



Generalni Sekretarijat
Vlade Crne Gore



Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata

oebs

Organizacija za evropsku
bezbjednost i saradnju
Misija u Crnoj Gori

IMPRESSUM

Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata

Izdavač:

Sektor za koordinaciju, usklađenost i paćenje sprovođenja strateških dokumenata kojima se utvrđuju javne politike - Generalni sekretariat Vlada Crne Gore

Uređivački tim:

Zorka Kordić
Ranko Andrijašević
Almedina Vukić
Jovana Bulatović
Milica Mirković
Marko Savić
Željko Vukčević

Grafički dizajn:

APPrint

Kontakt:

Sektor za koordinaciju, usklađenost i paćenje sprovođenja strateških dokumenata kojima se utvrđuju javne politike - Generalni sekretariat Vlada Crne Gore
Bulevar revolucije 15, Podgorica
E-mail: zorka.kordic@mep.gov.me
Web. www.gsv.gov.me

Izrada ove metodologije je podržana u okviru projekta "Jačanje kapaciteta za brže pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji II", koji finansira norveško Ministarstvo vanjskih poslova, a sprovodi Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP).



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



Organizacija za evropsku
bezbjednost i saradnju
Misija u Crnoj Gori

Misija OEBS-a u Crnoj Gori podržala je izradu trećeg, dopunjenog izdanja metodologije u okviru projekta "Podrška promociji i integraciji rodne ravnopravnosti".



**Generalni Sekretarijat
Vlade Crne Gore**

Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata

1. UVOD.....	4
2. PROCES RAZVIJANJA POLITIKA.....	6
3. ORODNJAVANJE JAVNIH POLITIKA	8
4. SISTEM STRATEŠKOG PLANIRANJA U CRNOJ GORI	9
4.1. Zakonodavni i institucionalni okvir sistema strateškog planiranja u Crnoj Gori	10
4.2. Principi na kojima počivaju strateška dokumenta	11
4.3. Dokumenta strateškog okvira u Crnoj Gori	12
5. KORACI U PROCESU PRIPREME STRATEŠKIH DOKUMENATA	17
5.1. Korak 1: Godišnje planiranje usvajanja strateških dokumenata kojima se definišu javne politike	19
5.2. Korak 2: Priprema strateških dokumenata, međuresorske i javne konsultacije.....	20
5.3. Korak 3: Podnošenje predloga dokumenta na mišljenje i usvajanje.....	22
5.4. Korak 4: Monitoring, izvještavanje i evaluacija	23
6. OBAVEZAN SADRŽAJ STRATEŠKIH DOKUMENATA I PRIMJERI DOBRE PRAKSE IZ CRNOGORSKOG STRATEŠKOG OKVIRA	24
6.1. UVOD	24
• Uvod – dosadašnja praksa u dokumentima crnogorskog strateškog okvira	26
6.2. ANALIZA STANJA.....	31
• PESTLE analiza	32
• SWOT analiza.....	33
• Analiza zainteresovanih strana	34
• Prioritizacija	35
• Strateško predviđanje	39
• Analiza stanja – dosadašnja praksa u dokumentima crnogorskog strateškog okvira	40
6.3. POSTAVLJANJE CILJEVA.....	56
• Orodneni ciljevi	59
• Strateška analiza uticaja na životnu sredinu u fazi definisanja ciljeva	59
• Postavljanje ciljeva – dosadašnja praksa u dokumentima crnogorskog strateškog okvira	61
6.4. POSTAVLJANJE INDIKATORA I CILJNIH VRIJEDNOSTI	67
• Vrste indikatora.....	67
• Indikatori učinka	68
• Polazne, prelazne i ciljne vrijednosti	72
• Kako definisati vrijednosti indikatora?.....	72
• Međunarodni indikatori i indeksi	73
• Pasoš indikatora	75
• Indikatori – dosadašnja praksa u dokumentima crnogorskog strateškog okvira	77
6.5. PLANIRANJE AKTIVNOSTI	84
• Planiranje aktivnosti – dosadašnja praksa u postojećim dokumentima crnogorskog strateškog okvira.....	87
6.6. BUDŽETIRANJE AKTIVNOSTI	94
• Rodno odgovorno budžetiranje - budžet po mjeri svih	95
• Budžetiranje aktivnosti – dosadašnja praksa u dokumentima crnogorskog strateškog okvira	95
6.7. MONITORING, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA KAO SASTAVNI DIO STRATEŠKIH DOKUMENATA...106	
• Monitoring i izvještavanje u strateškom dokumentu.....	107
• Evaluacija u strateškom dokumentu	107
• Monitoring, izvještavanje i evaluacija u strateškim dokumentima – dosadašnja praksa u dokumentima crnogorskog strateškog okvira	109
6.8. KOMUNICIRANJE REFORMSKIH AKTIVNOSTI	113
• Komuniciranje reformskih aktivnosti - dosadašnja praksa u dokumentima crnogorskog strateškog okvira.....	115
7. OBAVEZNI SADRŽAJ IZVJEŠTAJA O SPROVOĐENJU STRATEŠKOG DOKUMENTA	116
7.1. OBAVEZNI ELEMENTI GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O SPROVOĐENJU STRATEŠKOG DOKUMENTA	117
7.2. OBAVEZNI ELEMENTI ZAVRŠNOG IZVJEŠTAJA O SPROVOĐENJU STRATEGIJE/PROGRAMA.....	121
8. OBAVEZNI ELEMENTI EVALUACIJE	125

I ANEKS 1.1 – Tabela za akcioni plan	130
I ANEKS 1.2 – Tabela za izvještavanje.....	131
II ANEKS 2 – Uputstvo za ocjenu kriterijuma orodnjenosti	132
III ANEKS 3 – Upitnik za stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu	137
IV ANEKS 4 – Obrazac za davanje mišljenja na nacrt/na predlog strateškog dokumenta, Generalni sekretarijat Vlade.....	139
V ANEKS 5 – Obrazac za davanje mišljenja na godišnji izvještaj o sprovođenju strateških dokumenata, Generalni sekretarijat Vlade.....	145
VI ANEKS 6 – Obrazac za davanje mišljenja na završni izvještaj o sprovođenju strateških dokumenata, Generalni sekretarijat Vlade.....	149
VII Aneks 7 – Sektorska podjela strateških dokumenata i ukupan broj strategija (februar 2023).....	153
VIII Aneks 8 - UREDBA O NAČINU I POSTUPKU IZRADE, USKLAĐIVANJA I PRAĆENJA SPROVOĐENJA STRATEŠKIH DOKUMENATA.....	161
KORIŠĆENA LITERATURA	168
Korišćene strategije za primjere dobre prakse iz crnogorskog strateškog okvira:	170

SPISAK TABELA

Tabela 1: Sažet prikaz obaveznog sadržaja strateških dokumenata	4
Tabela 2: Kategorizacija zainteresovanih strana u odnosu na interes i uticaj (snagu)	34
Tabela 3: Mapiranje zainteresovanih strana.....	34
Tabela 4: Analiza faktora za utvrđivanje prioriteta	37
Tabela 5: Primjer popunjene tabele utvrđivanja prioriteta	38
Tabela 6: Definisane indikatore uspjeha.....	68
Tabela 7: Predlog obrasca za pasoš indikatora	76
Tabela 8: Objasnjenje monitoringa, evaluacije i uloge GSV-a u ovim procesima.....	106
Tabela 9: Sadržaj izvještaja	116
Tabela 10: Kriterijumi evaluacije	125

SPISAK GRAFIKA

Grafik 1: Prikaz procesa planiranja politika.....	7
Grafik 2: Broj važećih strategija, februar, 2023.....	10
Grafik 3: Prikaz odnosa strateških dokumenata u Crnoj Gori, uz poštovanje principa usklađenosti.....	15
Grafik 4: PESTLE analiza	32
Grafik 5: SWOT analiza.....	33
Grafik 6: Faktori koji utiču na izbor prioriteta u strateškom dokumentu	37
Grafik 8: Primjena drveta problema u analizi stanja Startegije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba 2019-2023.	57
Grafik 9: Drvo problema i drvo rješenja	58

1. UVOD

Sistem strateškog planiranja u Crnoj Gori počiva na *Uredbi o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata* („Službeni list CG“, br. 54/2018), koja uvodi minimum kriterijuma kvaliteta za svaki strateški dokument koji donosi Vlada Crne Gore. **Cilj uspostavljanja funkcionalnog sistema strateškog planiranja jeste uređivanje horizontalnog i vertikalnog odnosa postojećih strateških dokumenata, tako da se poboljša ne samo kvalitet, već i da se postigne njihovo efikasnije sprovođenje, unaprijedi međuresorska saradnja i uspostavi održiv mehanizam praćenja njihovog sprovođenja.** Uredbom se uređuju način i postupak izrade strategija i programa kojima se predlaže unutrašnja i vanjska politika u određenoj oblasti javne politike, a koje donosi Vlada Crne Gore. Takođe, njome se utvrđuju aktivnosti za sprovođenje strateških dokumenata, vrši se provjera njihove međusobne usklađenosti i usklađenosti s planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore, i finansijskim strateškim dokumentima. Uredbom se utvrđuje način na koji se prate sprovođenje strateških dokumenata i druga pitanja od značaja za njihovu izradu i sprovođenje. Uredbom se ne uređuju strateška dokumenta koja se donose na lokalnom nivou,¹ kao ni pitanja prostornog planiranja.²

Ključni principi koje Uredba postavlja kao vodilju u kreiranju javnih politika i koji su detaljno pojašnjeni u Metodologiji su: princip usklađenosti, princip finansijske održivosti, princip odgovornosti, princip saradnje, princip transparentnosti, princip kontinuiteta i princip efikasnosti i racionalnog planiranja. Svaki princip jednako je važna polazna osnova za kvalitetno strateško planiranje javnih politika.

Još jedna od novina koju donosi Uredba je sektorski pristup u strateškom planiranju, pa je tako **postavljeno sedam sektora u okviru kojih se izrađuju strateška dokumenta: 1) demokratija i dobro upravljanje; 2) finansijska i fiskalna politika; 3) saobraćajna, energetska i informaciona infrastruktura; 4) ekonomski razvoj i životna sredina; 5) nauka, obrazovanje, kultura, mladi i sport; 6) zapošljavanje, socijalna politika i zdravstvo i 7) vanjska i bezbjednosna politika i odbrana.**

U cilju razvijanja politika kroz izradu kvalitetnih strateških dokumenata, potrebno je voditi računa o poštovanju navedenih principa i pratiti obavezan sadržaj strategije, programa i akcionog plana. Time se postiže usaglašenost među strateškim dokumentima, ujednačenost u njihovoj izradi i ispunjenost kriterijuma kvaliteta dokumenata. U Tabeli 1 prikazana su poglavlja koja bi strategija, program i akcioni plan trebalo da sadrže.

