



Crna Gora
Vlada Crne Gore
Generalni sekretarijat Vlade
Sektor za strateško planiranje i koordinaciju politika Vlade



Informacija o uspostavljanju funkcija koordinacije politika u ministarstvima

Sadržaj:

Informacija o uspostavljanju funkcija koordinacije politika u ministarstvima	1
UVOD	3
TRENUTNO STANJE NA PLANU KOORDINACIJE POLITIKA I PRISUTNI IZAZOVI	4
MINISTARSTVA KAO POKRETAČI REFORME STRATEŠKOG PLANIRANJA - KOORDINACIJA POLITIKE KAO ALAT	7
Značaj funkcije koordinacije politika za ukupan kvalitet planiranja politike i planiranja za održivi razvoj.....	7
Važnost funkcije koordinacije politika za članstvo u EU.....	8
Relevantnost funkcije koordinacije politika za učinkovitiji programski budžet.....	9
ODGOVORNOST ZA KOORDINACIJU POLITIKA I SPECIFIČNE FUNKCIJE.....	10
ORGANIZACIONI MODELI KOORDINACIJE POLITIKA	12
ANEKS: odabrani opisi studija slučaja	15
Hrvatska.....	15
Estonija	16
Litvanija.....	18



UVOD

Vlada Crne Gore je donošenjem Uredbe o načinu i postupku izrade usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata¹ (*Sl. list CG, br. 54/2018* od 31.7.2018, u daljem tekstu: Uredba) uspostavila sistem strateškog planiranja sa ključnim ulogama Generalnog sekretarijata Vlade u koordinaciji nacionalnih politika i Ministarstva finansija s aspekta finansiranja javnih politika i njihove usklađenosti sa budžetom. Sistem je u svojoj osnovi funkcionalan i omogućio je da se konsoliduju procesi razvoja strateških dokumenata, ujednači praksa i kvalitet njihove izrade, unaprijedi njihova zasnovanost na podacima, kreiraju mjerljivi okviri za praćenje njihovog sprovođenja.

Međutim, i pored evidentnog progressa na planu strateškog planiranja, dosadašnja praksa je ukazala na prisutnost različitih izazova koji negativno utiču na kvalitet javnih politika. Izazovi su posljedica odsustva efektivne horizontalne koordinacije na nivou ministarstava u procesu strateškog planiranja i jasnih odgovornosti za cjelovitu realizaciju procesa planiranja. Bez adekvanih koordinacionih mehanizama, javne politike postaju fragmentirane, strateški dokumenti se umnožavaju bez jasne hijerarhije, a efekti mjera ostaju ograničeni.

Kako bi se stanje unaprijedilo, potrebno je uspostaviti efektivnu koordinaciju politika na nivou ministarstava, što podrazumijeva uvođenje ključnih funkcija koordinacije politika i prepoznavanje odgovornosti za njihovu realizaciju.

Ova informacija, polazeći od prakse zemalja EU, sadrži pregled predmetnih funkcija, kao i potencijalne modele kako se one mogu definisati na nivou ministarstava, imajući u vidu potencijalno različite kapacitete i resurse na raspolaganju u ministarstvima.

¹ [Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata](#)

TREKUTNO STANJE NA PLANU KOORDINACIJE POLITIKA I PRISUTNI IZAZOVI

SIGMA² je u svom Izveštaju iz 2024. godine³ generalno prepoznala da je Crna Gora uspostavila sistem strateškog planiranja koji uglavnom rutinski sprovode ministarstva. Osnove su postavljene, a pravila i smjernice se uglavnom poštuju, centralno upravljanje i kontrola kvaliteta se obavljaju i izveštaji o praćenju sprovođenja strateških dokumenata u većini slučajeva su pripremljeni i objavljeni.

Međutim, izveštaj SIGMA-e takođe identifikuje trajne slabosti, koje uključuju nizak kvalitet analiza politika, ograničene analize troškova i uticaja na budžet, nizak nivo korišćenja podataka, slabu koordinaciju zainteresovanih strana i nedostatke u javnim konsultacijama, zbog kojih su stope realizacije planiranih aktivnosti niske, a što je istaknutije, nivo ostvarenosti ciljeva sektorskih strategija niži od predviđenog.

Jedna od identifikovanih slabosti odnosi se i na **nizak kapacitet ministarstava za razvoj i koordinaciju rada na strateškom planiranju i razvoju politika u ministarstvima, sa drugim institucijama i ključnim akterima izvan Vlade.**

Generalni sekretarijat Vlade je, u saradnji sa SIGMA-om, dodatno analizirao ova pitanja kroz „Analizu sistema strateškog planiranja u Crnoj Gori“ tokom 2024. godine. Ova analiza je pokazala da izostaje jasna koordinacija unutar ministarstava koja bi omogućila efikasniju primjenu planskih zahtjeva i bolji kvalitet planskih dokumenata, uključujući bolju usklađenost planskih dokumenata sa budžetom, usklađenost sa Instrumentom predpristupne pomoći (IPA). Konstatovano je da nema formalizacije funkcije strateškog planiranja sa definisanim zadacima, jasnog hijerarhijskog odnosa i načela interakcije između organizacionih jedinica u ministarstvima, kao i da nije jasno definisana uloga i funkcija visoko rukovodnog kadra u procesu planiranja politika.

S aspekta prakse rada ministarstava, evidentno je da **izostaje koordinacija različitih organizacionih jedinica prilikom kreiranja politika iz nadležnosti ministarstava i dosljedna primjena principa planiranja, izrade i sprovođenja strateških dokumenata** definisanih Uredbom, zbog čega su javne politike fragmentisane i usko postavljene, horizontalna pitanja se ne integrišu na adekvatan način u javne politike, otežana je njihova koordinacija i znatno je uvećan administrativni teret za zaposlene u ministarstvima.

Kada je u pitanju izazov koordinacije, vrijedno je pomenuti da je u *Izveštaju o napretku 2025. za Crnu Goru*⁴, bez obzira na konstataciju o dobrom napretku u zakonodavnom

² Više na: <https://www.sigmaweb.org/>

³ Vidi: https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-montenegro-2024_6b3dec38-en.html (pristupljeno 19. 7. 2025)

⁴ *Izveštaj o napretku 2025*, Crna Gora, str. 25, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/9ae69ea7-81d6-4d6a-a204-bd32a379d51d_en?filename=montenegro-report-2025.pdf (pristupljeno 23. 3. 2026)

i metodološkom okviru za koordinaciju politika, Komisija naglasila **potrebu jačanja koordinacije između javnih institucija, obezbjeđivanje usklađenosti između centralnih planskih dokumenata i unapređenje kvaliteta procjene troškova u planskim dokumentima**. Bez obzira na smjernice o planiranju sektorskih strateških dokumenata, praćenju i izvještavanju o njihovom sprovođenju, ukupan stepen ostvarivanja ciljeva u sektorskim strategijama ostaje nizak na nivou ministarstava.

