za razmjenu iskustava i komunikaciju između bivših i sadašnjih polaznika Programa, odnosno kao platforma koja može biti iskorišćena i za potrebe Mreže državnih službenika za strateško planiranje, uzimajući u obzir dosadašnju praksu održavanja kvartalnih sastanaka Mreže. Na ovaj način svi članovi Mreže bi imali mogućnost da u svakom trenutku budu upoznati sa novim praksama u okviru strateškog planiranja, čime bi u dodatnoj mjeri bila unaprijeđena saradnja između državnih službenika koji se bave strateškim planiranjem.

Javni poziv za drugu generaciju polaznika Programa je raspisan u mjesecu julu 2019., na koji se prijavio veliki broj zainteresovanih državnih službenika. Njih 38 je selektovano za drugi ciklus Programa, koji je zvanično otpočeo 30.septembra 2019. i trajaće do juna 2020. Program će i dalje biti organizovan u saradnji sa Upravom za kadrove, uz angažovanje većeg broj domaćih predavača koji dolaze iz reda bivših polaznika Programa obrazovanja. Važno je ukazati da su u procesu organizacije drugog ciklusa Programa adresirani svi problemi evidentirani u toku trajanja prethodnog Programa, pri čemu je poseban značaj stavljan na kvalitetnu selekciju nove grupe polaznika i obezbjeđenje prisustva predstavnika svih ministarstava.

IV. Prvi učinci sprovođenja pravnog okvira za strateško planiranje politika

IV.a. Adresirana hiperprodukcija strateških dokumenata

Sprovođenje Uredbe omogućilo je GSV-u da u zadnjih godinu dana aktivno prati broj, strukturu i sadržaj strateških dokumenata kako bi se cijelokupni proces planiranja politika mogao efikasno koordinisati. Već pomenuta kategorizacija strateških dokumenata je doprinijela tome da se prije ili u toku pripreme strateških dokumenta promišlja o njegovom opsegu i obuhvatu. Uredba definiše strategiju kao dokument javne politike šireg obima, koji obuhvata nekoliko povezanih oblasti i donosi se na period

od barem četiri godine, dok je program dokument operativnog karaktera, koji se odnosi na specifičnu oblast, užeg je obima i trajanja do tri godine. **Ovime se svakako ne umanjuje značaj programa u odnosu na strategiju, već se pravi blaga diferencijacija između dokumenata i ostavlja se mogućnost da se specifična pitanja u određenim oblastima, koja nisu već ili nisu detaljno obuhvaćena strategijom, regulišu programom.** GSV kroz izdavanje prvo mišljenja na nacrt, a zatim i mišljenja na predlog, ali i kroz neformalne konsultacije sa resorima, nastoji da pravoremeno ukaže na mogućnost strukturiranja dokumenata u skladu sa predviđenim kriterijumima iz Uredbe. U prvih godinu dana sprovođenja Uredbe, GSV je u nekoliko slučajeva sugerisao prestrukturiranje dokumenata iz strategija u programe, upravo zbog njihovog operativnog i specifičnog karaktera, što je prihvaćeno s odobravanjem samih resora. Takvi su [Program zaštite od radona sa Akcionim planom za period 2019 – 2023. godine](#), [Program razvoja alternativnog rješavanja sporova 2019 - 2021](#), [Program razvoja ruralnog turizma Crne Gore sa Akcionim planom do 2021. godine](#), te [Program razvoja kulturnog turizma Crne Gore sa Akcionim planom do 2021. godine](#). U ovim slučajevima je konstatovano da su određene oblasti specifične i da su regulisane već postojećim strategijama, kao što je to slučaj sa ruralnim i kulturnim turizmom, koji su u najširem smislu obuhvaćeni Strategijom razvoja turizma, dok se kroz program ovi segmenti detaljnije razrađuju. Time se vrlo direktno afirmišu principi postavljeni Uredbom, a posebno princip racionalnog planiranja,²¹ koji apostrofira da se pitanja od značaja u srodnim tematskim oblastima javnih politika rješavaju u okviru jednog strateškog dokumenta.

Nadalje, primjenom mehanizma iz člana 14 Uredbe omogućeno je da se kroz konsultacije između GSV i resora odluči o donošenju strateškog dokumenta i njegovoj strukturi. Konkretno, u 2019. je bilo dobrih primjera primjene principa racionalnog planiranja kod strateških dokumenata koji su zbog svog specifičnog karaktera pripremljeni kao programi, iako su prethodno planirani kao zasebne strategije, kao što su [Program za kontrolu i prevenciju hroničnih nezaraznih bolesti u Crnoj Gori za period 2019-2021. sa akcionim planom za period 2019-2020.](#)²² i [Program unapređenja stanja uhranjenosti i ishrane u Crnoj Gori sa akcionim planom za period 2019-2020. godine.](#)²³

Podijela na sektore je u praktičnom smislu takođe dala svoje konkretne rezultate, najprije kroz mapiranje svih strategija koje su na snazi. Dodatna vrijednost ove podjele leži u mogućnosti horizontalnog pregleda stanja u različitim društvenim oblastima, ali i utvrđivanju u kojim oblastima se odvija najživlja planerska aktivnost. U skladu sa time, gore navedene sugestije o prestrukturiranju dokumenata iz strategija u programe proizišle su i iz potrebe da se u sektorima sa najviše strateških dokumenata racionalizuje broj strategija, te da se operativnija pitanja užeg opsega politike rješavaju kroz programe.

²¹ Član 12 Uredbe.

²² U Programu rada Vlade za 2019. je bilo predviđeno pripremanje Strategije za kontrolu i prevenciju hroničnih nezaraznih bolesti u Crnoj Gori za period 2019-2021. sa akcionim planom za period 2019-2020, međutim GSV-u je i u nacrtu dostavljen dokument u formi programa.