Obavezan sadržaj strategije	Obavezan sadržaj programa	Obavezan sadržaj akcionog plana
<ol style="list-style-type: none">1. Uvod2. Analiza stanja3. Strateški ciljevi, operativni ciljevi s pratećim indikatorima uspjeha4. Ključne aktivnosti za sprovođenje operativnih ciljeva5. Opis aktivnosti nadležnih organa i tijela za praćenje sprovođenja strategije6. Način izvještavanja i evaluacije7. Prateći akcioni plan s procjenom troškova8. Informacija za javnost o ciljevima i očekivanim učincima strategije u skladu s Komunikacionom strategijom Vlade Crne Gore	<ol style="list-style-type: none">1. Uvod2. Opis stanja koje zahtijeva rješavanje3. Operativni ciljevi i prateći indikatori učinka4. Aktivnosti za sprovođenje operativnih ciljeva5. Opis aktivnosti nadležnih organa i tijela za praćenje sprovođenja programa6. Način izvještavanja i evaluacije7. Informacija za javnost o ciljevima i očekivanim učincima programa u skladu s Komunikacionom strategijom Vlade Crne Gore	<ol style="list-style-type: none">1. Pregled strateških i operativnih ciljeva, uz prateće indikatore uspjeha2. Aktivnosti koje doprinose realizaciji operativnog cilja3. Indikatori rezultata4. Nadležna institucija5. Planirani početak i rok za završetak realizacije aktivnosti6. Potrebna finansijska sredstva i izvori finansiranja

Tabela 1: Sažet prikaz obaveznog sadržaja strateških dokumenata

1 Strateško planiranje na lokalnom nivou regulisano je Pravilnikom o metodologiji za izradu strateškog plana razvoja jedinice lokalne samouprave Ministarstva ekonomije (Službeni list Crne Gore 20/11 i 20/15).

2 Prostorno planiranje je u nadležnosti Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma i Skupštine Crne Gore i podliježe procjeni uticaja na životnu sredinu, definisanom Zakonom o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (Službeni list Republike Crne Gore 80/05 i Službeni list Crne Gore 40/11 – drugi zakon 59/11 i 52/16).

Uredbu prati i razrađuje **Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata**, koju sprovodi Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore – Sektor za strateško planiranje i koordinaciju politika Vlade,³ u skladu sa svojom nadležnošću u oblasti koordinacije politika. Metodologija pruža praktične smjernice za razvijanje, kreiranje i praćenje sprovođenja strateških dokumenata kojima se obezbjeđuje njihov kvalitet. **Primjena Metodologije smatra se obaveznom od dana stupanja na snagu Uredbe, a mišljenja relevantnih institucija su zasnovana na usklađenosti s pravilima koja Metodologija razrađuje.**⁴ U njoj su detaljno obrazloženi elementi Uredbe uz konkretne primjere iz dosadašnje prakse crnogorskih institucija, zasnovane na važećim strateškim dokumentima.

Treće izdanje Metodologije pripremljeno je nakon 4 godine i 7 mjeseci sprovođenja Uredbe i tri ciklusa *Programa obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje* i dopunjeno je podacima od značaja za izradu strateških dokumenata i pratećih izvještaja.

Novo izdanje nastalo je u saradnji sa Misijom OEBS-a u Crnoj Gori, koja je pružila ekspertsku podršku u orodnjavanju Metodologije i definisanju kvalitativnih kriterijuma za procjenu orodnjenosti javnih politika, kao i kroz podršku SIGMA zajedničke inicijative OECD-a i Evropske unije u dijelu postavljanja načela za procjenu uticaja strateških dokumenata na životnu sredinu.

Kroz ovu Metodologiju se želi:

1. *bliže objasniti svi elementi Uredbe i olakšati resorima priprema, praćenje i implementacija strateških dokumenata*
2. *pružiti šira slika o osnovnim pravilima razvijanja politika i osnovnim konturama planskog sistema u Crnoj Gori, pa ona služi i kao priručnik i osnovna literatura za Program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje*⁵
3. *dati praktične smjernice za kreiranje kvalitetnih i na podacima zasnovanih strateških dokumenata, za kvalitetno praćenje i izvještavanje o njihovom sprovođenju, te pripremu i sprovođenje evaluacije u skladu s postavljenim kriterijumima, vodeći računa o rodnoj perspektivi*

Metodologija služi da istakne da je važno razvijati planiranje politika zasnovano na podacima koji se mogu provjeriti, a na osnovu kojih se kasnije mogu formulisati realni ciljevi. Time se fokus pomjera na kreiranje politika usmjereno na učinak i obezbjeđuje da strateška dokumenta budu pod sveobuhvatnom kontrolom institucija u svakoj fazi implementacije.

Cilj Metodologije jeste da na jednom mjestu obuhvati **set dobrih preporuka za obezbjeđivanje kvaliteta strateških dokumenata i pratećih izvještaja**, koristeći se ilustrativnim primjerima dobre prakse iz postojećih strategija i programa koje su izrađivale crnogorske institucije, kao ključni kreatori javnih politika i nosioci vizije razvoja Crne Gore, uključujući i viziju kredibilne buduće Države članice Evropske unije.

Kroz Metodologiju se takođe želi **promovisati orodnjenost politika**, odnosno **uvažavanje načela rodne ravnopravnosti, kao što je to predviđeno i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti (Službeni list RCG, br. 046/07, Službeni list CG, br. 073/10, 040/11, 035/15)**. Član 3 ovog Zakona utvrđuje da u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka iz svoje nadležnosti državni organi, organi državne uprave i lokalne samouprave, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja (kao i privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici/ce) treba da ocjenjuju i vrednuju uticaj tih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca, radi dostizanja rodne ravnopravnosti. **Analizu stanja, definisanje ciljeva, aktivnosti, indikatora,**

3 Rad na Metodologiji započet je oktobra 2017, dok je ova ista organizaciona jedinica funkcionisala u okviru Ministarstva evropskih poslova (MEP), kao Generalni direktorat za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike.

4 Vidi: čl. 18 Uredbe

5 Nacionalni savjet za obrazovanje Crne Gore na sjednici od 7. III 2018. odobrio je akreditaciju Programa obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje, koji je MEP razvio u saradnji s međunarodnim ekspertima i Upravom za kadrove.

pripremu finansijske procjene je moguće sagledati kroz rodnu perspektivu, što je u Metodologiji objašnjeno u kratkim crtama u okviru više poglavlja, kao i kroz *Instrument za procjenu orodnjenosti strateškog dokumenta* sa konkretnim primjerima iz prakse.

Metodologija ima tekstualni dio u kojem su faze planiranja politika i sistem strateškog planiranja u Crnoj Gori detaljno razrađeni i anekse u kojima su dati obrasci za izvještavanje i mišljenja koja daje Generalni sekretarijat Vlade.

2. PROCES RAZVIJANJA POLITIKA

Metodologija sadrži dva koncepta – razvoj politika i planiranje politika – koji se mogu smatrati ključnim vodiljama za pristup koji se primjenjuje u Crnoj Gori.

Razvoj politika odnosi se na osmišljenu aktivnost vlade koja utiče na društvo ili ekonomiju u cilju razvoja države. Razvoj politike može biti i osmišljena neaktivnost – odluka da se ne interveniše u nekom aspektu društvenog života ili da se podstaknu aktivnosti privatnog sektora i nevladine organizacije. Sadržaj politike izražava se kroz predloge strategija, zakona i drugih akata, kroz oblikovanje budžeta prema prioritetima, ali se može izraziti i kroz druge **instrumente politika**.

Planiranje politika je proces u kojem se namjere vlade (utvrđene u fazi razvoja politika) prenose u konkretna strateška dokumenta. Planiranje politika pomaže u identifikovanju izazova (problema), postavljanju ciljeva (ciljne vrijednosti), predlaganju aktivnosti (rješenja) i sredstava (finansijskih i kadrovskih) neophodnih za sprovođenje politike.

Proces planiranja politika može se okvirno podijeliti u četiri glavne faze:

1. faza procjene
2. faza kreiranja (planiranja) politike
3. faza sprovođenja politike
4. faza praćenja sprovođenja i evaluacije.

U toku faze procjene analizira se trenutno stanje – trenutna dostignuća, problemi, izazovi i prilike. U fazi kreiranja politike problemi i izazovi koji su identifikovani u fazi procjene prevode se u vizije, ciljeve, aktivnosti i indikatore uspjeha. U fazi sprovođenja koordinira se, upravlja i komunicira realizacija planiranih ciljeva i aktivnosti. U fazi praćenja sprovođenja i evaluacije analizira se i unapređuje sprovođenje politike.



Grafik 1: Prikaz procesa planiranja politika

Grafik 1 predstavlja samo jedan od načina na koje se može opisati proces planiranja politika, ali može biti i znatno detaljniji. Ipak, najvažnije je zapamtiti da je **proces planiranja cikličan proces** u okviru kojeg se u kontinuitetu prati i procjenjuje sprovođenje ciljeva i rezultata da bi se unaprijedila neka politika ili sam proces sprovođenja.

Metodologija je pripremljena na osnovu predstavljenog ciklusa planiranja politika i u njoj se objašnjavaju neophodni koraci u svakoj od faza, način obezbjeđivanja većeg kvaliteta planiranja i pisanja strateških dokumenata, i minimum kriterijuma koje treba zadovoljiti pri izradi različitih strateških dokumenata koja donosi Vlada.

3. ORODNJAVANJE JAVNIH POLITIKA

Orodnjavanja politika (eng. gender mainstreaming) podrazumijeva integraciju rodne perspektive u pripremu, dizajn, implementaciju, monitoring i evaluaciju politika, mjera regulacije i budžetiranja s ciljem promocije ravnopravnosti između žena i muškaraca i borbe protiv diskriminacije.⁶ Orodnjavanje politika podrazumijeva integrisanje rodne perspektive u sadržaj javnih politika, ali i omogućavanje predstavljanja i zastupljenosti žena i muškaraca u konkretnim oblastima u kojima se politikom interveniše. Obje dimenzije su podjednako važne za kreiranje odgovornih politika koje efikasno adresiraju potrebe i probleme i žena i muškaraca u jednom društvu. U svim fazama donošenja politika treba voditi računa o orodnjavanju, od konsultovanja rodno senzibilisane javnosti, preko analize rodno disagregiranih podataka i efekata na oba roda, do uvažavanja perspektive oba roda u svakoj pojedinačnoj politici koja se donosi.

Politike i pravila koja donose organi upravljanja su rijetko rodno-neutralna, iako to na prvi pogled ne izgleda tako. Zbog toga, orodnjavanje politika najčešće podrazumijeva osvješćivanje javnosti da određena tema uopšte ima rodnu dimenziju. Zanemarivanje ženske perspektive vrlo često nije ni *namjerno* ni *maliciozno*,⁷ već logično proističe iz toga što je društvo postavljeno na pretpostavci da je muški tzv. osnovni rod (eng. *default*). S obzirom na to da se na društvo i probleme u društvu gleda kroz prizmu tog „osnovnog“ roda, lako se ulazi u opasnost da se zanemare potrebe polovine čovječanstva. Postoji bezbroj primjera da su potpunim zanemarivanjem perspektive ženskog roda donošene politike i dizajnirano društvo na način koji ne odgovara ženama, od onih bezazlenih kao što su dizajniranje pametnih telefona na način da ne mogu da stanu u prosječnu žensku ruku, do drugih mnogo opasnijih kao što

su neprilagođenost bezbjednosnog sistema automobila ženskom tijelu ili nedjelotvornost lijekova na ženama zbog neprilagođenosti ženskom hormonalnom sistemu koja nastaje zbog toga što se ženski ispitanici ne uključuju u kliničke studije.⁸ Postoje brojni primjeri i kada neprepoznavanje rodne dimenzije diskriminiše muškarce, na primjer kada je sistem zdravstvene i socijalne podrške samohranim očevima u pitanju. Bez obzira na to da li štete muškarcima ili ženama, ako se ne prepoznaju i ne uzmu u obzir strukturno ugrađene rodne nejednakosti samo jačaju.⁹

Stoga, veoma je važno prepoznati rodne dimenzije javnih politika i mimo onih koje se direktno bave rodnom ravnopravnošću.