Izazovi se evidentiraju i u drugim aspektima primjene regulatornog okvira relevantnog za strateško planiranje i ogledaju se u: izostanku obrazloženja o potrebi donošenja novih strateških dokumenata pred Generalnim sekretarijatom Vlade prije njihovog kandidovanja za Program rada Vlade, odsustvu kvalitetnih analiza uticaja politika, nedovoljno inkluzivnom procesu razvoja politika, nedosljednoj primjeni procedura o sprovođenju javnih rasprava

S aspekta procesa srednjoročnog i godišnjeg planiranja Programa rada Vlade, praksa je pokazala da prilozi ministarstava variraju u svom kvalitetu, da u pojedinačnim slučajevima nisu prethodno konsolidovani na nivou ministarstva prije dostavljanja Generalnom sekretarijatu Vlade, kao i da dostavljeni prilozi u nekim situacijama nisu usklađeni sa priložima koji se paralelno dostavljaju za potrebe pripreme Programa pristupanja Crne Gore EU, što procese planiranja prolongira i čini manje efikasnim. Ova situacija upućuje da nema jasno definisane kontrolne i koordinacione funkcije u ministarstvima koja bi bila dodijeljena odgovarajućoj visoko-rukovodnoj poziciji, koja bi se efektivno starala da predloži i inicijative od strane ministarstava budu konsolidovani i verifikovani prije njihovog daljeg procesuiranja.

Sistem srednjoročnog planiranja nije limitiran na program rada Vlade, već se u perspektivi očekuje i uspostavljanje sistema srednjoročnog planiranja rada ministarstava. S tim u vezi, Generalni sekretarijat Vlade je u saradnji sa Ministarstvom finansija kroz projekat „EU4PFM“ preduzeo aktivnosti na razvoju metodološkog okvira koji će biti osnova za izradu srednjoročnih planova ministarstva, što će podrazumijevati **potrebu uspostavljanja efikasnog mehanizma koordinacije na nivou ministarstva za pripremu i praćenje sprovođenja ovih planova i shodno alociranje odgovornosti za navedene procese prema odgovarajućim radnim pozicijama u ministarstvima, uključujući i kontrolnu funkciju u okviru pozicije visoko-rukovodnog kadra**.

Integralni dio procesa strateškog planiranja je i pitanje finansiranja javnih politika, odnosno obezbjeđenje potrebnih finansijskih sredstava za njihovo sprovođenje u skladu sa prioritetima Vlade iz različitih izvora - državni budžet, donatorska podrška. Dosadašnja praksa ministarstava pokazuje da u strateškim dokumentima i izvještajima o njihovom sprovođenju često nedostaju informacije o finansijskim sredstvima ili one nisu predstavljene na transparentan način koji bi jasno ukazao na udio utrošenih sredstava iz različitih izvora, što upućuje da izostaje proaktivnija saradnja i razmjena informacija između organizacionih jedinica koje se bave razvojem politika sa organizacionim jedinicama koja se bave pitanjima budžeta u ministarstvima.

Sa aspekta donatorske podrške, na nivou ministarstva, ne postoje jasni mehanizmi za analiziranje potrebe za donatorskom podrškom i njenom usmjeravanju u skladu sa definisanim prioritetima Vlade, što otvara prostor za kompetitivni nastup različitih organizacionih jedinica unutar ministarstva u procesu obezbjeđenja finansijske podrške od strane donatora, uz povezane rizike koji se odnose na mogućnosti višestrukog finansiranja, necjelishodnog i neefikasnog korišćenja finansijskih sredstava. Ovdje treba podsjetiti da je Vlada Crne Gore inicirala uspostavljanje sistema koordinacije donatorske podrške kako bi se osiguralo efikasno korišćenje donatorskih sredstava u skladu sa prioritetima Vlade i potrebama održivog razvoja Crne Gore. Razvoj ovog sistema je u toku i on uključuje potrebu da se na nivou ministarstva uspostave odgovarajuće funkcije i odgovornosti u okviru radnih pozicija, koje će biti integralni dio sistema koordinacije donatorske podrške, a u širem kontekstu i integralni dio sistema koordinacije politika.

Bitan element sistema strateškog planiranja jeste **efikasna i efektivna komunikacija ključnih aktera, kako unutar ministarstva, tako i na relacijama između različitih državnih organa**, zbog čega je potrebno jasno alocirati odgovornost za njenu realizaciju u okviru ministarstva. Time će se kreirati odgovarajuća fokalna tačka koja će uvezati komunikaciju po različitim aspektima strateškog planiranja i osigurati konsolidaciju poruka na nivou ministarstava i u komunikaciji sa drugim državnim organima.

Gore navedene izazove je Vlada nastojala da riješi kroz uspostavljanje organizacionih jedinica za strateško planiranje u ministarstvima tokom 2023. godine, konkretno usvajanjem Zaključka⁵ kojim je obavezala sva ministarstva da usklade svoje propise o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i da oforme organizacione jedinice, koje treba da obavljaju zadatke strateškog planiranja na jednom mjestu. Međutim, ovaj Zaključak nije efikasno realizovan u praksi, a donošenjem Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave (*Sl. list CG, br. 98/2023, 102/2023, 113/2023, 71/2024, 72/2024, 90/2024, 93/2024, 93/2024 - ispravka, 104/2024 i 117/2024*), kojom je broj ministarstava uvećan na 25, osporena je finansijska održivost modela predloženog predmetnim Zaključkom. Ovdje treba naglasiti i da postojeća ministarstva imaju neujednačene resurse i kapacitete, što dodatno kompromituje predloženi model.

Generalni sekretarijat Vlade je u saradnji sa SIGMA-om analizirao alternativnu mogućnost za rješavanje predmetnih izazova, pri čemu je postignuta saglasnost da je **najoptimalniji pristup definisati set ključnih funkcija koje svako ministarstvo mora imati, dodijeliti odgovornost za njihovo ispunjavanje radnoj poziciji u ministarstvu na nivou visoko-rukovodnog kadra, dok bi konkretni zadaci u vezi sa ispunjavanjem funkcija bili alocirani radnim pozicijama u ministarstvu shodno njihovim nadležnostima.**

⁵ Zaključak dostupan na: <https://www.gov.me/dokumenta/14f7327b-e97c-43c5-a752-0d5a8133c16b> (pristupljeno: 1. 4. 2026)

MINISTARSTVA KAO POKRETAČI REFORME STRATEŠKOG PLANIRANJA - KOORDINACIJA POLITIKE KAO ALAT

Uloga ministarstava u daljoj reformi strateškog planiranja je ključna, s obzirom da **efikasna koordinacija politika i dalje ostaje jedan od odlučujućih elemenata za pružanje kvalitetnih javnih politika građanima**, a u kontekstu završne faze pristupanja Crne Gore EU to zahteva pojačane zajedničke napore svih zainteresovanih strana. Kao buduća država članica EU, Crna Gora će morati da sprovede značajan dio pravne tekovine EU i apsorbuje što više sredstava EU putem kvalitetnih projekata od strateškog značaja za razvoj zemlje. Takođe, efektivno učešće u procesima donošenja odluka u EU zahtjeva unaprijedenu koordinaciju između različitih timova ministarstva, uključujući saradnju sa kolegama u Predstavništvu EU.