²³ Nije bilo predviđeno Programom rada Vlade 2019.



Grafik 4: Broj strategija na snazi

Uredba je omogućila da se broj strategija postepeno smanjuje u periodu od decembra 2017, kada ih je bilo 120, na 102 u aprilu 2019, a zatim na 107 važećih strategija u septembru ove godine.²⁴ I pored toga, mora se konstatovati da ova brojka zavisi i od obaveza koje je resor predvidio za naredni period. Tako smo od aprila do septembra 2019. imali povećanje za pet strategija, od kojih je svaka bila veoma važna i sveobuhvatna za oblast u kojoj se donosila.²⁵

IV.b. Unaprijeđen kvalitet strateških dokumenata od faze nacrtu do faze predloga

Cilj novouspostavljenog sistema svakako nije isključivo smanjenje broja strategija, već i unaprijeđenje kvaliteta strateških dokumenata, njihovog praćenja i izvještavanja o njihovom sprovođenju. U nastojanju da se ovaj cilj postigne u što bližem periodu, GSV je i prije stupanja na snagu Uredbe razradio posebno strukturirane obrasce za pripremu mišljenja, koji sadrže set ključnih pitanja na osnovu kojih se provjerava kvalitet strateških dokumenata i izvještaja.

Obrasci su nastali kao potreba da se jasno utvrde elementi i usvoje kriterijumi koje jedan strateški dokument treba da sadrži. Pitanja u obrascu su formulisana tako da se može provjeriti u kojoj mjeri su ispoštovani kriterijumi predviđeni Uredbom i Metodologijom, ali i da se tim putem predstavnici resora koji pripremaju strateška dokumenta usmjere na osnovne elemente koji moraju biti obuhvaćeni. **Obrasci su objavljeni kao sastavni dio Metodologije (2018: str. 82-88), čime se željela omogućiti maksimalna transparentnost u pogledu ključnih pitanja koja GSV razmatra.** Posredan doprinos ovog koraka je bilo nastojanje da se tim putem utiče i na unapređenje kvaliteta strateških dokumenata u posljednjih godinu dana.

Obrazac za izdavanje mišljenja na nacrt i mišljenja na predlog strateških dokumenata su identični u svojoj strukturi i pitanjima radi preciznije uporedivosti dokumenata između ove dvije faze. Upravo u tom pogledu možemo pratiti trend poboljšanja kvaliteta dokumenata od nacrtu do predloga kada su u pitanju tri nivoa usklađenosti koje provjerava GSV. Naime, GSV ima mogućnost da ocijeni jesu li strateška dokumenta u potpunosti, djelimično ili nisu usklađena sa strateškim okvirom u Crnoj Gori, sa procesom evropskih integracija i sa Uredbom. Potpuna usklađenost podrazumijeva da dokumenta u potpunosti odlikavaju prioritete iz krovni strateških dokumenata na nacionalnom nivou, da su kroz njih preuzete obaveze iz međunarodnog i EU okvira, te da su obuhvaćeni svi obavezni elementi predviđeni Uredbom i Metodologijom. Neusklađenost ili djelimična usklađenost s postojećim strateškim okvirom, procesom evropskih integracija i Uredbom podrazumijeva da se u nacrtima strateških dokumenata ne iskazuje jasna povezanost sa drugim strateškim dokumentima u toj oblasti – ne govori se

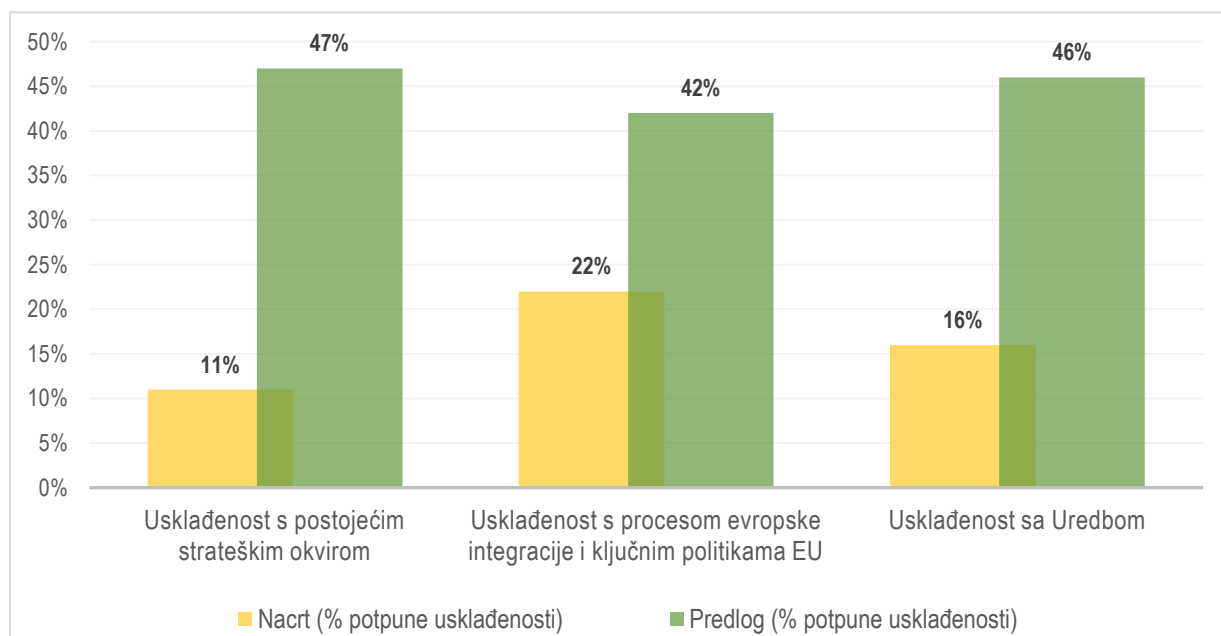
²⁴ U ovaj broj ne ulaze programi, kao zasebna strateška dokumenta i akcioni planovi koji se donose uz strategiju ili posebno.