Zakonom o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore propisana je obaveza da sve javne politike budu orodnjene, što po definiciji Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost EIGE podrazumijeva integraciju rodne perspektive u sve faze strateškog planiranja, pripremu, dizajn, implementaciju, monitoring i evaluaciju politika, mjera regulacije i budžetiranja.¹⁰

Princip orodnjenosti počiva na 5 stubova: vođenje rodno osjetljive statistike i njena analiza, upotreba rodno osjetljivog jezika, jednaka uključenost muškaraca i žena u sve procese kreiranja i sprovođenja politika i donošenja odluka, jednak pristup i upravljanje resursima i jednak tretman u procesima upravljanja. Jedna od prvih prepreka za orodnjavanje javnih politika je razumijevanje da većina tema koje se javnim politikama uređuju uopšte ima rodnu dimenziju, stoga je važno adekvatno prepoznavanje rodne perspektive u svim fazama strateškog planiranja.

6 Izvor definicije je Evropski institute za rodnu ravnopravnost, <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming>, pristupljeno, 15. jula 2020. godine.

7 Caroline Criado Perez, *The Invisible Women: Exposing Data Bias in a World Designed for Men*, Vintage Penguin Random House, 2019.

8 U istoj knjizi se kao podatak iz 2007. godine o tome da je 90% farmaceutskih studija rađeno samo na muškim ispitanicima, čak i kad su u pitanju životinje.

9 OECD, *Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality*, p. 25, dostupan na internet stranici: <https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf>

10 Izvor: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming>, pristupljeno 13. jula 2022. godine.

4. SISTEM STRATEŠKOG PLANIRANJA U CRNOJ GORI

Sistem strateškog planiranja u Crnoj Gori obuhvata:

- strateška dokumenta kojima se utvrđuju javne politike
- institucionalni i zakonodavni okvir koji definiše nadležnosti
- procedure i način planiranja, pripreme i sprovođenja dokumenata kojima se ostvaruju ciljevi javnih politika, i uključivanja šire javnosti u te procese.

Aktuelni presjek stanja u strateškom okviru Crne Gore

Strateško planiranje¹¹ podrazumijeva da strateška dokumenta budu u funkciji razvoja i prosperiteta zemlje, a u Crnoj Gori moraju podjednako biti u funkciji usvajanja evropskih standarda i vrijednosti kojima težimo kao buduća članica Evropske unije.

Od početka pregovora s Evropskom unijom u Crnoj Gori je zabilježena **intenzivna aktivnost na unapređenju strateškog okvira**, uslovljena, između ostalog, i zahtjevima iz pregovaračkog procesa. Naime, usklađivanje s pravnom tekovinom EU (Acquis) u određenim pregovaračkim poglavljima nametalo je obavezu izrade novih strategija.¹²

Sa druge strane, kvalitetna strateška dokumenta, s jasnom vizijom, ciljevima i indikatorima uspjeha, su

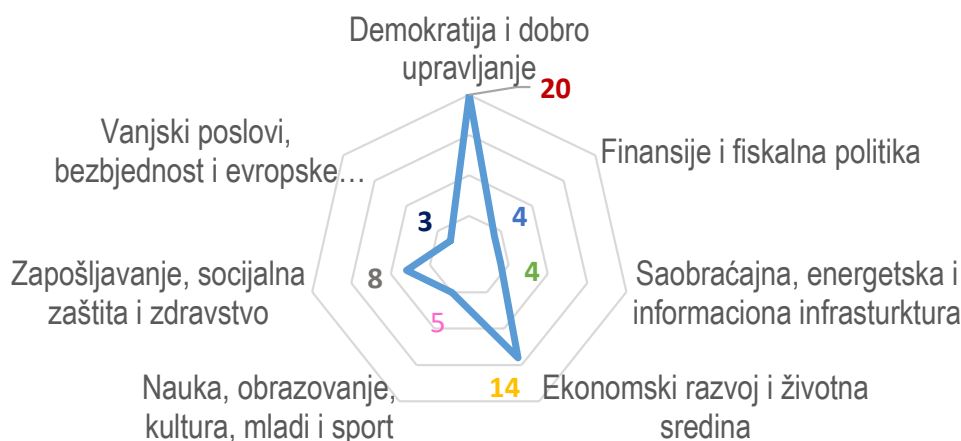
preduslov za zrelost projekata i veću apsorpciju sredstava iz fondova IPA, odnosno strukturnih fondova EU danom sticanja članstva u Evropskoj uniji.

U vezi s ispunjavanjem zahtjeva iz procesa integracija u EU, a u cilju poboljšanja situacije u strateškom okviru, posebna pažnja posvećena je reformi javne uprave **u oblasti koordinacije politika i uspostavljanja stabilnog i efikasnog sistema srednjoročnog planiranja**,¹³ predviđenoj i u Strategiji reforme javne uprave 2016–2020. Takav sistem podrazumijeva funkcionalnost svih elemenata ciklusa planiranja politika i dobru uvezanost između prioriteta i budžeta planiranog na višegodišnji (srednjoročni) period. Dobra koordinacija aktivnosti je od presudne važnosti da bi alokacija resursa – iz budžeta, evropskih fondova, bilateralnih donacija ili drugih prihoda – bila što kvalitetnija.

Krajnji cilj ovako uspostavljenog sistema jeste sticanje kredibiliteta buduće članice EU, dostizanje napretka i uspostavljanje jasnih i transparentnih procedura u procesu planiranja politika.

Primjena pravnog okvira za strateško planiranje u posljednjih 18 mjeseci je uticala na unapređenje kvaliteta strateških dokumenata, ali i na postupno smanjenje njihovog broja u sistemu, imajući u vidu da je 2017. godine u sistemu postojalo više od 120 strategija.

Ukupan broj sektorskih strategija: 58 (na dan 02.02.2023)



Grafik 2: Broj važećih sektorskih strategija, februar, 2023.

¹¹ Više o strateškom planiranju: Perko Šeparović, Inge, „Strateško planiranje“ u Priručnik za dobro upravljanje (2006), Hrvatski pravni centar, str. 11–31

¹² Tako je izrada posebne strategije za usklađivanje s pravnom tekovinom EU bila postavljena kao početno mjerilo u čak 12 od 13 pregovaračkih poglavlja koja su dobila početna mjerila.

¹³ Više u: SIGMA, The principles of Public Administration (2017): http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf

4.1. Zakonodavni i institucionalni okvir sistema strateškog planiranja u Crnoj Gori

Zakonom o državnoj upravi (*Službeni list RCG*, br. 38/03 i *Službeni list CG*, br. 22/08, 42/11, 54/16 i 13/18) propisano je predlaganje unutrašnje i vanjske politike kroz izradu strategija, projekata, programa i međunarodnih dokumenata, a istovremeno je predviđena njihova međusobna usklađenost i usklađenost s planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore i finansijskim strateškim dokumentima.

Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (*Službeni list CG*, br. 54/18) detaljno je razrađen način i postupak izrade strateških dokumenata, njihova usklađenost, aktivnosti za njihovo sprovođenje, način praćenja sprovođenja i druga pitanja od značaja za njihovu izradu i sprovođenje.

Pojedini elementi sistema strateškog planiranja definisani su i u Uredbi o Vladi Crne Gore i Poslovniku Vlade Crne Gore, poput definicije strategije i generalnih pravila koja se primjenjuju u procesu pripreme strategija i planskih dokumenata.

Kad je u pitanju institucionalni okvir, posebnu ulogu u sistemu strateškog planiranja zauzimaju tri subjekta, a to su Generalni sekretarijat Vlade (GSV), Ministarstvo finansija (MF) i Ministarstvo evropskih poslova (MEP). U okviru nadležnosti ovih organa ujedno je i proces pripreme ključnih planskih dokumenata – Srednjoročnog programa rada Vlade i Godišnjeg programa rada Vlade (GSV), Pravaca razvoja Crne Gore, Programa ekonomskih reformi, Fiskalne strategije, Smjernica makroekonomske politike (MF), te Programa pristupanja Crne Gore EU (MEP).

Generalni sekretarijat Vlade posvećen je unapređenju kvaliteta strateških dokumenata i izvještaja o njihovom sprovođenju. Njegova uloga je provjera kvaliteta strategija i programa, te pratećih akcionih planova i izvještaja, u odnosu na pravila propisana Uredbom. To podrazumijeva provjeru usklađenosti prioriteta i ciljeva strateških dokumenata sa strateškim dokumentima kojima se utvrđuju pravci razvoja države, te sa srednjoročnim i godišnjim programom rada Vlade, provjeru vertikalne i horizontalne usklađenosti sektorskih strategija i provjeru usklađenosti sa strateškim okvirom EU. Generalni sekretarijat Vlade zadužen je za sprovođenje pravila o strukturi i sadržaju strateških dokumenata, uz poštovanje minimuma zahtjeva u pogledu njihovog kvaliteta.¹⁴

4.2. Principi na kojima počivaju strateška dokumenta

Strateška dokumenta su dokumenta javne politike kojima se utvrđuje stanje u određenoj oblasti javne politike i mjere koje treba preduzeti za njen razvoj i unapređenje. Državni organi uključeni u proces strateškog planiranja, tokom pripreme i sprovođenja vode računa o **poštovanju principa** na kojima počivaju strateška dokumenta u Crnoj Gori. To su:

1. **Princip usklađenosti** koji podrazumijeva da su strateška dokumenta usklađena po ciljevima javne politike. To znači da strateška dokumenta moraju biti međusobno usklađena tako da se prioriteta i ciljevi jednog ne budu kontradiktorni i/ili ne preklapaju s drugim (horizontalna usklađenost). Pored toga mora se voditi računa da dokumenta budu usklađena sa strateškim dokumentima predviđenim Ustavom, međunarodnim ugovorima i procesom pristupanja EU, planskim dokumentima koje

donose Skupština i Vlada Crne Gore (vertikalna usklađenost).

2. **Princip finansijske održivosti** znači da se prilikom planiranja i sprovođenja strateških dokumenata poštuju fiskalna ograničenja definirana srednjoročnim i godišnjim budžetskim okvirom. Izrada strateških dokumenata trebalo bi da uzme u obzir fiskalnu realnost u zemlji i da bude sinhronizovana s procesom pripreme budžeta. Ovaj princip takođe je vrlo bitan jer, da bi određeni cilj strateškog dokumenta bio ostvariv, potrebno je da se za njegovo sprovođenje obezbijedi dovoljno finansijskih sredstava.