Nove odgovornosti punopravne članice EU zahtijevaće veću agilnost njene javne administracije, veću efikasnost u planiranju politika i projektima, kao i fokus na učinak i budžet zasnovan na učinku, pripremajući put ka takozvanom održivom upravljanju. Održivo upravljanje obuhvata demokratsku vlast i upravljanje sa predviđanjem i snažnim fokusom na koordinaciju, kao preduslovima za efikasnost politika i, na kraju, ekonomsku, socijalnu i ekološku održivost. Štaviše, unapređenjem koordinacije politika, ministarstva mogu dobiti priliku da ispune dugoročne promjene u društvu, čime se pravi značajan pomak od „dobrog upravljanja“ ka novom političkom, socijalnom i ekonomskom poretku koji je održiv za buduće generacije.

Značaj funkcije koordinacije politika za ukupan kvalitet planiranja politike i planiranja za održivi razvoj

Okvir strateškog planiranja u Crnoj Gori zasniva se na hijerarhiji planskih dokumenata, kategorizaciji i dobrim principima planiranja politike, uključujući princip usklađenosti, princip finansijske održivosti, princip odgovornosti, princip saradnje, princip transparentnosti, princip kontinuiteta i princip ekonomičnosti i racionalnog planiranja. Međutim, ako Crna Gora želi u potpunosti da sprovede svoje međunarodne obaveze povezane sa Agendom UN-a 2030, potreban je veći stepen usklađenosti i koordinacije politika među institucijama kako bi se postigli ciljevi NSOR 2030 i bolje pridržavanje nacionalnih zahtjeva strateškog planiranja u pogledu kvaliteta strateških dokumenata, praćenja i evaluacije.

Jedinice ili pojedinci uključeni u praćenje NSOR 2030 i ostvarenje relevantnih ciljeva održivog razvoja, prikupljanje podataka i izvještavanje, treba da budu uključeni u sve planske aktivnosti na nivou ministarstva – bilo da se radi o pripremi sektorske strategije, institucionalnog plana, srednjoročnog ili godišnjeg programa Vlade, kao i srednjoročnog i godišnjeg budžeta. Podatke dostupne na www.sdgmontenegro.me treba redovno konsultovati od strane onih koji razvijaju politike, kao i od onih koji donose relevantne odluke o planiranju i implementaciji.

Svaki novi planski dokument treba da bude koherentan i usklađen sa sistemom važećih strateških dokumenata - krovna strateška dokumenta, koja odražavaju dugoročni razvoj Crne Gore (Nacionalna strategija održivog razvoja, Program pristupanja EU, Reformska agenda, Program ekonomskih reformi i Fiskalna strategija) i oni koji odražavaju političke prioritete za mandat Vlade (Ekspoze premijera, srdnjoročni i godišnji programi rada).

Tabela 1: Odnos krovnih i strateških dokumenata



Važnost funkcije koordinacije politika za članstvo u EU

Kako Crna Gora ubrzava svoje reforme da bi završila pregovore o pristupanju EU do kraja 2026. godine, postalo je neophodno podržati dinamiku ovih pregovora kvalitetnim planiranjem i unapređenom koordinacijom politika među svim relevantnim institucijama i unutar svake organizacije pojedinačno. Pored Programa pristupanja Crne Gore EU, kao sveobuhvatnog strateškog dokumenta koji postavlja tempo usvajanja brojnih strateških i zakonodavnih akata usmjerenih na usklađivanje sa EU pravnom tekovinom, svi institucionalni naponi moraju biti usmjereni na sprovođenje EU Reformske agende, koja definiše matricu rasta Crne Gore kroz povezivanje socio-ekonomskih reformi sa osnovama, uključujući vladavinu prava i ciljane investicije. Usklađivanje crnogorskih sektorskih strategija na nivou ciljeva i zadataka sa EU Reformskom agendom je ključno, jer ovo nije samo instrument za društvenu transformaciju i finansiranje EU, već alat za ubrzanje postizanja ključnih političkih ciljeva Crne Gore.

Osim što obuhvata sve relevantne sektorske politike (vladavina prava, nezavisno pravosuđe i kapacitete za sprovođenje zakona, poštovanje ljudskih prava, borbu protiv

korupcije, politike usmjerene na razvoj funkcionalne tržišne ekonomije i poboljšanje sposobnosti Crne Gore da se nosi s konkurentskim pritiskom unutar EU, kao i preuzimanje obaveza članstva u EU s relevantnim kapacitetima), **Reformska agenda EU postaviće osnovu za buduću koordinaciju poslova EU nakon što Crna Gora postane punopravna članica EU, kao i za pripremu tzv. Sporazuma o partnerstvu s EU.** Stoga je vrijedno izgraditi učinkovitu funkciju koordinacije politika oko nje, kako bi svaka institucija uspjela uspješno uskladiti svoje strategije, politike i planove s relevantnim reformama i ciljevima Reformske agende EU.

Treći važan sveobuhvatni dokument strateškog planiranja iz konteksta EU je Program ekonomskih reformi, a institucije takođe moraju osigurati relevantnu usklađenost. PER služi kao pripremna vježba za učestvovanje zemlje u tzv. Evropskom semestru - godišnjoj praksi koja koordinira ekonomske i socijalne politike EU tokom koje države članice EU usklađuju svoje budžete i ekonomske politike s ciljevima i pravilima dogovorenima na nivou EU.

Relevantnost funkcije koordinacije politika za učinkovitiji programski budžet

U kontekstu sprovođenja programskog budžeta, reforme koju Ministarstvo finansija koordinira već nekoliko godina, s ciljem povećanja transparentnosti i odgovornosti tokom cijelog procesa budžetiranja, koordinacija politika ključna je za pružanje boljih informacija o svrhama trošenja i postignutim rezultatima. **Razvoj smislenih informacija o učinku temelj je budžeta zasnovanog na učinku** (performance – based budget). Učinkovita koordinacija politika pozitivno utiče na način na koji se razvijaju informacije o učinku u smislu njihove relevantnosti i kvaliteta.