²⁵ U pitanju su Strategija reforme pravosuđa 2019-2022, Strategija manjinske politike 2019-2023, Strategija pametne specijalizacije 2019-2024, Strategija ostvarivanja prava djeteta 2019-2023, Strategija za poboljšanje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbjednosti pacijenata za period 2019-2023. i Strategija za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU, za period 2019-2022.

o odnosu sa krovnim i sektorskim strategijama ili o načinu na koji novi strateški dokument doprinosi realizaciji ciljeva ili prioriteta zacrtanih u krovnim dokumentima.

U procesu od pripreme nacrtu do pripreme predloga, uočava se unapređenje kvaliteta strateških dokumenata u pogledu usklađenosti po tri kriterijuma postavljena u Uredbi. Potpuna usklađenost sa strateškim okvirom je od 11% u nacrtu u predlogu povećana na čak 47%, usklađenost sa procesom evropskih integracija od 22% na 42%, a usklađenost sa Uredbom od 16% do 46% (grafik 5).

Ovakav trend navodi na zaključak da se u narednom periodu primjene Uredbe može očekivati dodatno poboljšanje strukture i sadržaja strateških dokumenata. Na osnovu neformalnih konsultacija i komunikacije sa resorima zaključeno je da uzroci ovakvom stanju leže u nedovoljnom konsultovanju krovnih strateških dokumenata i/ili kasnom upoznavanju sa odredbama postavljenim u Uredbi. S druge strane, proces evropskih integracija se vrlo često nameće kao jasnija obaveza koju resori nastoje objasniti i u svojim strateškim dokumentima.



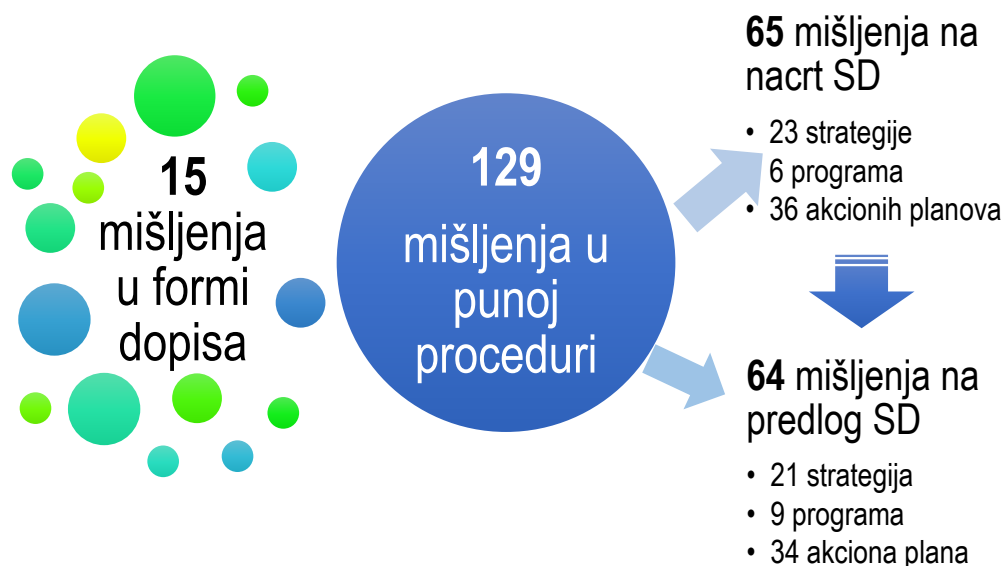
Grafik 5: Procentualna usklađenost strateških dokumenata u nacrtu i predlogu, prema obrascu za izdavanje mišljenja, GSV (avg. 18-avg. 19)

Kao što je već konstatovano, procjena kvaliteta strateških dokumenta podrazumijeva da su ona u sadržaju i strukturi usklađena sa osnovnim principima i kriterijumima utvrđenim Uredbom i Metodologijom.

U posljednjih godinu dana zabilježena je intenzivna aktivnost u strateškom planiranju, što je rezultiralo novim strateškim dokumentima i visokim brojem izdatih mišljenja od strane GSV-a. Ukupno, GSV je u ovom periodu pripremio ukupno 129 mišljenja na 80 strateških dokumenata, od čega njih 15 nije bilo predviđeno za razmatranje prema obrascu provjere kvaliteta u smislu Uredbe,²⁶ te je na njih mišljenje dato jednom, u formi dopisa.

²⁶ Strategijski pregled odbrane Crne Gore, Smjernice Strategije pametne specijalizacije (2018-2024), Rezultati studije PISA 2015. i preporuke za obrazovne politike, Akcioni plan za implementaciju Strategije nacionalne bezbjednosti Crne Gore 2018-2020, Dugoročni plan razvoja odbrane 2019-2028, Program zaštite i očuvanja kulturnih dobara za 2019. godinu s Izvještajem

U punoj proceduri koja podrazumijeva da se priprema mišljenje na nacrt, a zatim i na predlog strateškog dokumenta, izdato je 65 mišljenja na nacrt i 64 mišljenja na predlog strateškog dokumenta, na posebnom obrascu koji se dostavlja Vladi na uvid. Od tog broja u nacrtu je razmotreno 23 strategije²⁷, 6 programa i 36 akcionih planova, dok je mišljenje na predlog dobila 21 strategija, 9 programa²⁸ i 34 akciona plana.