¹⁴ Posebno objašnjeno u poglavlju 4, Koraci u pripremi strateških dokumenata, str. 13

3. **Princip odgovornosti** podrazumijeva određivanje odgovornih institucija za sprovođenje aktivnosti. Utvrđivanje nadležnosti institucija u značajnoj mjeri olakšava proces sprovođenja strateških dokumenata tako što se one usredsređuju na obavljanje aktivnosti za koje su zadužene i time povećavaju mogućnost za ostvarivanje konkretnih rezultata. U tom procesu, institucije su u mogućnosti da prepoznaju promjene koje se dešavaju u određenoj oblasti i pravovremeno reaguju u budućnosti, a sve zajedno to doprinosi ostvarenju mandata institucije i povećava povjerenje građana u kapacitete koje posjeduje.
4. **Princip saradnje nadležnih organa** odnosi se na obavezu međuresorske saradnje u procesu planiranja politika, koordinacije i praćenja sprovođenja strateških dokumenata. S obzirom na to da većinu strateških dokumenata sprovodi više institucija, za njihovo uspješno sprovođenje neophodna je redovna komunikacija da bi se podijelila dobra iskustva u samom procesu, dogovorili dalji pravci djelovanja, utvrdila uspješnost obavljenih aktivnosti i procijenile mogućnosti za poboljšanja u određenoj oblasti.
5. **Princip transparentnosti** znači da se strateška dokumenta izrađuju u okviru konsultacija svih zainteresovanih strana, što se može ostvariti brojnim javnim događajima, konsultacijama, debatama, raspravama u kojima učestvuje zainteresovana javnost, koju je potrebno uključiti u svim fazama oblikovanja strateškog dokumenta u skladu s odgovarajućim propisom Vlade.¹⁵ Tim putem doprinosi se kvalitetu samih dokumenata, ali i socijalnoj koheziji, osjećaju zajedničkog interesa za ostvarenje cilja, povećanju
- povjerenja u institucije i razumijevanju potrebe za strateškim planiranjem.
6. **Princip kontinuiteta planiranja javnih politika** podrazumijeva da novi strateški dokument bude zasnovan na dokumentima koji su mu prethodili, te da kroz njega budu sagledani postignuti učinci već sprovedenih javnih politika. Strateška dokumenta donose se na određeni vremenski period, nakon čijeg isteka se donose nova.¹⁶ Prije toga potrebno je kroz praćenje, izvještavanje, odgovarajuće preporuke i evaluaciju utvrditi koje aktivnosti nijesu sprovedene prethodnim dokumentom i to evidentirati prilikom donošenja novog. Novim dokumentom trebalo bi se jasno ukazati na povezanost s prethodnim, treba uzeti u obzir novonastale okolnosti i utvrditi nove prioritete i ciljeve koji bi bili nastavak prethodnih.
7. **Princip ekonomičnosti i racionalnog planiranja** podrazumijeva da se u procesu planiranja strateškog dokumenta obrati pažnja na stepen ljudskih, organizacionih, finansijskih i materijalnih resursa potrebnih za njegovo sprovođenje, praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluaciju. To znači da u procesu izrade dokumenta nastojimo da s uloženim sredstvima ostvarimo što više i da dođemo do zacrtanog cilja. Racionalno planiranje podrazumijeva da određenom problemu pristupimo analitički i da u skladu s postojećom situacijom i mogućnostima planiramo dalje korake. S tim u vezi, važno je da nadležni organi vode računa da se pitanja od značaja u srodnim tematskim oblastima povežu u okviru jednog strateškog dokumenta.

4.3. Dokumenta strateškog okvira u Crnoj Gori

Okvir za strateško planiranje u Crnoj Gori zasnovan je na dokumentima kojima se utvrđuju ključni pravci djelovanja javne politike na nacionalnom nivou, definišu prioritete i razvojna politika države, te preuzimaju međunarodne obaveze Crne Gore koje proističu iz članstva u UN, NATO, Svjetskoj trgovinskoj organizaciji, procesa pristupanja Evropskoj uniji – a na osnovu čega je moguće napraviti opštu podjelu na:

Strateška i planska dokumenta predviđena Ustavom:

- 1) **Strategija nacionalne bezbjednosti i Strategija odbrane**, kao osnova za izgradnju sistema bezbjednosti i odbrane Crne Gore, definisanje bezbjednosne i odbrambene politike i pripremu strateških, normativnih i drugih dokumenata u ovoj oblasti. Donosi ih Skupština Crne Gore na prijedlog Vlade.

¹⁵ Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija (Službeni list Crne Gore br. 41/18), Vlada Crne Gore

¹⁶ Može se desiti da se u određenoj oblasti prije isteka perioda na koji je donesen jedan strateški dokument donese novi, čime prvi prestaje da važi.

- 2) **Prostorni plan Crne Gore**, kojim se definišu opšti i posebni principi i ciljevi prostornog razvoja, i posebni ciljevi područja i sektora u oblasti razvoja prostora zasnovani na održivom razvoju. Aktuelni prostorni plan donijet je za period do 2020, a novi Prostorni plan donijeće se na period do 2040. godine. Skupština Crne Gore nadležna je za njegovo donošenje, na prijedlog Vlade.

Dokumenta kojima su utvrđeni ključni prioriteti

- 3) **Ekspoze predsjednika Vlade Crne Gore**, kojim se definišu ključni politički prioriteti. Ekspozice izlaže mandatar za sastav Vlade prilikom procesa izbora u Skupštini Crne Gore.
- 4) **Srednjoročni program rada Vlade**, koji detaljno razrađuje političke prioritete izložene u ekspozici predsjednika Vlade, definiše srednjoročne ciljeve i donosi se na period od četiri godine, odnosno na vrijeme trajanja mandata Vlade. Priprema ga Generalni sekretarijat Vlade, u saradnji sa resornim ministarstvima.
- 5) **Godišnji program rada Vlade**, u kojem se definiše sprovođenje prioriteta i postavljenih ciljeva Vladinih politika na nivou jedne godine. Program na godišnjem nivou proizilazi iz srednjoročnog programa rada Vlade i priprema ga Generalni sekretarijat Vlade, u saradnji s resornim ministarstvima.

Strateška i planska dokumenta kojima se definišu opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore

- 6) **Pravci razvoja Crne Gore**, kojima se određuju sektorski i međusektorski prioriteti politika u odnosu na odgovarajući finansijski okvir i donose se na period od tri godine. Za pripremu Pravaca razvoja zaduženo je Ministarstvo finansija.
- 7) **Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji** donosi se na višegodišnji period u skladu s dinamikom pristupanja EU i u njemu se navode ključne obaveze koje Crna Gora treba ispuniti na putu pristupanja EU. Program priprema Ministarstvo evropskih poslova, u saradnji s pregovaračkom strukturom Crne Gore.
- 8) **Nacionalna strategija održivog razvoja 2030**, koja postavlja ključne prioritete u oblasti održivog razvoja, u skladu sa cilje-

vima održivog razvoja Ujedinjenih nacija i obavezama iz procesa pristupanja EU. Period trajanja je 2016–2030, a za pripremu i praćenje sprovođenja zaduženo je Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma.

- 9) **Strategija regionalnog razvoja Crne Gore**, koja definiše ključne prioritete razvoja uz dostizanje ravnomjernog socio-ekonomskog razvoja svih jedinica lokalne samouprave i regiona, zasnovanog na konkurentnosti, inovativnosti i zapošljavanju (postizanje pametnog, održivog i inkluzivnog rasta). Priprema je Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma. Aktuelna strategija donijeta je za period 2014–2020.

- 10) **Partnerski sporazum s EU (IPA)**, koji će definisati tematske oblasti za investicije iz fondova EU, ključne prioritete ulaganja, mehanizme za efektivnu i efikasnu upotrebu fondova EU u kontekstu postizanja ciljeva politika Evropske unije i ciljeva razvoja Crne Gore. Ovo će biti još jedan krovni dokument kad postanemo članica EU, s tim da se na njegovoj pripremi radi prije pristupanja, kao odgovor na zahtjeve iz pregovaračkog poglavlja 22, ali i obaveze koje Crna Gora ima u okviru programa pretpristupne podrške EU – IPA.

Finansijska strateška dokumenta

- 1) **Fiskalna strategija**, na osnovu koje se, na godišnjem nivou, pripremaju smjernice fiskalne politike za period od tri godine i godišnji budžeti. Priprema je Ministarstvo finansija, a na prijedlog Vlade donosi je Skupština Crne Gore.
- 2) **Smjernice makroekonomske i fiskalne politike** definišu pravce djelovanja, odnosno srednjoročne ciljeve u ekonomskoj politici i srednjoročni budžetski okvir, odnosno način trošenja sredstava iz budžeta za period od tri godine. Priprema ih Ministarstvo finansija.
- 3) **Program ekonomskih reformi**, kao najvažniji dokument Crne Gore u ekonomskom dijalogu s Evropskom komisijom i zemljama članicama EU, ključni je strateški dokument zemlje za srednjoročno makroekonomsko i fiskalno programiranje, koji sadrži i prateću agendu strukturnih reformi važnih za smanjenje ili eliminisanje prepreka privrednom rastu i jačanju sveukupne konkurentnosti zemlje.

Navedeni primjeri spadaju u **krovnna strateška dokumenta** i služe kao okvir za pripremu sektorskih strateških dokumenata.

Sektorska strateška dokumenta su dokumenta javne politike kojima se detaljno razrađuju prioriteti definisani u krovnim strateškim dokumentima. Sektorska strateška dokumenta moraju biti usklađena međusobno i s krovnim strateškim dokumentima (**horizontalna i vertikalna usklađenost**). Za pripremu i sprovođenje sektorskih strategija zadužena su sva ministarstva, *uz posebnu nadležnost Generalnog sekretarijata Vlade u pogledu koordinacije, praćenja usklađenosti i praćenja njihovog sprovođenja*.

Sektorska strateška dokumenta, prema Uredbi, se grupišu u okviru sljedećih sedam sektora:



1) **Demokratija i dobro upravljanje**, sektor kojem pripadaju vladavina prava i reforma javne uprave;



2) **Finansijska i fiskalna politika**, sektor koji obuhvata oblasti vezane za finansijsku stabilnost i održiv sistem upravljanja javnim finansijama;



3) **Saobraćajna, energetska i informaciona infrastruktura**, sektor koji obuhvata oblasti vezane za infrastrukturne prioritete, te razvoj odgovarajućih politika u ovim oblastima;



4) **Ekonomski razvoj i životna sredina**, sektor koji se odnosi na oblasti vezane za unapređenje konkurentnosti, proizvodnje, industrije, poljoprivrede i ruralnog razvoja, održivog razvoja i turizma, uvažavajući principe zaštite životne sredine;



5) **Nauka, obrazovanje, kultura, mladi i sport**, sektor koji obuhvata oblasti vezane za ekonomski razvoj zasnovan na znanju, unapređenju obrazovanja, razvoju kulture, aktivizmu mladih i sportu;



6) **Zapošljavanje, socijalna politika i zdravstvo**, sektor koji obuhvata oblasti vezane za obezbjeđivanje inkluzivnog rasta, socijalne kohezije i zaštite zdravlja;



7) **Vanjska i bezbjednosna politika i odbrana**, sektor koji obuhvata oblasti vezane za vanjsku politiku, pitanja od značaja za nacionalnu bezbjednost i obaveze prema međunarodnim organizacijama.



Grafik 3: Prikaz odnosa strateških dokumenata u Crnoj Gori, uz poštovanje principa usklađenosti

Strategije, programi i prateći akcioni planovi su strateška dokumenta koja su u upotrebi u crnogorskom strateškom okviru. Za izradu strateških dokumenata zadužena su ministarstva, a donosi ih Vlada Crne Gore u skladu s odredbama člana 12 Zakona o državnoj upravi.