Ministarstva i nezavisna tijela dužna su pokazati kako će njihovi budžetski predlozi doprinijeti postizanju specifičnih srednjoročnih ciljeva i poboljšanju pružanja usluga. Stoga je ključno da jedinice i državni/e službenici/ce (npr. službenici/ce za budžet i finansije) uključeni u pripremu srednjoročnog i godišnjeg programskog budežta budu uključeni u sve aktivnosti planiranja na nivou ministarstva - bilo da se radi o pripremi sektorske strategije, institucionalnog plana, srednjoročnog ili godišnjeg programa rada Vlade.

ODGOVORNOST ZA KOORDINACIJU POLITIKA I SPECIFIČNE FUNKCIJE

Unutrašnja usklađenost nije samo formalnost – ona direktno utiče na kvalitet javnih politika, efikasnije korišćenje sredstava (uključujući EU fondove) i povjerenje građana. Ključ je u institucionalizaciji koordinacije, fokusiranju na rezultate, uz punu primjenu postojećih pravnih i metodoloških okvira.

Da bi se poboljšala unutrašnja usklađenost planiranja i izvještavanja u ministarstvu, važno je dodijeliti jasnu odgovornost za sprovođenje poslova strateškog planiranja visoko rukovodnom kadru koji bi nadgledao organizacione jedinice koje izvršavaju specifične zadatke propisane relevantnim zakonima i podzakonskim aktima.

Za ovo, svako ministarstvo treba da utvrdi jednu odgovornu poziciju, koja će djelovati kao ključni/a sagovornik/ca i odgovorni/a službenik/ca za Generalni sekretarijat Vlade, Ministarstvo evropskih poslova i Ministarstvo finansija za sva pitanja strateškog planiranja. Ova pozicija bi mogla biti prepoznata kao pozicija koordinatora/ke za strateško planiranje (KSP), zadužen/a za koordinaciju planiranja politika ministarstva u odnosu na nacionalne strateške prioritete i kriterijume o izradi strateških dokumenata, planiranja odgovarajućih obaveza integracije u EU i planiranja budžeta, uključujući donatorsku podršku.

Konkretne funkcije koje su međusobno povezane, zahtjevaju posvećenu stručnost, moraju da budu ispunjene od strane svih ministarstava i stoga se dodjeljuju na određenom višem nivou za:

- a) **Koordinaciju planiranja politika organa državne uprave u odnosu na nacionalne strateške prioritete i kriterijume u izradi strateških dokumenata**, kroz:
- koordinaciju i savjetovanje o procesu strateškog planiranja;
 - koordinaciju priloga za srednjoročne/ godišnje programe rada Vlade i izvještaje o njihovom sprovođenju, vodeći računa o obavezama integracije EU i programskom budžetu;
 - praćenje ostvarivanja Ciljeva održivog razvoja i izvještavanje o indikatorima održivog razvoja;
 - koordinaciju izrade, monitoringa i evaluacije sektorskih strategija u nadležnosti organa državne uprave, uz obezbjeđivanje implementacije normativnog okvira i smjernica za strateško planiranje i za javne konsultacije o nacrtu strategija;
 - koordinacija pripreme, praćenja i implementacije srednjoročnog/godišnjeg programa rada organa državne uprave;
 - učestvovanje u različitim međuresorskim radnim tijelima koja se uspostavljaju za koordinaciju politika, kao i timovima unutar samog organa državne uprave;
 - upravljanje podacima od značaja za strateško planiranje (registar strateških dokumenata i pratećih izvještaja, registar metodoloških uputstava za kvalitet strateških dokumenata i izvještaja, registar projekata finansiranih od EU,

registar projekata donatorske pomoći) i obezbjeđivanje efektivne upotrebe primjenljivih IT alata za koordinaciju, planiranje i praćenje sprovođenja dokumenata strateškog planiranja.

b) **Koordinaciju usklađenosti s obavezama integracije u EU** kroz:

- koordiniranje usklađenosti priloga ministarstva Programu pristupanja Crne Gore EU, Reformskoj agendi i drugim ključnim dokumentima planiranja evropskih integracija;
- obezbjeđivanje usklađenosti između nacionalnih sektorskih prioriteta i programiranja eksterne pomoći, uključujući IPA fondove;
- obezbjeđivanje koordinacije sa IPA jedinicom kako bi se doprinijelo programiranju, praćenju, izvještavanju i evaluaciji intervencija koje finansira EU u skladu sa nacionalnim strateškim okvirima;

c) **Koordinaciju planiranja programskog budžeta** kroz:

- integraciju strateških ciljeva u proces programskog budžetiranja;
- obezbjeđivanje koherentnosti doprinosa ministarstva godišnjem i srednjoročnom budžetskom okviru, uključujući i doprinose ministarstva programskom budžetiranju;
- koordinaciju donatorske pomoći (analiziranje potreba za donatorskom i ekspertskom podrškom u kontekstu strateških planova ministarstva, pripremanje predloga za donatorsku i ekspertsku podršku u skladu sa identifikovanim potrebama, obezbjeđivanje usklađenosti donatorske podrške sa prioritetima Vlade);

Za sve navedene funkcije ministarstva treba da preciziraju poslove koje svaka direkcija ili odjeljenja ministarstva obavlja u praksi i na tehničkom nivou.

ORGANIZACIONI MODELI KOORDINACIJE POLITIKA

Šematski je opisano pet ilustrativnih organizacionih modela za uspostavljanje funkcije koordinacije politika u ministarstvima. **Bez obzira na izabrani model, neophodno je da funkcija koordinacije politika ima snažnu podršku višeg rukovodstva, dovoljne kadrovske kapacitete i vidljivost i uticaj za obavljanje svojih dužnosti vis-a-vis odjeljenja za politike u ministarstvu.**



Ukupna odgovornost za funkcije strateškog planiranja.