U procesu izdavanja mišljenja primijećeno je da i dalje postoje strateška dokumenta koja su u nazivu definisana kao programi, a strukturom odgovaraju akcionom planu, ali i da postoje dokumenta koja su u nazivu definisana kao akcioni planovi, ali koja bi po strukturi i strateškoj prirodi više odgovarali programima. Razlog za ovu terminološku neusklađenost leži u činjenici što je u pojedinim zakonima propisan naziv i sadržaj ovih dokumenata, što je konstatovano u mišljenjima koje je GSV izdao, pa se nije insistiralo na promjeni naziva, ali su ta dokumenta analizirana u skladu sa svojom strateškom prirodom i odgovarajućim kriterijumima kvaliteta.

Usklađivanje strukture i sadržaja strateških dokumenta sa Uredbom važno je zbog toga što se time obezbeđuje poštovanje minimuma kriterijuma za njihov kvalitet. Kroz obrazac za izdavanje mišljenja se najprije provjerava imaju li strateška dokumenta obavezan sadržaj propisan Uredbom,²⁹ a onda se pojedinačno procijenjuju i svi obavezni elementi – analiza stanja, strateški i operativni ciljevi, indikatori uspjeha, akcioni plan, finansijska procjena, monitoring, izvještavanje i evaluacija. Pokazalo se da je svega 14% strateških dokumenata u nacrtu sadržalo elemente propisane Uredbom, a najsporniji za definisanje bili su prateći akcioni planovi (15%) i indikatori uspjeha, odnosno indikatori učinka koji prate operativne ciljeve (15%) (grafik 3). Kao i u slučaju opšte usklađenosti, i ovdje se može uočiti da se postižu bolji rezultati nakon izdavanja mišljenja na nacrt i konsultacija između GSV i resora jer je čak 55% predloga strateških dokumenata u potpunosti imalo sadržaj i strukturu propisanu Uredbom.

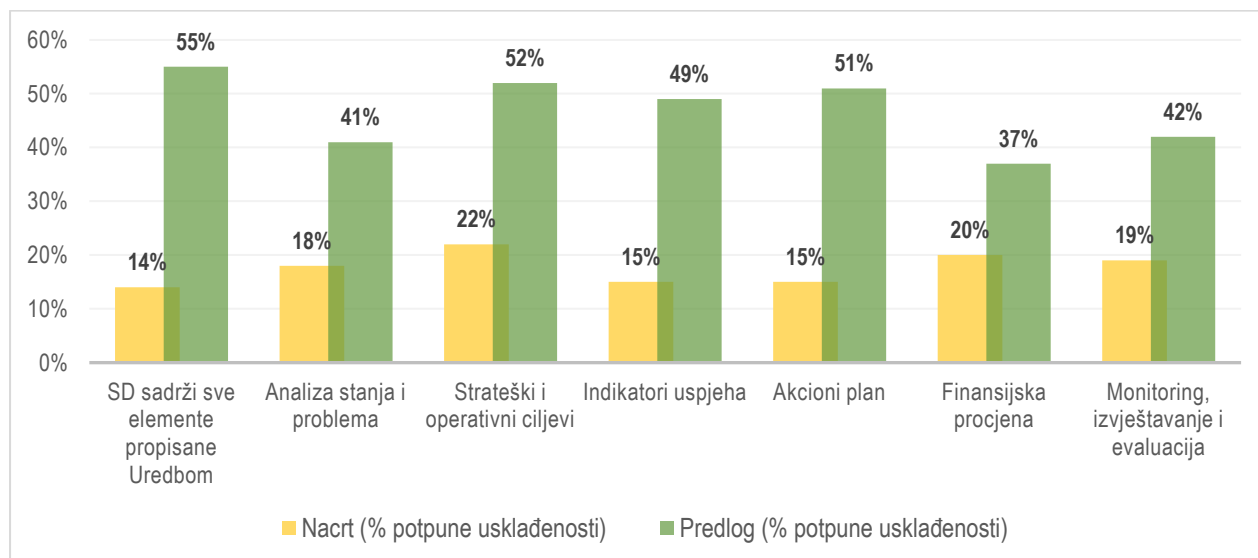
o realizaciji Programa za 2018. godinu i Strategija razvoja zvanične statistike za period 2019-2023. i Program zvanične statistike 2019-2023.

²⁷ Napomena: Sve strategije kao sastavni dio i obavezni element sadrže i akcione planove koji su razmatrani zajedno sa njima.

²⁸ U predlogu je veći broj programa jer su dvije strategije u ovom periodu prestrukturirane u programe. Svi usvojeni programi imaju posebno razrađene akcione planove koji su zajedno sa njima razmatrani u mišljenju.

²⁹ 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 9, 20 i 21 Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, 2018.

Dobri rezultati, iznad 50% usklađenosti, su postignuti i u formulisanju strateških i operativnih ciljeva (52%) i pripreme akcionih planova (51%). Međutim, veliki prostor za dalje unapređenje možemo uočiti u dijelu budžetiranja strateških dokumenata, gdje je potpuna usklađenost unaprijeđena za samo 17% (37% u predlogu, u odnosu na 20% u nacrtu). Ovaj element je ostao neusklađen u 3% dokumenata koja su dobila mišljenje na predlog.



Grafik 6: Usklađenost strateških dokumenata u nacrtu i predlogu, po strukturi predviđenoj Uredbom, GSV avg.18-avg.19.