STRATEGIJA je dokument javne politike kojim se utvrđuju *strateški ciljevi* i definišu *operativni ciljevi* za postizanje strateških ciljeva u jednoj ili više društ-

veno-ekonomskih oblasti. Strategija se usvaja za period ne manji od četiri godine, a njena efektivnost prestaje nakon isteka vremena na koje je donijeta ili nakon usvajanja nove strategije u istoj ili u nekoliko povezanih oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika. Strategiju prati akcioni plan koji jasno definiše aktivnosti čije sprovođenje doprinosi realizaciji strateških i operativnih ciljeva. **Svaka strategija mora imati tačno utvrđena poglavlja, a to su:**

- 1) Uvod
- 2) Analiza stanja
- 3) Strateški i operativni ciljevi s pratećim indikatorima uspjeha
- 4) Ključne aktivnosti za sprovođenje operativnih ciljeva
- 5) Opis aktivnosti nadležnih organa i tijela za praćenje sprovođenja strategije
- 6) Način izvještavanja i evaluacije
- 7) Prateći akcioni plan s procjenom troškova
- 8) Informacija za javnost o ciljevima i očekivanim učincima strategije u skladu s Komunikacionom strategijom Vlade Crne Gore.¹⁷

¹⁷ Detaljno u poglavlju 5, Obavezan sadržaj strateških dokumenata i primjeri dobre prakse, str. 20

PROGRAM je dokument javne politike užeg obima u odnosu na strategiju koji detaljno razrađuje način rješavanja određenog problema u datoj oblasti javne politike, a koji nije bilo moguće predvidjeti u trenutku izrade strategije. Program se priprema onda kad je potreban odgovor na nastalu situaciju, a koja može imati negativne posljedice na društvo ukoliko se odmah ne riješi. Program se usvaja na period ne duži od tri godine, odnosno do otklanjanja štetnih posljedica. Primjena programa prestaje istekom vremena na koje je usvojen, usvajanjem odluke o prestanku sprovođenja ili usvajanjem strategije koja se odnosi na isti problem ili oblast. Slično kao prilikom pripreme strategije, i kod programa je predviđeno usvajanje akcionog plana kojim će se detaljno opisati aktivnosti, finansijska sredstva i indikatori rezultata. Međutim, kad se u programu detaljno navode aktivnosti za postizanje definisanog cilja, prateći akcioni plan nije neophodno odvojeno pripremati. U tom slučaju, dobro razrađene aktivnosti mogu u okviru programa da se planiraju i na period do tri godine. **Program ima obavezna poglavlja** i to:

- 1) **Uvod**
- 2) **Opis stanja koje zahtijeva rješavanje**
- 3) **Operativni ciljevi i prateći indikatori učinka**
- 4) **Aktivnosti za sprovođenje operativnih ciljeva**
- 5) **Opis aktivnosti nadležnih organa i tijela za praćenje sprovođenja programa**
- 6) **Način izvještavanja i evaluacije**
- 7) **Informacija za javnost o ciljevima i očekivanim učincima programa u skladu s Komunikacionom strategijom Vlade Crne Gore.**

AKCIONI PLAN je dokument javne politike koji definiše aktivnosti za sprovođenje strategije ili programa radi postizanja utvrđenih strateških i operativnih ciljeva. Akcioni plan je sastavni dio strategije ili programa i usvaja se istovremeno s njima. Akcioni plan, po pravilu, trebalo bi usvojiti na period do dvije godine. Kad je potrebno, akcioni plan se može revidirati u skladu s praćenjem sprovođenja na godišnjem nivou. Revizija akcionog plana vrši se na osnovu nalaza i preporuka sadržanih u godišnjem izvještaju

o realizaciji strateškog dokumenta. Kad se utvrde razlozi zašto neke aktivnosti nijesu realizovane ili više nijesu aktuelne, treba pripremiti neophodne izmjene da bi se efikasnije doprinijelo ostvarenju određenog cilja. **U obavezni sadržaj akcionog plana spadaju:**

- 1) **Pregled strateških i operativnih ciljeva** strategije ili programa za koje se akcioni plan donosi, uz prateće indikatore uspjeha
- 2) **Aktivnosti** kojima se neposredno ostvaruju operativni ciljevi, a posredno strateški ciljevi
- 3) **Indikatori rezultata** na osnovu kojih se prati uspjeh sprovođenja datih aktivnosti.
- 4) Partnerske **institucije** odgovorne za sprovođenje aktivnosti i institucija nadležna za praćenje sprovođenja i izvještavanja
- 5) **Planirani početak i rok za završetak** aktivnosti
- 6) Potrebna **finansijska sredstva** i fondovi za sprovođenje aktivnosti, uz informacije o **izvorima finansiranja**
- 7) **Preporuke** za buduće efikasnije sprovođenje aktivnosti.¹⁸

Prije procesa pripreme i planiranja strateških dokumenata, potrebno je razmotriti nekoliko pitanja:

- **Koja društvena oblast zahtijeva regulisanje posredstvom strateškog dokumenta?**
- **Postoji li mogućnost povezivanja više oblasti u jedinstveni strateški dokument (npr. povezivanje turizma i poljoprivrede, ekonomskog rasta i održivog razvoja i slično)?**
- **Na koje potrebe društva odgovaramo donošenjem novog strateškog dokumenta?**
- **Koja sve krovna i sektorska strateška dokumenta moramo uzeti u obzir da bismo u potpunosti poštovali princip usklađenosti?**

Radi lakšeg snalaženja u planiranju politika, u narednom poglavlju dat je **detaljan prikaz koraka** koje treba pratiti da bi se u potpunosti ispunili zahtjevi u procesu izrade strateških dokumenata. Definisani koraci obuhvataju procedure uređene zakonskim i institucionalnim okvirom, koji je preciziran Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađenosti i praćenja sprovođenja strateških dokumenata.

¹⁸ Detaljno u poglavlju 5, Obavezan sadržaj strateških dokumenata i primjeri dobre prakse, dio 5.5. Planiranje aktivnosti

5. KORACI U PROCESU PRIPREME STRATEŠKIH DOKUMENATA

Kreiranje javnih politika sprovodi se kroz četiri faze koje obuhvataju **fazu procjene stanja u određenoj oblasti javne politike, fazu planiranja strateškog dokumenta, fazu njegovog sprovođenja i fazu monitoringa i evaluacije učinka, koje smo bliže objasnili u Poglavlju 2.** Iako se ove faze često prepliću i u praksi ih je teško jasno razdvojiti, kreiranje i usvajanje strateških dokumenata kojima se definišu javne politike mora biti **usklađen, transparentan i jasno uspostavljen proces.** Na taj način obezbjeđuje se adekvatan pristup problemu, analizi mogućih rješenja i biraju se ispravne „opcije“ javne politike.

Za rješavanje problema na koji se odnosi strateški dokument od ključne je važnosti da:

- proces kreiranja javne politike bude **participativan i uključi sve zainteresovane strane**, bilo da je riječ o državnim akterima (međuresorske konsultacije), zainteresovanoj javnosti ili, kad je to neophodno, međunarodnim akterima
- **monitoring i evaluacija budu sprovedeni** kao dio posljednjeg ciklusa kreiranja javnih politika, radi procjenjivanja postignutog i „ispravljanja“ eventualnih grešaka u postavljanju ciljeva i aktivnosti, odnosno u njihovoj implementaciji.

U nastavku, detaljno ćemo predstaviti **sve ključne korake u procesu kreiranja strateških dokumenata.**



5.1. Korak 1: Godišnje planiranje usvajanja strateških dokumenata kojima se definišu javne politike

Opšti opis koraka: Godišnji plan rada Vlade priprema se na osnovu inputa koje Vladi daju ministarstva. Vlada usvaja strateška dokumenta predviđena Godišnjim programom rada Vlade, koji se priprema u skladu s odgovarajućom metodologijom. Da bi se određeni strateški dokument, čije se donošenje predlaže, našao u Godišnjem programu rada Vlade, potrebno je da ministarstva posebno vode računa o poštovanju principa ekonomičnosti i racionalnog planiranja. Ovo je naročito važno u slučajevima kad se predlaže adresiranje tematski srodne oblasti kroz više različitih strateških dokumenata ili kad više nadležnih organa istovremeno prepozna potrebu donošenja tematski bliskog strateškog dokumenta.

Predlog za donošenje strateškog dokumenta

U postupku pripreme nacрта godišnjeg programa rada Vlade, organ državne uprave dostavlja Generalnom sekretarijatu Vlade predlog za donošenje strateškog dokumenta koji sadrži tačan naziv, vremenski period za koji se donosi i obrazloženje razloga za njegovo donošenje. Predlozi za donošenje neke strategije ili programa evidentiraju se, u skladu s dosadašnjom praksom, u okviru tematskog dijela nacрта godišnjeg programa rada Vlade. S druge strane, bilo bi poželjno da obrazloženje razloga za njihovo donošenje bude što iscrpnije i da ukaže na probleme u određenoj oblasti koji se namjeravaju riješiti novim strateškim dokumentom i objašnjenje potrebe da se oni adresiraju novim dokumentom.

Princip ekonomičnosti i racionalnog planiranja

Generalni sekretarijat Vlade u redovnoj komunikaciji s resorima daje preporuke usmjerene na obez-

bjeđivanje poštovanja principa ekonomičnosti i racionalnog planiranja, osiguravajući da resor na adekvatan način sagleda odgovarajuće preporuke.

Poštovanje principa ekonomičnosti i racionalnog planiranja od naročite je važnosti za male administracije kao što je crnogorska, s ograničenim resursima za sprovođenje dokumenata javne politike i praćenje njihovog sprovođenja. Ovaj princip podrazumijeva da se prilikom planiranja i izrade strateškog dokumenta vodi računa o stepenu ljudskih, organizacionih, finansijskih i materijalnih resursa koji su na raspolaganju za njegovo sprovođenje, praćenje sprovođenja, izvještavanje i evaluaciju. Takođe, nadležni organ državne uprave vodi računa da se pitanja od značaja u srodnim tematskim oblastima javnih politika rješavaju u okviru jednog strateškog dokumenta.

Prilikom pripreme predloga za donošenje strateškog dokumenta, ministarstva bi trebalo da vode računa o sljedećem:

- *Potrebno je sagledati postojeći strateški okvir i predlagati strateška dokumenta samo za ona pitanja koja nijesu adekvatno adresirana strategijama i programima na snazi.*
- *Predlozi treba da budu u skladu s Vladinim prioritetima, uz poštovanje principa usklađenosti.*
- *Potrebno je imati u vidu probleme koji proističu iz implementacije postojećih javnih politika.*
- *Treba težiti efektivnijem sprovođenju javnih politika uz moguće uštede i poštovanje principa racionalnog planiranja i fiskalne odgovornosti.*
- *Predlozi treba da budu u skladu s obavezama evropske integracije Crne Gore.*

5.2. Korak 2: Priprema strateških dokumenata, međuresorske i javne konsultacije

Priprema strateških dokumenata prolazi kroz određene faze koje pratimo da bi ona bila što relevantnija i sveobuhvatna. Nakon usvajanja godišnjeg programa rada Vlade, ministarstva su dužna da na svojim internet stranicama i portalu e-uprave objave spisak strateških dokumenata o kojima će u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu. Objavlivanje liste važno je zbog pravovremene pripreme zainteresovane javnosti, akademske zajednice i nevladinih organizacija za učešće u kreiranju strateških dokumenata.

Uključivanjem javnosti u izradu strategija i programa u što ranijoj fazi pripreme, uz poštovanje standarda javnog konsultovanja,¹⁹ obezbjeđuje se kvalitetnija analiza stanja (koja predstavlja osnov svakog strateškog dokumenta), odnosno, osigurava se sveobuhvatno mapiranje ključnih problema, kvalitetnije identifikovanje uzroka problema i njihovih posledica²⁰, prikupljanje dodatnih podataka koji će biti polazište za dalje odlučivanje u procesu planiranja politika. Obezbeđuje se i diskusija o alternativama za rješavanje identifikovanih ključnih problema i širi konsenzus prilikom odabira prave opcije.

19 Civil Participation in Decision-making Processes, An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States, Strasbourg, May 2016

20 Vidjeti drvo problema i drvo rješenja u okviru poglavlja 5.3. Postavljanje ciljeva

Kriterijumi pripreme strateškog dokumenta:

1. Formiranje stručnih radnih grupa
2. Odabir predstavnika nevladinih organizacija u radu radnih grupa
3. Uključivanje i konsultovanje zainteresovane javnosti u počenoj fazi pripreme strateškog dokumenta
4. Sprovođenje javnih rasprava o tekstu nacrtu strateškog dokumenta
5. Sprovođenje međuresorskih konsultacija
6. Mišljenje na nacrt strateškog dokumenta.