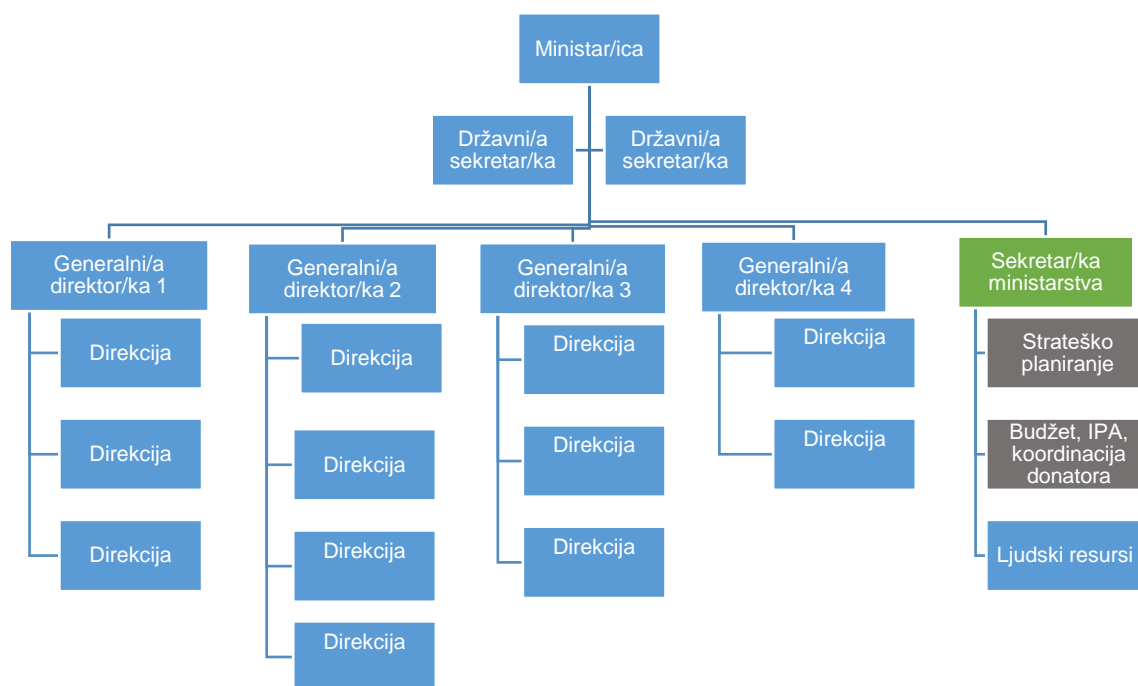


Jedinice koje obavljaju tehničke poslove za strateško planiranje za cijelo ministarstvo.

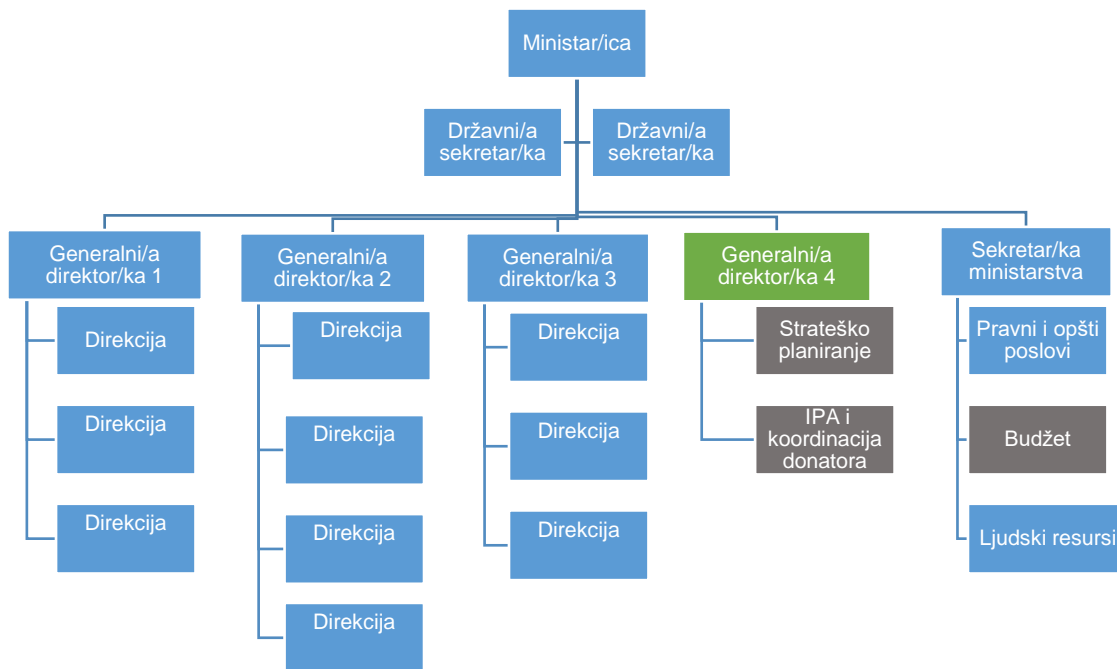


Jedinice koje obavljaju funkcije razvoja politike u skladu sa temama politike za koje su odgovorni.

1. **Sekretar/ka ministarstva je odgovoran/a za koordinaciju, a poslove tehničkog strateškog planiranja sprovode organizacione jedinice koje odgovaraju sekretaru/ki.**

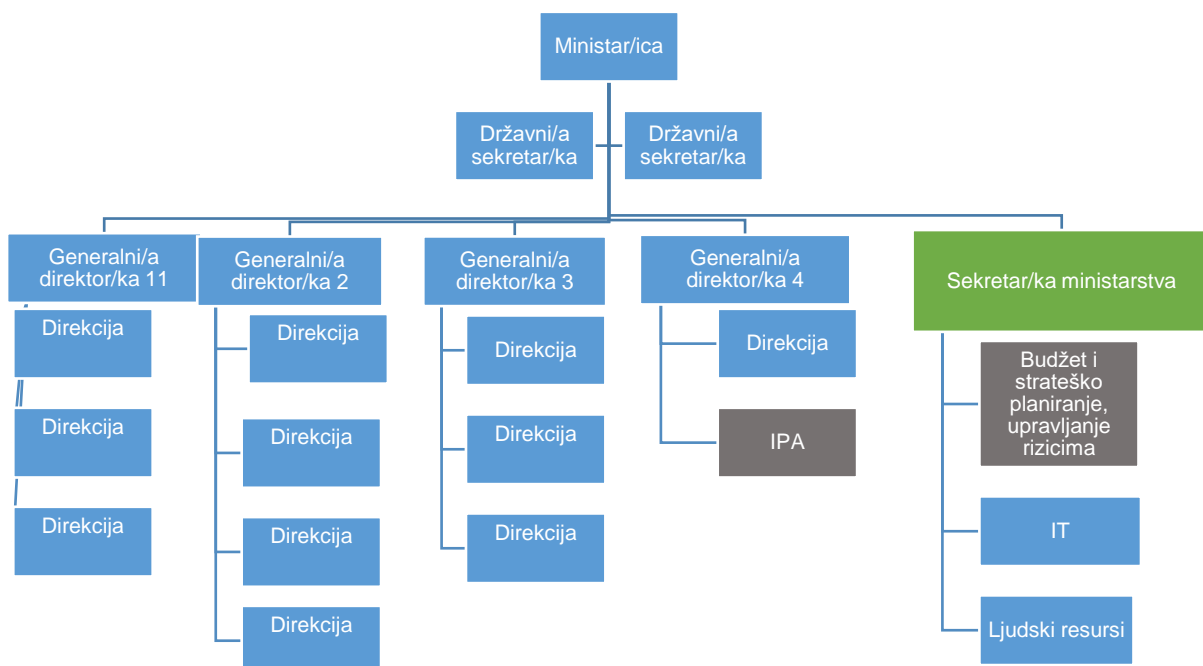


2. **Generalni/a direktor/ka je odgovoran/na za koordinaciju i većinu zadataka strateškog planiranja sprovode organizacione jedinice koje izveštavaju generalnog/u direktora/ricu (u koordinaciji sa odeljenjem za budžet).**