Pozitivan primjer potpune usklađenosti i u nacrtu, koja je samo dodatno pojačana u predlogu možemo naći u četiri strateška dokumenta: [Strategija za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019-2023](#), [Strategija informisanja javnosti o procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2019-2022](#), [Nacionalna strategija upravljanja hemikalijama 2019 - 2022. godina](#), [Industrijska politika Crne Gore 2019-2023](#). Ovi primjeri navode nas na zaključak da se uz dobru saradnju, komunikaciju i angažovanost mogu postići dobri rezultati i prilikom pripreme prve verzije strateškog dokumenta, što u konačnom vodi ka većem kvalitetu, ali i ka uspostavljanju dobrog mehanizma za sprovođenje ciljeva zacrtanih u strateškom dokumentu i za praćenje mjerljivih rezultata i efekata realizacije.

IV.c. Kvalitet izvještavanja o sprovođenju: ostvaren napredak i identifikovani izazovi

Unaprjeđenje izvještavanja o sprovođenju sektorskih strateških dokumenata

Praćenje i izvještavanje sprovode se u cilju poboljšanja implementacije strateškog dokumenta – da bi se iz naučenih lekcija mogle preduzeti korektivne mjere u realnom vremenu. Dok je resorno ministarstvo zaduženo za praćenje sprovođenja i izvještavanje, GSV davanjem mišljenja na izvještaje pruža preporuke za njihovo unapređenje u cilju obezbjeđivanja **ujednačenog izvještavanja i kvalitetnije analize napretka**. Unificirana struktura potrebna je kako bi dala jasniji pregled dostignuća u odnosu na ciljeve postavljene u strategiji ili programu, ali i kako bi se osiguralo da svaki izvještaj sadrži preporuke za unapređenje javnih politika.³⁰

³⁰ Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, Generalni sekretariat Vlade Crne Gore, 2018, strana 48.

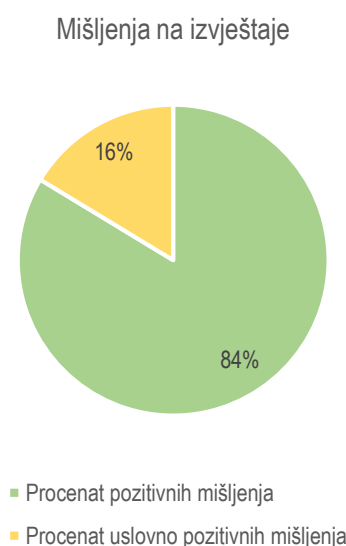
Prije donošenja Uredbe, dinamika i način izvještavanja o sprovođenju sektorskih strategija definisao se različito u samim strateškim dokumentima i nije uvijek postojala eksplicitna obaveza za sačinjavanjem i dostavljanjem redovnih godišnjih izvještaja Vladi na usvajanje. Uredbom su ove obaveze jasno definisane, a unaprijeđenje izvještaja koji se dostavljaju GSV-u na mišljenje od značaja su za kvalitetnije informisanje Vlade i javnosti o napretku u sprovođenju reformi, ali i drugih međunarodnih aktera. **Tako na primjer, Evropska komisija je na posebnoj radionici iz marta 2019. naglasila da izvještavanje za potrebe podnošenja zahtjeva Crne Gore za isplatu Sektorske budžetske podrške iz sredstava IPA ne bi trebalo da bude odvojeno/različito od godišnjeg izvještavanja za predmetnu strategiju.**

Prema tome, redovni godišnji izvještaji, koji se dostavljaju u cilju obezbjeđivanja ove vrste sredstava, treba da budu sačinjeni u skladu sa standardima izvještavanja propisanih Uredbom i Metodologijom, imajući u vidu da propisani kriterijumi u potpunosti prate evropske zahtjeve.

Generalni osvrt na rad GSV-a u procjeni kvaliteta izvještaja

Generalni sekretarijat Vlade uticao je na unaprijeđenje izvještavanja kroz davanje mišljenja na izvještaje, ali i kroz niz konsultacija sa resorima u procesu njihove pripreme. U prvim godinu dana sprovođenja Uredbe, izdato je je 55 mišljenja na izvještaje, od čega je na 7 izvještaja dato mišljenje iako oni formalno ne podliježu procjeni prema Uredbi. Cilj je da se sa standardima dobrog izvještavanja upozna što veći broj resora, te je GSV pružio smjernice svim ministarstvima kojima je podrška u izvještavanju bila potrebna. Bez mišljenja Generalnog sekretarijata Vlade od septembra 2018 usvojeno je 7 izvještaja, od čega se samo u prva četiri mjeseca usvojilo 4. Ovo ukazuje da su ministarstva već tokom 2019. bila u većoj mjeri upoznata sa obavezom dobijanja mišljenja, te da se u narednom periodu očekuje da će svi izvještaji biti dostavljani GSV-u prije usvajanja na Vladi.

Kada je riječ o kvalitetu samih izvještaja, pozitivno mišljenje GSV-a dobilo je 84% izvještaja, dok je 16% imalo uslovno pozitivno mišljenje. GSV je zauzeo fleksibilniji pristup u analizi izvještaja u odnosu na izvještavanje o učinku i finansijsko izvještavanje, imajući u vidu da izvještavanje u skladu sa Metodologijom umnogome zavisi od kvaliteta samih strateških dokumenata o kojima se izvještava, a koji su usvajani prije stupanja na snagu Uredbe. Ipak, u drugoj godini sprovođenja Uredbe, i nakon obučene druge generacije polaznika Programa obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje, zahtjevi GSV-a u pogledu kvaliteta izvještaja biće usmjereni ka boljoj analizi učinka i dostizanju ciljeva postavljenih strategijama i programima.