Kriterijumi 1–5 sprovode se u skladu s relevantnim propisom Vlade za datu oblast, dok je kriterijum 6 direktno vezan za sprovođenje Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata.

U svakoj fazi pripreme strateškog dokumenta potrebno poštovati **princip saradnje**. Princip podrazumijeva obavezu usaglašenog međuresornog pristupa prilikom planiranja javnih politika, koordinacije pripreme i sprovođenja.²¹ On je posebno važan u fazi analize stanja, prioritizacije problema, definisanja indikatora i razvijanja akcionog plana. Na taj način osigurava se zajedničko razumijevanje i dogovor oko načina sprovođenja i podjele odgovornosti, što u krajnjem vodi koordinisanijoj implementaciji i ostvarivanju boljih rezultata.

U postupku sprovođenja javne rasprave, neophodno je voditi računa o uključivanju svih zainteresovanih strana, kao i različitih kategorija stanovništva (žene-muškarci, mladi-stari, stanovnici ruralnih-urbanih predjela itd) kako bi se uzele u obzir potrebe svih građana i građanki i kako bi dokument na njih mogao adekvatno da odgovori. O načinu na koji je u fazi pripreme uzeta u obzir rodna perspektiva treba voditi evidenciju kako bi se o njoj moglo adekvatno izvijestiti u analizi

orodnjenosti. Na primjer, **treba evidentirati koliko je učesnika i učesnica bilo u javnoj raspravi, da li je učetvovao/la ekspert/kinja za rodnu problematiku ili pak neka organizacija koja se ovim pitanjem bavi, koliko rodno senzitivnih sugestija je iznijeto/dostavljeno, te koliko je njih prihvaćeno**. Takođe, prilikom organizacije javnih rasprava ili drugih javnih konsultacija, potrebno je vrijeme i mjesto održavanja uskladiti sa potrebama i mogućnostima žena i muškaraca, kako bi se obezbijedile jednake mogućnosti za učešće svih zainteresovanih grupa.

Generalni sekretarijat Vlade sagledava nacrt strateškog dokumenta i daje **mišljenje s preporukama** ministarstvu. **Sugestija je da se nacrt dostavi na mišljenje prije objavljivanja poziva za javnu raspravu o tekstu nacrtu strateškog dokumenta, kako bi na javnoj raspravi bio, metodološki, što kvalitetniji dokument.**

U dijelu uključivanja zainteresovane javnosti potrebno je konsultovati **Uredbu o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija** (*Službeni list CG*, br.41/18).

NAPOMENA: Premda se u članu 1 ove Uredbe kaže da se njome utvrđuje uključivanje nevladinih organizacija u radne grupe i druga radna tijela koja obrazuju ministarstva i organi uprave u postupku rasprave o zakonima i strategijama, preporuka je da se ovakav postupak primijeni prilikom rasprava o donošenju bilo kog strateškog dokumenta, dakle i programa.

²¹ Član 9 Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata

Generalni sekretarijat daje mišljenje na osnovu provjere **usklađenosti na tri nivoa**:

- ✓ 1. Provjera je li ispoštovan princip usklađenosti prilikom postavljanja prioriteta i ciljeva strateškog dokumenta u odnosu na strateška i planska dokumenta kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja Crne Gore i druga strateška dokumenta
- ✓ 2. Provjera jesu li prioriteti i ciljevi strateškog dokumenta u skladu s obavezama koje proističu iz procesa pristupanja Crne Gore EU, glavnim sektorskim politikama EU i uslovima korišćenja fondova EU
- ✓ 3. Provjera jesu li struktura i sadržaj strateškog dokumenta u skladu s Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata.

Mišljenje na nacrt s preporukama dostavlja se resornom ministarstvu na obrascu priloženom u Aneksu 2.

5.3. Korak 3: Podnošenje predloga dokumenta na mišljenje i usvajanje

Opšti opis koraka: Prije nego što Vlada usvoji strateški dokument, ministarstvo dostavlja predlog strateškog dokumenta na razmatranje nadležnim ministarstvima, u skladu s odredbama Poslovnika Vlade. Generalni sekretarijat Vlade i Ministarstvo finansija sagledavaju predlog strateškog dokumenta i dužni su da, u rokovima utvrđenim Poslovníkom, upute resornom ministarstvu zvanično mišljenje. Resorno ministarstvo prikuplja odgovarajuća mišljenja i podnosi ih uz predlog strateškog dokumenta na razmatranje radnim tijelima Vlade. U pratećem formularu za slanje strateškog dokumenta, resorno ministarstvo je, u posebnom polju, dužno da navede referencu na Srednjoročni program rada Vlade. Za sagledavanje predloga strateškog dokumenta

zaduženi su Generalni sekretarijat Vlade i Ministarstvo finansija.

Mišljenje na predlog strateškog dokumenta

Nakon dobijanja sugestija od strane zainteresovanih strana tokom javne rasprave, i nakon unapređenja strateškog dokumenta na osnovu preporuka iz mišljenja na nacrt, ministarstvo dostavlja **predlog strateškog dokumenta** na finalno mišljenje Generalnom sekretarijatu Vlade.

Generalni sekretarijat Vlade daje mišljenje na predlog s aspekta istih kriterijuma kojima se vodi tokom davanja mišljenja na nacrt strateškog dokumenta.

Napomena: Obrazac za davanje mišljenja na predlog strateškog dokumenta identičan je obrascu za davanje mišljenja na nacrt strateškog dokumenta, radi efikasnijeg praćenja stepena ispunjenosti minimuma kriterijuma za kvalitet strukture i sadržaja i uvažavanja odgovarajućih preporuka.

S druge strane, **Ministarstvo finansija daje mišljenje na predlog strateškog dokumenta u skladu sa čl. 33 i 41 Poslovnika Vlade Crne Gore.**

Dva prethodno navedena mišljenja su u prilogu svakog strateškog dokumenta koji se dostavlja Vladi na razmatranje i usvajanje.

5.4. Korak 4: Monitoring, izvještavanje i evaluacija

Opšti opis koraka: Svaki strateški dokument treba da sadrži i prateći akcioni plan²² koji predstavlja osnov za implementaciju aktivnosti i dostizanje ciljeva predviđenih strategijom ili programom. Tokom realizacije strateškog dokumenta vrši se monitoring, odnosno praćenje sprovođenja strateškog dokumenta, i to prvenstveno kroz praćenje realizacije pratećeg akcionog plana. O implementaciji akcionog plana izvještava se,

po pravilu, jednom godišnje. Prije usvajanja odgovarajućeg izvještaja o sprovođenju strateškog dokumenta na Vladi, mišljenje na njegovu strukturu i sadržaj daje Generalni sekretarijat Vlade. Evaluacija se obično sprovodi nakon završetka trajanja strateškog dokumenta i evidentira se u okviru završnog izvještaja o njegovom sprovođenju.

²² Detaljnije u poglavlju 5, *Obavezan sadržaj strateških dokumenata i primjeri dobre prakse*, dio 5.5. Planiranje aktivnosti

Godišnje izvještavanje o sprovođenju strateškog dokumenta

Resorno ministarstvo izvještava Vladu o sprovođenju strateškog dokumenta kroz godišnji izvještaj s fokusom na realizaciju aktivnosti iz pratećeg akcionog plana. Godišnji izvještaj o sprovođenju strateškog dokumenta izrađuje se na posebnom obrascu, kao u Aneksu 1, i dostavlja se na mišljenje Generalnom sekretarijatu Vlade, koji provjerava strukturu i sadržaj izvještaja.

Godišnji izvještaji imaju istu strukturu, s tim što je nakon druge godine sprovođenja obavezno izvještavati o vrijednosti indikatora učinka. Riječ je o analizi postignutih vrijednosti indikatora u odnosu na planiranu srednjoročnu vrijednost.

Godišnji izvještaji podnose se Generalnom sekretarijatu Vlade na mišljenje prije akcionih planova za narednu godinu planiranja politika, ili istovremeno, kako bi se obezbijedilo poštovanje principa kontinuiteta.

Završno izvještavanje o sprovođenju strateškog dokumenta

Završni izvještaj o sprovođenju strateškog dokumenta priprema resorno ministarstvo za cjelokupan period za koji je strateški dokument donijet i dostavlja ga Generalnom sekretarijatu Vlade na mišljenje. **Struktura ovog izvještaja specifična je po tome što, pored obaveznih elemenata koji važe za strukturu godišnjeg izvještaja, završni izvještaj sadrži i evaluaciju sprovođenja datog strateškog dokumenta.**²³

U pripremi završnog izvještaja, organ državne uprave može konsultovati ostale organe uprave uključene u proces sprovođenja strateškog dokumenta radi daljeg unapređenja razvoja javnih politika.

U procesu monitoringa, izvještavanja i evaluacije potrebno je obratiti pažnju na sljedeće:

- Monitoring, izvještavanje i evaluacija neophodni su zbog pravovremenog, efektivnog i efikasnog dostizanja planiranih rezultata i učinaka strateških dokumenata.
- Vrijeme izvještavanja i sprovođenja evaluacije od velikog je značaja. Oni treba da budu u istoj ravni sa ciklusom planiranja politika i budžeta.

²³ Vidjeti Tabelu 9: Sadržaj izvještaja, str. 104

6. OBAVEZAN SADRŽAJ STRATEŠKIH DOKUMENATA I PRIMJERI DOBRE PRAKSE IZ CRNOGORSKOG STRATEŠKOG OKVIRA

Svaki strateški dokument koji se donosi mora ispunjavati minimum kriterijuma za kvalitet, te je u njegovoj izradi potrebno pratiti korake koji će olakšati proces osmišljavanja i kreiranja dokumenta. Ovim putem se omogućava ujednačenost strateških

dokumenata u pogledu sadržaja i metodološkog okvira i pojednostavljuje proces koordinacije, praćenja usklađenosti i praćenja sprovođenja. U nastavku su objašnjena obavezna poglavlja koja strateška dokumenta treba da imaju.

5.1. UVOD

U uvodnom dijelu se razrađuju četiri komponente:

- 1. Svrha donošenja strateškog dokumenta:** u ovom dijelu se obrazlaže značaj javne politike koja se uvodi i razrađuje predmetnim strateškim dokumentom, kao i objašnjenje koji se problem u društvu želi adresirati, odnosno koje stanje poboljšati implementacijom tog dokumenta.
- 2. Pozicioniranje u strateškom okviru Crne Gore:** u ovom dijelu se objašnjava odnos predmetnog strateškog dokumenta sa krovnim strateškim dokumentima i srodnim sektorskim strategijama koje već postoje u sistemu planiranja politika. Umjesto prostog nabiranja pomenutih dokumenata, potrebno je ukratko objasniti na koji način se ostvaruje **usklađenost s njima**. Takođe, u **kontekstu orodnjenosti strateškog dokumenta** treba objasniti usklađenost sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti i Nacionalnom strategijom rodne ravnopravnosti, uključujući informacije o balansu učesnika i učesnica u javnoj raspravi, eventualnom uključivanju ekspert/kinja za rodnu problematiku ili pak organizacija koje se ovim pitanjem bave, te odnosu predloženih i prihvaćenih rodno senzitivnih sugestija.
- 3. Usklađenost sa međunarodnim obavezama:** u ovom dijelu se naglašava na koji način predmetni strateški dokument doprinosi realizaciji obaveza Crne Gore na međunarodnom planu, uključujući i obaveze iz pregovora s EU. Kad je riječ naročito o usklađivanju sa okvirom EU, potrebno je voditi računa o relevantnim regulativama i direktivama EU, završnim mjerilima, preporukama ekspertske misije Evropske komisije, usklađenost sa postojećim normama i rodnom politikama na nivou EU i sagledati ključna strateška dokumenta EU za datu sektorsku politiku.
- 4. Nalazi procjene uticaja na životnu sredinu:** u ovom dijelu se rezimira kako su ekološka razmatranja integrisana u dati strateški dokument, što uključuje: potencijalni uticaj politike na životnu sredinu (uključujući štetne uticaje na životnu sredinu i potencijalne koristi), usklađivanje sa Evropskim zelenim planom (*European Green Deal*), doprinos ciljevima Nacionalne strategije održivog razvoja do 2030., kako su rezultati ekoloških razmatranja integrisani u strateški dokument i informacije o dodatnoj analizi koju treba sprovesti ukoliko su tokom opšte procjene identifikovani značajni uticaji na životnu sredinu.