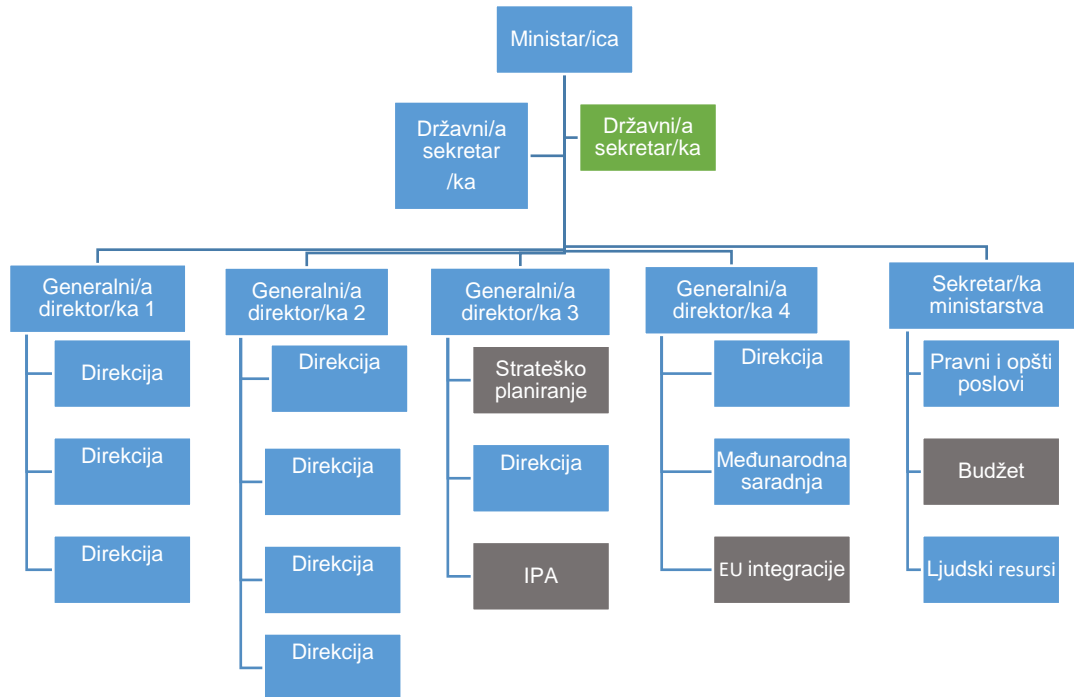


3. **Funkcija koordinacije politika je kombinovana sa nekim drugim horizontalnim temama u jednom odeljenju.**

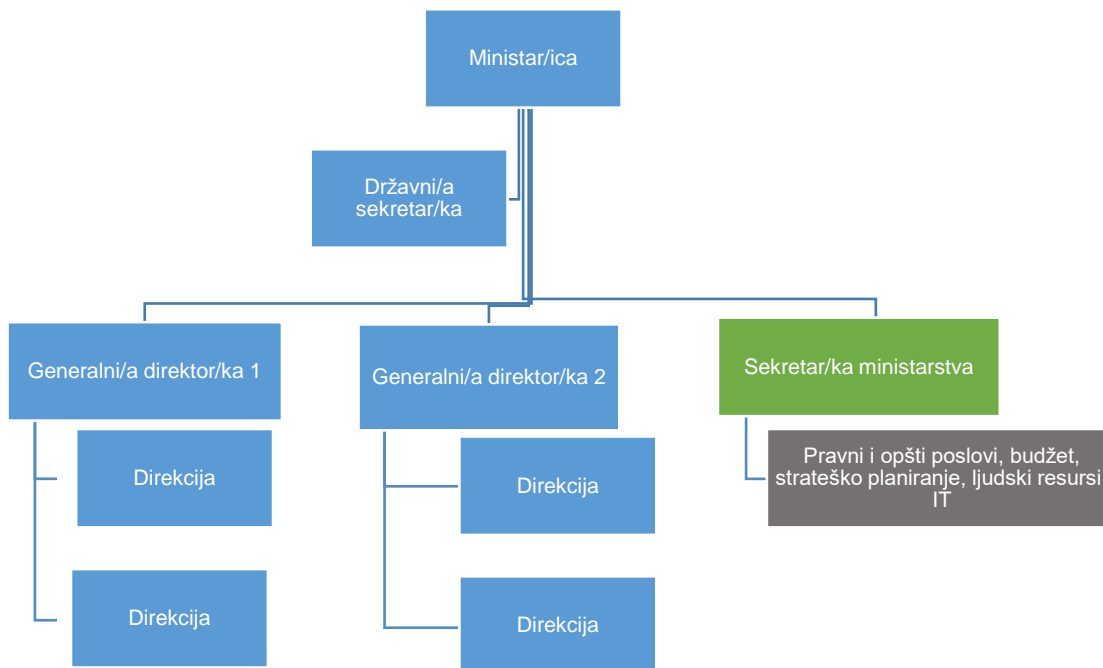
(Takve druge horizontalne teme mogu uključivati upravljanje budžetom, istraživanje i razvoj, upravljanje podacima i razvoj IT sistema, upravljanje kvalitetom, koordinaciju pružanja javnih usluga i upravljanje kvalitetom itd.)



4. **Državni/a sekretar/ka je odgovoran za koordinaciju, a poslove tehničkog strateškog planiranja sprovode različite organizacione jedinice ministarstva.**



5. **Za mala ministarstva gdje ne postoji posebna jedinica za strateško planiranje, već mali tim pod odgovornošću sekretara/ke ministarstva (ili jednog/e generalnog/e direktora/ice) koji pruža tehničku podršku menadžmentu za sve funkcije horizontalnog strateškog planiranja.**



ANEKS: odabrani opisi studija slučaja

Hrvatska

Uspostavljanje jedinica za strateško planiranje u okviru resornih ministarstava uslijedilo je nakon uvođenja regulativnog okvira za strateško planiranje. Iako postoji obaveza uspostavljanja jedinice unutrašnjeg strateškog planiranja, ministarstvima je ostavljena autonomija izbora vrste i veličine organizacione jedinice koja će biti opredijeljena za strateško planiranje ministarstava. Ovo je rezultiralo različitim pristupima i konfiguracijama jedinica za strateško planiranje u svim resornim ministarstvima, uglavnom zbog nekoliko faktora:

Neka ministarstva su već imala jedinice ili odeljenja odgovorna za razvoj i koordinaciju politike. One su često bile proširene, rebrendirane ili reorganizovane da bi ispunile nove funkcije strateškog planiranja, omogućavajući relativno neprimjetnu tranziciju. Ostala ministarstva, u kojima nedostaju takve namjenske jedinice, morala su da formiraju nove jedinice iz temelja, da definišu uloge, kadrove i uspostave procedure u skladu sa zakonom.