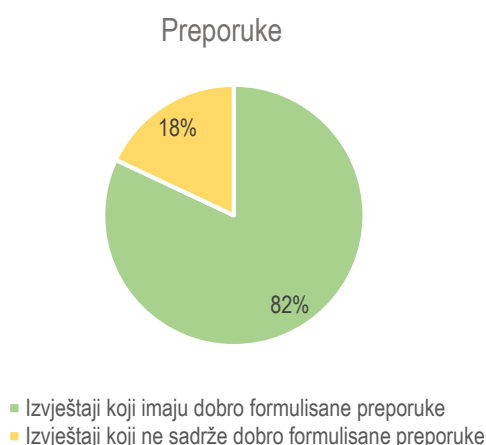


Napredak u izvještavanju o sprovođenju strateških dokumenata

Generalni sekretarijat Vlade je u prvih godinu dana sprovođenja Uredbe posebno pratio da li izvještaji zadovoljavaju kriterijume propisane Metodologijom i sadrže li sljedeće ključne elemente: informaciju o stepenu realizacije akcionog plana, informaciju o utrošenim sredstvima, informaciju o vrijednostima indikatora učinka, preporuke za naredni period implementacije.

Analiza kvaliteta izvještaja pokazala je da je izvještavanje u značajnoj mjeri poboljšano u dijelu praćenja stepena realizacije aktivnosti i davanju preporuka za naredni period sprovođenja. Sa druge strane, određeni, ograničeni napredak postignut je u izvještavanju o učincima i utrošenim finansijama, te oni i dalje ostaju izazov koji je potrebno adresirati u narednom periodu.

Monitoring i izvještavanje sprovode se kako bi se iz naučenih lekcija preduzele korektivne mjere. Prema tome, Metodologija propisuje da svaki izvještaj mora da sadrži preporuke za naredni period sprovođenja strateškog dokumenta. **Kroz konsultacije sa resorima i izdavanje mišljenja, GSV je obezbijedio veću zastupljenost preporuka u izvještajima.** Čak 82% izvještaja koji su usvojeni na Vladi sadrže dobro



razrađene preporuke koje proizilaze iz identifikovanih izazova i predstavljaju jasne i konkretne sugestije za unaprjeđenje. Primjer dobro formulisanih preporuka predstavlja [Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za 2017. i 2018. godinu Strategije cjeloživotne karijerne orijentacije](#) jer su preporuke u izvještaju upućene relevantnim institucijama, jasne su, precizne, i omogućavaju lakše praćenje njihove realizacije. [Izvještaj o realizaciji AP za sprovođenje industrijske politike Crne Gore do 2020](#) dobar je primjer grupisanja preporuka po strateškim ciljevima.

Ekonomičnom i racionalnom planiranju javnih politika³¹ doprinosi i redovno izvještavanje o utrošenim sredstvima. Predstavljanje utrošenih sredstava u odnosu na planirana, kao i izvor finansiranja, u izvještaju o sprovođenju strateških dokumenata predstavlja novu obavezu resora u skladu sa Uredbom i Metodologijom. **Iako 73% izvještaja daju određeni osvrt na utrošena sredstva, analize nijesu na zadovoljavajućem nivou, prvenstveno jer sami akcioni planovi o kojima se izvještava nemaju u potpunosti razrađenu finansijsku konstrukciju.**

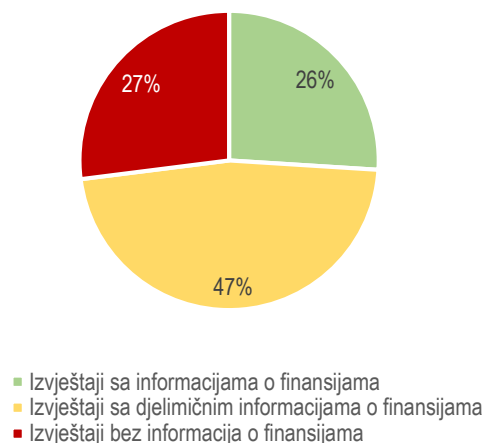
³¹ Član 12 Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata

Dobar primjer finasijskog izvještavanja može se naći u [Izveštaju o realizaciji AP Strategije regionalnog razvoja Crne Gore \(2014-2020\) za 2018.](#) u kome se daje prikaz koliko je novca utrošeno po izvoru finansiranja, ali i koliko je realizovano ulaganja po regionima uz prateći grafički prikaz.

Ipak, u narednom periodu, potrebno je upoznati sve resore o obavezi izvještavanja o finansijama u cilju blagovremenog dostavljanja podataka i vođenja adekvatne evidencije. Takođe, izvještavanje o sredstvima utrošenim za sprovođenje strateških dokumenata od značaja je i za Ministarstvo finansija u svjetlu priprema srednjoročnog budžetskog planiranja. Prema tome, potrebno je intenzivirati saradnju među resorima, GSV i MiF u cilju unaprjeđenja ovog segmenta izvještavanja.