NA KOJI NAČIN SE OSTVARUJE USKLAĐENOST SA STRATEŠKIM OKVIROM NA SNAZI?

Princip usklađenosti je od ključnog značaja za efikasno planiranje politika, kako bi se:

- *u odnosu na krovna strateška dokumenta, ukazalo da su ciljevi i mjere definisani u strateškom dokumentu komplementarni opštim pravcima djelovanja, prioritetima i ciljevima razvoja države. To je **usklađenost s krovnim strateškim dokumentima (vertikalna usklađenost)**.*
- *u odnosu na srodne sektorske strategije, izbjeglo dupliranje i ponavljanje aktivnosti koje su već definisane postojećim strategijama, odnosno strateškim dokumentima koji tretiraju pitanja od značaja za realizaciju predmetne javne politike. To je **međusobna usklađenost sektorskih strategija (horizontalna usklađenost)**.*

U oba slučaja potrebno je obrazložiti na koji način predmetni strateški dokument doprinosi ili je komplementaran ciljevima krovnih strateških dokumenata i pratećim indikatorima uspjeha, kao i voditi računa da nije u koliziji s ciljevima srodnih strateških dokumenata, odnosno s njihovim indikatorima uspjeha.

Ovo je važno za cjelokupnu strukturu i sadržaj starteškog dokumenta, jer GSV na obrascu usklađenosti provjerava:

- Usklađenost sa krovnim i srodnim strateškim dokumentima na nivou postavljenih strateških i operativnih ciljeva.
- Usklađenost sa krovnim i srodnim sektorskim strateškim dokumentima na nivou postavljenih indikatora učinka i pratećih vrijednosti uz operativne ciljeve
- U nekim slučajevima, usklađenost sa srodnim sektorskim strateškim dokumentima na nivou definisanih ključnih mjera i relevantnih aktivnosti za realizaciju konkretne javne politike.

a.) Usklađenost na nivou strateških i operativnih ciljeva

U postupku izrade konkretnog sektorskog strateškog dokumenta, odnosno prilikom definisanja njegovih strateških i operativnih ciljeva, predlagač strategije treba da konsultuje krovna i srodna sektorska strateška dokumenta i da u njima identifikuje srodne ciljeve sa kojima je potrebno uspostaviti logičku vezu i obezbjediti usklađenost. Ova usklađenost podrazumijeva da ciljevi sektorskih strateških dokumenata ne smiju biti u koliziji sa ciljevima u krovnim i srodnim sektorskim strateškim dokumentima, već moraju biti logički uvezani sa njima i moraju svojim očekivanim ispunjenjem doprinostiti ispunjenju konkretnih ciljeva.

U uvodnom dijelu sektorskog strateškog dokumenta je potrebno, nakon što se prethodno identifikovala veza između ciljeva:

- Navesti ciljeve iz krovnog strateškog dokumenta sa kojima se ostvaruje logička veza, pojasniti identifikovanu povezanost ciljeva, kao i način na koji će ostvarivanje ciljeva iz sektorskog strateškog dokumenta doprinijeti ostvarivanju ciljeva iz krovnog strateškog dokumenta.
- Navesti ciljeve iz srodnog sektorskog strateškog dokumenta i pružiti objašnjenje na koji način se dva cilja međusobno nadovezuju, da li postoji eventualno preklapanje između ciljeva i zbog čega je potrebno da određeno pitanje bude tretirano novim strateškim dokumentom, uprkos činjenici da već postoji cilj koji se odnosi na konkretnu oblast.

b.) Usklađenost na nivou indikatora učinka i pratećih vrijednosti

Nakon što se u fazi izrade strateškog dokumenta definišu ciljevi koje treba ostvariti tokom perioda trajanja strateškog dokumenta, potrebno je definisati i odgovarajuće indikatore učinka kojima će se mjeriti stepen realizacije postavljenih ciljeva. Međutim, prije njihovog formulisanja predlagač strateškog dokumenta treba da u krovnim i srodnim sektorskim strateškim dokumentima identifikuje tematski srodne indikatore učinka sa pratećim vrijednostima, sa kojima je moguće utvrditi logičku vezu i sa kojima je potrebno obezbjediti usklađenost. Ova usklađenost podrazumijeva da su indikatori učinka u novom strateškom dokumentu tematski srodni sa onima koji već postoje u strateškom okviru i da njihove vrijednosti (početne, prelazne i završne) ne smiju biti u međusobnoj koliziji sa onima u postojećim strategijama.

U narednom koraku, u okviru uvodnog dijela sektorskog strateškog dokumenta, predlagač strateškog dokumenta treba da ukaže na identifikovanu logičku vezu između:

- Indikatora učinka iz sektorskog i krovnog strateškog dokumenta kroz njihovo navođenje, kao i da tu vezu pojasni.
- Indikatora učinka iz srodnih sektorskih strateških dokumenata i pratećih vrijednosti sa kojima je usklađena javna politika.

c.) Usklađenost na nivou mjera i aktivnosti

Treći nivo usklađenosti sa sektorskim strateškim dokumentima se odnosi na usklađenost između mjera i aktivnosti (instrumenti politike) postavljenih u srodnim strateškim dokumentima koji tretiraju međusobno povezana pitanja. Prilikom izrade strateškog dokumenta potrebno je izbjegavati navođenje aktivnosti koje su zastupljene u već postojećim strateškim dokumentima. Na taj način se sprečava mogućnost definisanja istih aktivnosti u više strateških dokumenata koje se nalaze u međusobnoj koliziji u pogledu predviđenih rješenja za isto pitanje. Definisanjem komplementarnih mjera/aktivnosti izbjegava se i eventualno stvaranje konfuzije u pogledu nadležne institucije za realizaciju istih aktivnosti i razlika u pogledu predviđenih vremenskih rokova za njihovu realizaciju.

UVOD - DOSADAŠNJA PRAKSA U DOKUMENTIMA CRNOGORSKOG STRATEŠKOG OKVIRA

Strateška dokumenta u crnogorskom okviru su imala različite pristupe u pripremi uvodnog dijela, te su oni nekada bili rezervisani za kratke informacije o samom dokumentu, a nekada su ekstenzivno objasnjavali ukupan normativni i strateški okvir sa kojima se dokument usklađuje. Metodologija, stoga, daje kratke smjernice o tome šta bi se trebalo naći u uvodnom dijelu, a odnosi se na gore navedene nivoe usklađenosti, i time nastoji da ujednači pristup u pisanju ovog dijela strateškog dokumenta.

Uvod sam po sebi ne bi trebalo da bude preopširan, već bi trebalo da se u dvije do pet strana objasni svrha

donošenja novog strateškog dokumenta, posebno u pogledu doprinosa već postojećim ciljevima i prioritetima datim u krovnim i sektorskim strateškim dokumentima, međunarodnim obavezama i EU integracijama. U tom pogledu, ova praksa je postojala i ranije, ali je često bila sastavni dio analize stanja. Svakako, usklađenost treba da bude očigledna i kroz ciljeve koje novi strateški dokument definiše, kroz prateće indikatore, mjere i aktivnosti, a neki od pozitivnih primjera kako adresirati usklađenost na nivou ciljeva, odnosno na nivou indikatora, su dati u nastavku.

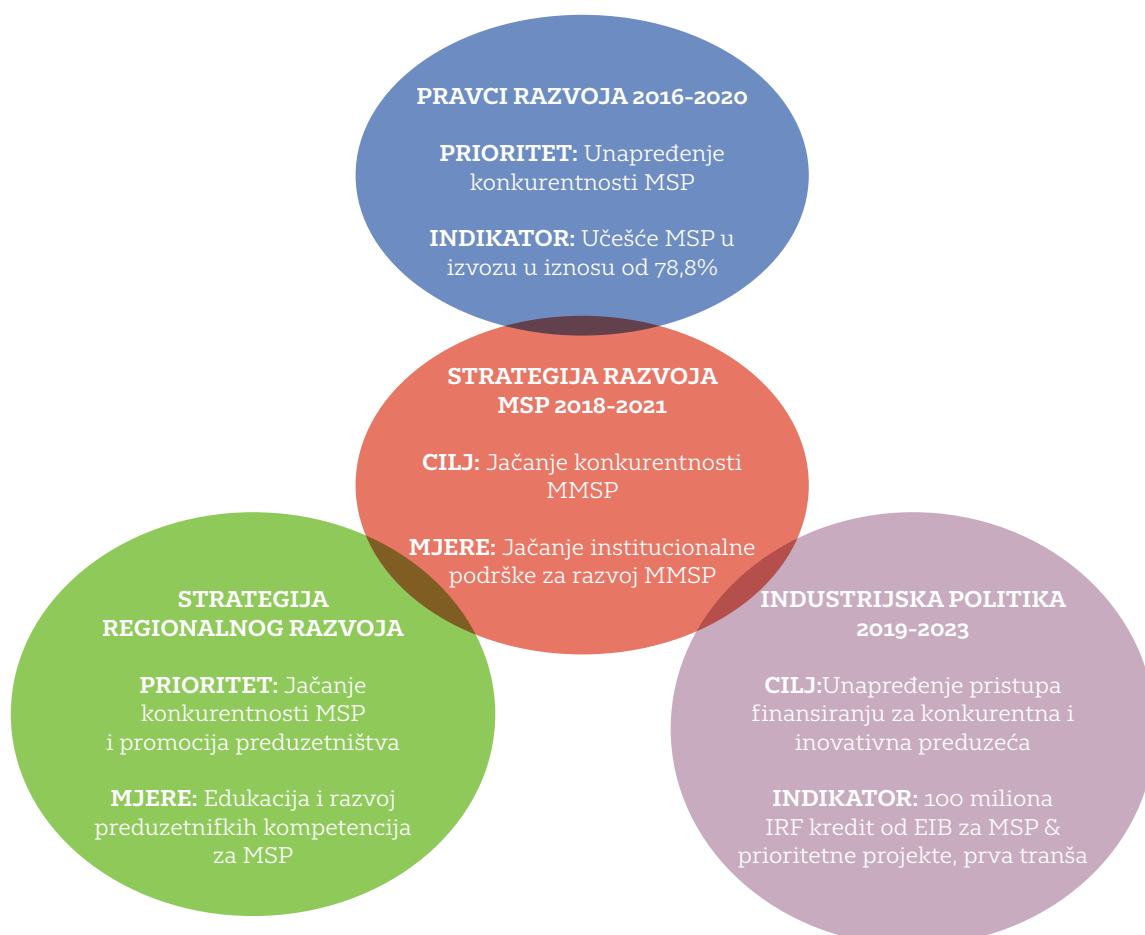


PRIMJER 1:

STRATEGIJA RAZVOJA MIKRO, MALIH I SREDNJIH PREDUZEĆA 2018-2022.