Obim i raznolikost nadležnosti ministarstva takođe su uticali na pristup organizovanju jedinica za strateško planiranje. Ministarstva koja se bave horizontalnim ili visoko međusektorskim politikama (npr. ekonomski razvoj, socijalna zaštita) često osnivaju robusnije, multidisciplinarnе jedinice za strateško planiranje. Ministarstva sa užim mandatom formirala su manje, specijalizovanije timove koji se bave strateškim planiranjem.

Varijacije između ministarstava takođe su proizašle iz razlika u dostupnosti resursa. Ministarstva koja imaju pristup iskusnim analitičarima politike, statistici ili sektorskim stručnjacima bila su u mogućnosti da brzo formiraju jedinice sa dobrim osobljem i jakim analitičkim kapacitetima.

U tipičnoj praksi političko rukovodstvo (ministri/ice i državni/e sekretari/ke) postavlja opštu viziju, definiše ključne strateške ciljeve i prioritete na visokom nivou i odgovorno je za namjensko korišćenje sredstava namijenjenih sprovođenju javnih politika. Oni takođe donose ključne političke odluke i odobravaju završne dokumente i završni izveštaj o sprovođenju strateških ciljeva i mjera.

Ovim prioritetima se rukovode strateške jedinice, odnosno državni/e službenici/e, koji su odgovorni za metodološko upravljanje procesom i primjenom tehničke ekspertize za izradu, doradu i implementaciju strateškog okvira (ciljeva, mjera, projekata, aktivnosti i indikatora za praćenje aktivnosti). Takođe, odgovorni su za pripremu podataka i sprovođenje analize podataka i tehničku izradu strateških dokumenata koji obezbjeđuju usklađenost sa utvrđenim metodologijama, kao i proces praćenja implementacije. Ova podjela odgovornosti osigurava da strateško planiranje vodi političko vođstvo i da ga profesionalno sprovode državni/e službenici/e.

U svim ministarstvima državni/e sekretari/ke su članovi Mreže koordinatora, dok su visoki državni/e službenici/e njihove zamjene i svi su odgovorni ministru/ici.

Državni/a funkcioner/ka nadležan/a za direkciju (slično generalnom/oj direktoru/ici) u kojoj je jedinica za strateško planiranje, odgovoran je i za javne politike, dok strateške jedinice u tim direkcijama obavljaju poslove koji se odnose na strateško planiranje: izradu i koordinaciju sprovođenja strateških dokumenata (u saradnji sa nadležnim organima izrađuje strateška dokumenta i kontinuirano nadzire sprovođenje mjera i aktivnosti propisanih strateškim dokumentima). Takođe, strateške jedinice usklađuju strateške dokumente sa drugim nacionalnim strateškim dokumentima i strateškim dokumentima Evropske unije u skladu sa nacionalnim i strateškim okvirima i propisima EU.

Unutrašnja jedinica za strateško planiranje uglavnom koordinira poslove između drugih direkcija, sektora, odjeljenja u vezi s izradom, implementacijom, izvještavanjem i evaluacijom dokumenata u okviru formirane sektorske radne grupe za strateški dokument, ali njeni zadaci uključuju i konsultacije sa javnošću i ciljnim grupama.

Ministarstva osiguravaju dosljedan kvalitet strateškog planiranja u svim oblastima politike korištenjem standardizovanih alata i metodologija, bliskom koordinacijom među odjeljenjima i jačanjem kapaciteta osoblja kroz obuku. Redovno praćenje, periodična evaluacija i pregledi osiguranja kvaliteta dokumenata strateškog planiranja se sprovode kako bi se održala usklađenost sa nacionalnim ciljevima.

Estonija

U svim ministarstvima postoji jedinica odgovorna za strategije i planiranje, ali praksa kako se ova funkcija uspostavlja razlikuje se od ministarstva do ministarstva. Strukture ministarstava nisu standardizovane i ne prate „jedan“ pristup u opisivanju zadataka strateških jedinica. Pristup je prilagođen za svako ministarstvo, jer su ona prilično nezavisna u tome kako organizuju svoj rad. Generalno, postoje tri pristupa:

- 1) U nekim ministarstvima postoji poseban zamjenik/ca generalnog/e sekretara/ke (generalni/a direktor/ica) za strateško planiranje (može imati i druge poslove iz portfelja) i u tom slučaju obično postoji odjeljenje za strateško planiranje. U tom slučaju, zamjenik/ca generalnog/e sekretara/ke je odgovorni viši rukovodilac/teljka i on/ona podnosi izvještaje generalnom/oj sekretaru/ki i na kraju ministru/rici.
- 2) U pojedinim ministarstvima odjeljenje za strateško planiranje je direktno pod generalnim/om sekretarom/kom. U slučaju Ministarstva pravde i digitalnih poslova, postoji opšte odeljenje pod nadzorom generalnog/e sekretara/ke i u ovom odjeljenju postoji jedinica za budžet i strategiju, koja je odgovorna za funkciju strateškog planiranja.
- 3) U nekoliko ministarstava ne postoji posebno odjeljenje za strategiju, ali su dotična odjeljenja za politiku odgovorna za strateško planiranje u svojoj oblasti i ne postoji posebna jedinica za strategiju. U tom slučaju, odgovarajući zamjenik/ca generalnog/e sekretara/ke je viši zvaničnik/ca odgovoran/na za

funkciju strateškog planiranja. Ako je potrebna međuministarska konsolidacija i koordinacija, ovim rukovodi generalni/a sekretar/ka.

S obzirom na to da su ukupan sistem, metodologija i standardi kvaliteta strateškog planiranja uspostavljeni tokom dužeg vremena, nadležna odjeljenja ili jedinice u ministarstvu nadležnom za poslove strateškog planiranja su državni/e službenici/e. Političko osoblje je uglavnom uključeno u fokusiranje i određivanje prioriteta, takođe zaduženo za izdržavanje odgovarajućih finansijskih obaveza potrebnih za postizanje rezultata. Dakle, rad na izradi i pripremi uglavnom obavljaju državni/e službenici/e u odgovarajućim jedinicama.

Strateške jedinice koordiniraju ukupni tematski obim i hijerarhiju strateških dokumenata u oblasti upravljanja ministarstvom; oni takođe pružaju metodološku i proceduralnu podršku i savjete, pomažu u organizovanju javnih konsultacija i drugih aktivnosti angažovanja zainteresovanih strana tokom procesa. Takođe, ponekad pružaju i metodološku podršku u vezi sa sistemima mjerenja: podacima, indikatorima i ciljnim vrijednostima, ali pošto je u velikoj mjeri vezana za oblast politike, linijska jedinica ovdje ima jaču ulogu. Resorne jedinice su odgovorne za suštinu strategije i dijalog sa zainteresovanim stranama.