Metodologija propisuje da izvještaji treba da sadrže analitički osvrt na to gdje se stiglo sa reformom u odnosu na postavljene ciljeve kako bi se procijenilo da li je dinamika napretka zadovoljavajuća. **Ipak, u izvještajima se i dalje dominantno pružaju informacije o sprovedenim aktivnostima (procesno izvještavanje), a ne i o vrijednostima indikatora učinka.**³²

Izvještavanje o finansijama



Izvještavanje o učinku



Veliki procenat izvještaja, čak 67%, ne daje podatke o učinku. Razlog je, prvenstveno, što strateška dokumenta o čijem se sprovođenju sačinjava izvještaj ne sadrže indikatore na nivou ciljeva. Imajući u vidu da GSV od septembra 2018. daje mišljenja na strateška dokumenta, ali i na nove akcione planove onih strategija koje su usvojene prije stupanja na snagu Uredbe, kroz proces međuresorskih konsultacija, broj dokumenata sa definisanim indikatorima učinka porastao je za 35% (grafik 3). To znači da će se postepeno, u narednim godinama smanjivati procenat izvještaja u kojima se ne analiziraju vrijednosti indikatora učinka. Drugi izazov u izvještavanju 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. Metodologijom se opisuju osnove monitoringa, izvještavanja, evaluacije i indikatora. Međutim, jednogodišnja praksa u međuresorskim konsultacijama sa ciljem unaprjeđenja izvještaja ukazala je na potrebu za izradom smjernica sa detaljnijim uputstvima o načinu pisanja redovnih godišnjih izvještaja, uz korisne prateće obrasce.

³² Vidjeti "Postavljanje indikatora i ciljnih vrijednosti", Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, Generalni sekretariat Vlade Crne Gore, 2018, strana 31

Unaprijeđenje izvještavanja o sprovođenju krovnih strateških dokumenata – Pravci razvoja Crne Gore 2018-2021

Pravci razvoja Crne Gore određuju sektorske i međusektorske prioritete politika u odnosu na odgovarajući finansijski okvir, i kao takvi predstavljaju jedan od krovnih strateških dokumenata u crnogorskom sistemu planiranja politika.³³ U Pravcima razvoja 2018-2021 navodi se da sistem monitoringa podrazumijeva praćenje kvaliteta implementacije mjera putem indikatora. Međutim, u prvobitno planiranom sistemu indikatora izostao je fokus praćenja učinka na nivou politika.

Kvalitetno izvještavanje o sprovođenju ovog strateškog dokumenta od izuzetnog je značaja, imajući u vidu da pruža jasnu viziju djelovanja po svim sektorskim politikama u cilju realizacije ključnih razvojnih potencijala Crne Gore. Prema tome, Generalni sekretarijat Vlade je, u cilju afirmacije međuresorske saradnje, sa nadležnim Ministarstvom finansija i ostalim resorima **unaprijedio sistem indikatora u PRCG 2018-2021, i na taj način obezbijedio osnov za buduće konzistentnije praćenje napretka na nivou politika.**

Sistem indikatora unaprijeđen je na način da su svakoj mjeri, definisanoj Pravcima razvoja, dodijeljeni odgovarajući indikatori o kojima se izvještava svake godine. Na taj način, prati se dinamika implementacije važnih projekata, daju se obrazloženja za kašnjenje i sugestije za narednu godinu sprovođenja uz odgovarajući semafor pristup³⁴.

Takođe, **prvi put su uvedeni jasni indikatori učinka na nivou oblasti politike**, o kojima se izvještava svake druge godine. Prema tome, Izvještaj o sprovođenju Pravaca razvoja za 2019, za pomenute indikatore učinka sadrži dostignutu vrijednost za izvještajnu godinu (2018), ali i **planiranu prelaznu vrijednost (za kraj 2019), i planiranu ciljnu vrijednost (kraj 2021).**

Ova unaprijeđenja odgovaraju kriterijumima predviđenim Metodologijom u dijelu minimum kriterijuma za praćenje učinka, te na taj način doprinose unaprijeđenju kulture usmjerenosti na rezultate.

RAZVIJEN SISTEM INDIKATORA

Pravci razvoja Crne Gore

- 18 oblasti politika

✓ 35 indikatora učinka na nivou politika sa trenutnim, prelaznim, ciljnim

³³ Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, 2018, strana 19

³⁴ Za svaku mjeru dat je semafor pristup, odnosno vizuelna oznaka stepena njene ispunjenosti. Zelenom bojom prikazane su mjere sa dobro ostvarenim rezultatima, žutom mjere sa zadovoljavajućim stepenom realizacije, a crvenom mjere sa čijom se realizacijom nije otpočelo u izvještajnom periodu. Ovaj pristup omogućava godišnje praćenje dinamike sprovođenja predviđenih obaveza i ukazuje na oblasti politika u kojima je potrebno preduzeti korektivne mjere.

V. Predstojeći izazovi i dalji pravci djelovanja na unaprjeđenju planskog sistema

V.a. Preporuke na osnovu dosadašnje prakse

- I dalje postoji potreba smanjenja ukupnog broja važećih strateških dokumenata, u prvom redu strategija. Zajedničkim djeovanjem svih resora, potrebno je sagledati stanje u strateškom okviru po svim politikama i procijeniti svrsishodnost pojedinih strategija na snazi, uz proaktivan pristup da budući ciklus planiranja bude sveobuhvatniji.
- U kontekstu pripreme godišnjeg programa rada Vlade, predlozi o izradi budućih strateških dokumenata treba da su usklađeni s članom 14 Uredbe, po kome organ državne uprave dostavlja Generalnom sekretarijatu Vlade predlog za donošenje strateškog dokumenta koji sadrži tačan naziv dokumenta, vremenski period za koji se donosi i obrazloženje razloga za njegovo donošenje, vodeći računa o poštovanju principa ekonomičnosti i racionalnog planiranja.
- U susret izradi novog Programa pristupanja Crne Gore EU za period 2020-2022, voditi računa da predlozi strateških dokumenata budu u skladu s principom ekonomičnosti i racionalnog planiranja iz člana 12 Uredbe, koji podrazumijeva da se prilikom planiranja i izrade strateškog dokumenta vodi računa ostepenu ljudskih, organizacionih, finansijskih i materijalnih resursa koji su na raspolaganju za njegovo sprovođenje, praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluaciju.
- U ciklusu planiranja politika, potrebno je posebno voditi računa o usklađenosti planiranih strateških dokumenata s budžetskim okvirom, a u susret uspostavljanju srednjoročnog programskog budžeta zasnovanog na sektorskim politikama.
- U ciklusu planiranja politika, neophodno je posebno voditi računa o snaženju kvaliteta izvještavanja, kao i o potrebi da se završni i godišnji izvještaji o sprovođenju strateškog dokumenta za prethodni period dostavljaju prije ili istovremeno s predlogom novog strateškog dokumenta/akcionog plana.
- U izvještajima o sprovođenju strateških dokumenata potrebno je da resori posebno unaprijede izvještavanje o učinku (dostizanju ciljeva postavljenih strateškim dokumentima), i izvještavanje o finansijama, kao i da izvještaje o sprovođenju, nakon njihovog usvajanja na Vladi, objave na svojim internet stranicama, kako bi se obezbijedila veća transparentnost rada organa državne uprave.