Tipično, ključne uloge i zadaci u vezi sa funkcijom strateškog planiranja uključuju:

- koordinaciju i savjetovanje o strateškom planiranju i praćenju rada ministarstva i njegove oblasti upravljanja, uključujući izradu, ažuriranje i izvještavanje o strateškim dokumentima;
- koordinaciju pripreme i praćenja rada ministarstva u Programu rada Vlade;
- upravljanje pripremom i praćenjem sprovođenja plana rada ministarstva;
- metodološki nadzor strateškog planiranja u oblasti upravljanja ministarstvom u vezi sa pripremanjem, evaluacijom, praćenjem i izvještavanjem razvojnih planova, strategija, programa, Programa rada Vlade i plana rada ministarstva;
- provjera konzistentnosti nacrtu strategija drugih sektora sa strategijama ministarstava dostavljenih na usvajanje i davanje povratnih informacija za njih;
- podrška razvoju politike, angažovanju javnosti i procjeni uticaja i obezbjeđivanje metodološkog kvaliteta politike i analize uticaja u ministarstvu;
- koordinacija strategije i razvoja ministarstva; planiranje i upravljanje aktivnostima unapređenja i praćenje njihovog sprovođenja; razvoj sistema upravljanja u ministarstvu i izvještavanja o upravljanju;
- koordinacija prikupljanja i analize sektorske statistike, kompilacija i prezentacija rezultata;
- koordinacija upravljanja podacima ministarstva i oblasti upravljanja;
- podržavanje i promovisanje korišćenja podataka (od podataka do upotrebe vještačke inteligencije); upravljanje prikupljanjem podataka, poboljšanjem kvaliteta, objavljivanjem i pristupom tokom životnog ciklusa podataka, uključujući pokretanje i upravljanje projektima koji se odnose na upravljanje podacima i razvoj vještačke inteligencije;

- savjetovanje službenika/ca ministarstva i drugih organizacija i društvenih partnera u vezi sa njihovim funkcijama;
- informisanje i angažovanje interesnih grupa u vezi sa njihovim odgovornostima.

Litvanija

Strateškim planiranjem centralno koordiniraju dvije ključne institucije: Vladina kancelarija (VK) i Ministarstvo finansija (MF). VK vodi metodološke smjernice, nadgleda usklađenost politike i konsoliduje doprinose planiranja iz svih ministarstava. Takođe, osigurava konzistentnost između Vladinog programa i Nacionalnog plana napretka. MF, s druge strane, daje makro-fiskalne prognoze i gornje granice rashoda, osiguravajući da su svi strateški ciljevi kompatibilni sa srednjoročnim budžetskim okvirom. On igra posebno snažnu ulogu u integraciji strateških ciljeva u proces programskog budžetiranja.

Koordinacija između VK, MF i resornih ministarstava je strukturirana, ali fleksibilna. Formalni mehanizmi uključuju međuministarske radne grupe i procese revizije strategije, dok neformalni alati kao što su tehničke radionice i zajedničko planiranje kalendara osiguravaju lakšu implementaciju. Od ministarstava se traži da dostave strateške inpute prema zajedničkom vremenskom okviru, omogućavajući sinhronizaciju planiranja budžeta i politike.

Uprkos centralnom nadzoru, Litvanija pruža ministarstvima značajnu fleksibilnost u načinu na koji organizuju svoje unutrašnje funkcije strateškog planiranja. Ne postoji jedinstveni organizacioni model koji je nametnut zakonom. Umjesto toga, ministarstva usvajaju jednu od nekoliko zajedničkih struktura na osnovu njihove veličine, obima politike i internih kapaciteta:

- namjenska odjeljenja za strateško planiranje, koja su direktno odgovorna kancelaru/ki ili zamjeniku/ici ministra/ci, obično se nalaze u većim ministarstvima (npr. Ministarstvo socijalnog osiguranja i rada). Ova odjeljenja objedinjuju sve zadatke strateškog planiranja, koordiniraju sa finansijskim jedinicama, nadgledaju praćenje i evaluaciju i pripremaju izveštaje za centar Vlade;
- integrisane jedinice, koje se često stavljaju pod generalni direktorat, kombinuju strateško planiranje sa drugim horizontalnim funkcijama kao što su javna uprava, budžetiranje ili upravljanje fondovima EU. Ovaj model podržava bližu integraciju između razvoja politike i finansiranja, iako to može dovesti do disperzije odgovornosti u više odjeljenja;
- mali timovi sa više zadataka uobičajeni su u manjim ministarstvima (npr. Ministarstvo pravde ili kulture), gdje je kompaktna jedinica odgovorna za strateško planiranje, koordinaciju donatora i izvještavanje o učinku. Ovi timovi se oslanjaju na saradnju sa tehničkim odeljenjima za unos sadržaja i podataka;
- bez obzira na model, odgovornost za strateško planiranje je formalno vezana za viši nivo rukovodstva — obično kancelara/ke ili zamjenika/ice ministra/rice — koji služi kao glavni pandan VK-u i MF-u. Ovo osigurava jasnu odgovornost i olakšava međuvladinu koordinaciju. Ovi visoki zvaničnici su takođe odgovorni

za osiguranje usklađenosti sa metodološkim zahtjevima, internu kontrolu kvaliteta strateških dokumenata i usklađivanje sa politikama EU i mehanizmima finansiranja.

Jedinice za strateško planiranje imaju širok i jasno definisan skup odgovornosti. To uključuje:

- izradu i praćenje srednjoročnih i godišnjih planova u skladu sa nacionalnim prioritetima;
- osiguravanje konzistentnosti u svim predlozima interne politike;
- koordiniranje procjena uticaja, posebno u oblastima kao što su životna sredina, rodna ravnopravnost i digitalizacija;
- mapiranje strateških ciljeva na budžetske programske linije u saradnji sa finansijskim odjeljenjima;
- koordinacija (u nekim ministarstvima) donatorske pomoći i projekata koje finansira EU;
- praćenje implementacije kroz indikatore učinka i sprovođenje ex-post evaluacija završenih strategija.

Značajna karakteristika litvanskog sistema je obavezan okvir za izvještavanje i evaluaciju. Ministarstva moraju dostavljati redovne izvještaje o napretku, uključujući podatke o učinku i praćenje indikatora. Kancelarija Vlade ih konsoliduje u izvještaje o napretku za cijelu Vladu. MF, zauzvrat, ocjenjuje finansijski učinak u odnosu na strateške ciljeve, čime se jača princip budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Ova dvostruka struktura izvještavanja podstiče i političku i fiskalnu odgovornost.