V.b. Preporuke za adresiranje budućih izazova i tema relevantnih za planski sistem

Racionalno planiranje politika, kao što je naglašeno i u članu 12 Uredbe, podrazumijeva da se strateška dokumenta planiraju u skladu sa realnim potrebama. Pored toga, da bi se očekivali konkretni efekti potrebno je da strateško planiranje na nivou države bude obuhvaćeno u okviru jedinstvenog sistema. Koherentno planiranje javnih politika koje se zasniva na učinku i mjerljivim podacima je jedan od prioriteta Vlade Crne Gore. Kvalitetan sistem strateškog planiranja i dobra koordinacija ciljeva i prioriteta su ključni u dostizanju standarda dobrog upravljanja za države koje teže da postanu članice Evropske unije. Takav sistem zahtjeva da se, na osnovu preciznih podataka o postojećoj situaciji u određenoj oblasti, strateškim dokumentima definišu jasni ciljevi, koji moraju

biti u skladu sa prioritetima Vlade i praćeni preciznim indikatorima učinka koji omogućavaju praćenje sprovođenja politike i realizaciju samih ciljeva, pa će u narednom periodu posebna pažnja biće posvećena promovisanju razvoja politika zasnovanih na provjerljivim podacima.

Generalni ishod kojem se teži jeste bolja koordinacija javnih politika i kvalitetniji sistem strateškog planiranja, što posredno utiče na napredak u procesu integracija u EU, kao i na pristup sredstvima pretprijetne podrške Evropske unije. Temeljna implementacija načela iz Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i Metodologije, usmjerenost politika ka mjerljivom učinku i utemeljenost istih na provjerljivim podacima, jedinstven sistem monitoringa Vladinih strategija zasnovan na kvalitetnim indikatorima učinka su glavni koraci ka jačanju sistema strateškog planiranja. Vlada će, u skladu sa svojim prioritetom snaženja strateškog planiranja, strateška dokumenta i izvještaje o sprovođenju u narednom periodu i dalje unapređivati uz promovisanje principa utemeljenosti na provjerljivim podacima, ali i staviti fokus na jačanje konsultativnog procesa tokom izrade tih dokumenata.

Kako bi strateško planiranje i proces donošenja odluka bili zasnovani na podacima i dovoljno količini informacija, nauka i istraživanje bi trebalo da budu u većoj mjeri uvezani sa procesom planiranja javnih politika. U tu svrhu bi trebalo razmotriti modalitete da se akademska zajednica, istraživači, „think-tank“ organizacije i drugi predstavnici civilnog sektora na strukturiran način uključe u razvoj strateških dokumenata kako bi se kroz praktičnu upotrebu analitičkih alata iznašla kvalitetna rješenja na izazove politika. Glavni cilj ovog pristupa je da se dostupni i provjerljivi podaci i relevantna istraživanja usmjere na traženje „pametnih“ odgovora prilikom kreiranja javnih politika. **Kako bi podaci „sa terena“ bili pouzdani i kako bi bili osnova za naredne cikluse informisanog i na podacima zasnovanog planiranja politika, potrebno je da se redovno prati i izvještava o sprovođenju strateških dokumenata.** Već to je značajan korak koji vodi ka boljem prepoznavanju uzroka i posljedica problema i definisanja prioriteta za naredni period planiranja politika. Dodatni benefit je bolje evaluiranje sprovođenja strateških dokumenata, jer daje polaznu osnovu za planiranje narednih koraka.

Jedan od prioriteta je, svakako, veći stepen usklađenosti strateškog planiranja politika sa IPA programiranjem, gdje napore treba usmjeriti na usaglašavanje razvijanja, koordinacije politika i izrade strateških dokumenata sa procesom planiranja i implementacije Instrumenata pretprijetne podrške, a provjeru kvaliteta strateških dokumenata koju vrši GSV približiti strukturama koje se bave programiranjem Ipe. Takođe, u okviru cilja uspostavljanja jedinstvenog sistema monitoringa Vladinih strategija, bila bi korisna mogućnost razvijanja seta nacionalnih indikatora učinka koji će biti usklađeni sa serijom odabranih kompozitnih IPA indikatora u okviru novog ciklusa Ipe. Ovo bi se moglo iskoristiti za dalji razvoj kapaciteta za upravljanje podrškom EU, a od ključne je važnosti da se stvori sveobuhvatan i funkcionalan sistem koji može da ispoštuje obaveze koje Crna Gora preuzima na putu ka EU. Dugoročno gledano, ovakav sistem bi značajno olakšao proces usklađivanja nacionalnih politika sa politikama EU, što je jedna od osnova za uspješno članstvo i svrsishodnu upotrebu evropskih strukturnih fondova.