Primjer usklađenosti strateškog dokumenta predstavlja strategija koja razvija politiku razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća. Na ovom primjeru se jasno vidi vertikalna i horizontalna usklađenost između krovnih i sektorskih strateških dokumenata koje se bave srodnom javnom politikom. Konkretna politika je definisana u okviru Pravaca razvoja 2018-2021, kao jednog od krovnih strateških dokumenata. Sektorski strateški dokument koji se bavi pitanjem MMSP politike, Strategija razvoja MMSP, sadrži definisane sve ciljeve i prateće mjere koji su u potpunosti usklađeni sa Pravcima razvoja, kao i njihovim indikatorima uspjeha. Istovremeno, Strategija razvoja MMSP je po ciljevima i indikatorima usklađena sa srodnim sektorskim strategijama kao što su Strategija regionalnog razvoja 2014-2020 i Industrijska politika 2019-2023, a koje sadrže prioritete, operativne ciljeve i indikatore, koji se bave malim i srednjim preduzećima.

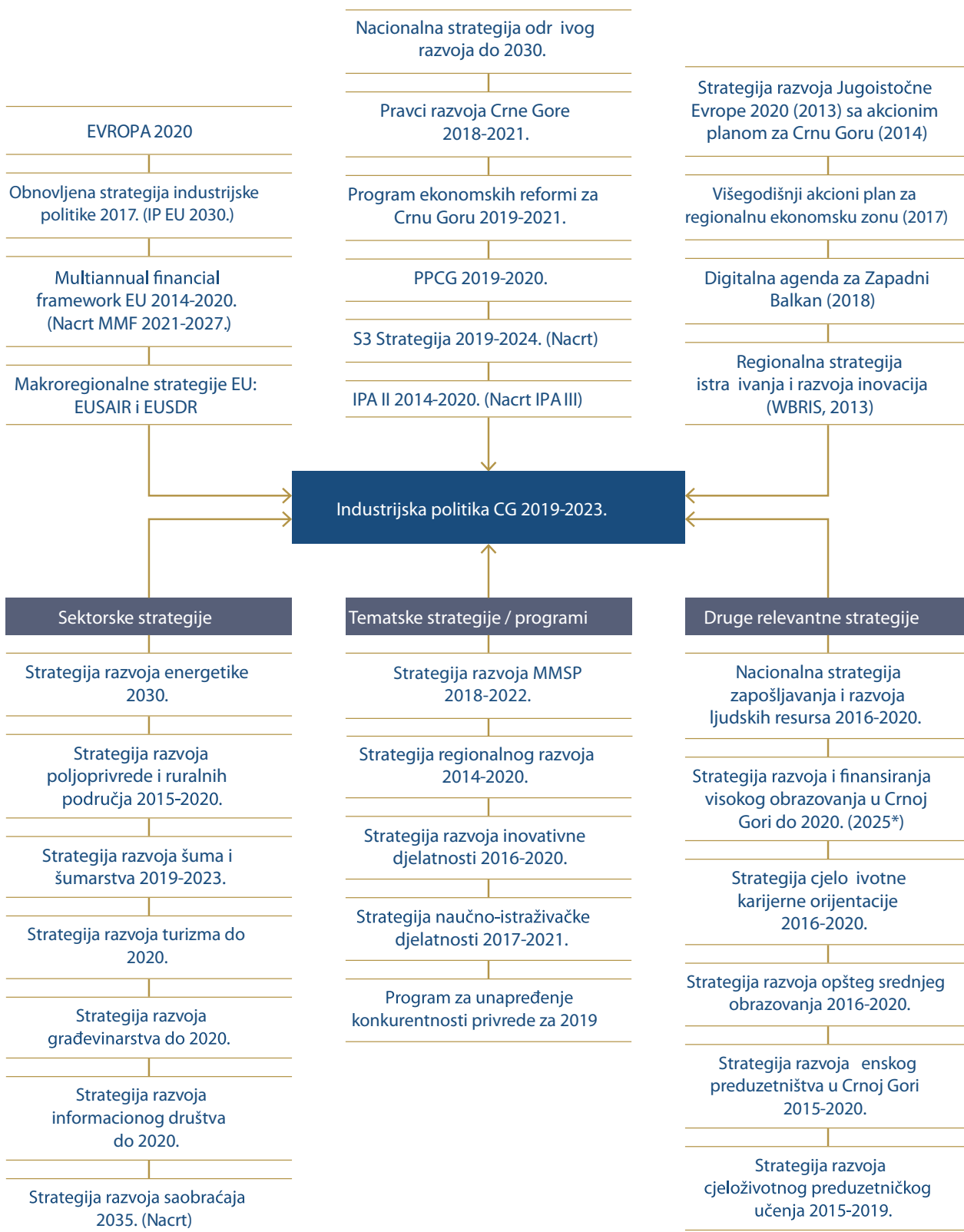




INDUSTRIJSKA POLITIKA 2019-2023.



Još jedan dobar prikaz usklađenosti sa krovnim i sektorskim strateškim dokumentima, međunarodnim i obavezama iz procesa EU integracija je i Industrijska politika 2019-2023. Uvod sadrži grafički prikaz usklađenosti (slika ispod), koji je u tekstualnom dijelu detaljno objašnjen.²⁴ Ovakav grafički prikaz može biti praktičan i za ostala strateška dokumenta, uz adekvatno pojašnjenje odnosa i veze sa drugim strategijama i obavezama koje treba uzeti u obzir.



24 Više u: Industrijska politika 2019-2023, link: <https://bit.ly/32pmxfr>



STRATEGIJA RAZVOJA ŽENSKOG PREDUZETNIŠTVA 2015-2020.



Kao dobar primjer usklađenosti na nivou indikatora učinka iz različitih sektorskih strateških dokumenata koji tretiraju srodna pitanja, jesu Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) 2017-2021. i Strategija razvoja ženskog preduzetništva 2015-2020.

U okviru Strategije razvoja ženskog preduzetništva definisani su Ključni rezultati:

- **Povećati preduzetničku aktivnost žena na nivo prosjeka EU iz 2013. godine**
- Mjereno odnosom TEA indeksa žena i TEA indeksa muškaraca
- **Motivisanje žena da postanu preduzetnice i započnu sopstveni posao**
- Mjereno povećanjem broja osnovanih firmi od strane žena
- **Povećanje samopouzdanja žena koje uspješno vode posao**
- Mjereno povećanjem broja opstalih start-up firmi koje vode žene
- Mjereno povećanjem broja žena - vlasnica rastućih firmi
- **Podsticanje povezivanja/umrežavanja žena preduzetnica i menadžerki na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou**
- Mjereno kroz broj članica u relevantnim domaćim i međunarodnim udruženjima
- Mjereno kroz broj žena preduzetnica koje učestvuju u domaćim i međunarodnim klasterima i lancima vrijednosti
- **Jačanje uloge žena u upravljačkim strukturama**
- Mjereno povećanjem broja žena na upravljačkim pozicijama u preduzećima

Navedeni indikatori su u potpunosti usklađeni sa indikatorom iz PAPRR-a koji glasi:

Cilj 3.2. Podsticati žensko preduzetništvo i samozapošljavanje

Indikator (pokazatelj) efekta: Unaprijeđen pravni okvir i obezbijedene posebne mjere podrške za razvoj preduzetništva i samozapošljavanja žena na nacionalnom i lokalnom nivou.

ZAKLJUČAK:

Vodič za kvalitetnu pripremu uvodnog dijela strateškog dokumenta	DA	NE
Je li u uvodnom dijelu generalno objašnjen značaj donošenja novog strateškog dokumenta u datoj oblasti politike?		
Sadrži li uvodni dio objašnjenje kako implementacija predmetnog dokumenta utiče na prioritete i ciljeve krovni strateški dokumenata i međunarodne obaveze u datoj oblasti?		
Sadrži li uvodni dio objašnjenje odnosa između sektorskog i krovni strateških dokumenata na nivou ciljeva i indikatora uspjeha?		
Sadrži li uvodni dio objašnjenje odnosa sa obavezama iz EU okvira – PPCG, završna mjerila, IPA, ali i usklađenost s politikama na nivou EU?		
Sadrži li uvodni dio strateškog dokumenta objašnjenje rodne dimenzije politike - usklađenost sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti i Nacionalnom strategijom rodne ravnopravnosti, kao i usklađenost sa postojećim normama i rodnim politikama na nivou EU, uključujući informacije o balansu učesnika i učesnica u javnoj raspravi, eventualnom uključivanju ekspert/kinja za rodnu problematiku ili pak organizacija koje se ovim pitanjem bave, te odnosu predloženih i prihvaćenih rodno senzitivnih sugestija?		
Sadrži li uvodni dio strateškog dokumenta osvrt na stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu?		

6.2. ANALIZA STANJA

Analiza stanja predstavlja početnu fazu procesa planiranja politika, čiji se osnovni cilj ogleda u identifikovanju problema zastupljenih u okviru određene javne politike koja je predmet razmatranja konkretnog strateškog dokumenta. Prilikom sprovođenja analize stanja potrebno je precizno definisati postojeće probleme i locirati uzroke njihovog nastanka, predvidjeti izazove koji se mogu pojaviti prilikom sprovođenja strateškog dokumenta i potencijalna rješenja primjenjiva na identifikovane probleme.

Radi sprovođenja kvalitetne analize stanja, potrebno je izvršiti detaljnu analizu postojeće situacije u određenoj oblasti javne politike, zasnovanu na provjerenim podacima, statistikama, trendovima, koja će biti iskorišćena za definisanje ciljeva i aktivnosti u okviru konkretnog strateškog dokumenta.

U skladu s navedenim, **analiza stanja može se definisati kao analitički proces koji se sastoji od nekoliko metoda za sagledavanje unutrašnjih i spoljašnjih faktora koji utiču na rezultate sprovođenja javnih politika.** Analiza stanja doprinosi razumijevanju problema i mogućnosti, i definisanju razvoja konkretne oblasti politika ili sektora, što se ogleda u pretvaranju negativne slike problema u pozitivna rješenja koja su odgovor na te probleme, a koja će biti postignuta sprovođenjem strateškog dokumenta.

U literaturi se može naći nekoliko metoda i alata za sprovođenje analize stanja. U najčešće korišćene alate

PESTLE analiza

Već pomenuta PESTL(E) analiza²⁶ obuhvata analizu političkih, ekonomskih, socijalnih, tehnoloških i pravnih faktora, a u klasičnoj formi i faktora koji utiču na okolinu ukoliko to zahtijeva određena javna politika. Cilj ove an-

za strukturisanje i sprovođenje analize stanja i sticanja jasne slike o trenutnom stanju konkretne javne politike spadaju:

- ✓ analiza zainteresovanih strana (*stakeholders*)
- ✓ analiza političkih, ekonomskih, društvenih i tehničkih faktora (PESTLE)
- ✓ analiza prednosti, slabosti, mogućnosti i prijetnji (SWOT)
- ✓ analiza resursa
- ✓ analiza rezultata
- ✓ analiza problema
- ✓ zaključci i preporuke praćenja sprovođenja i evaluacije ili revizije.

Vrijeme potrebno za sprovođenje kvalitetne analize stanja zavisi od procesa donošenja javnih politika i dostupnih resursa u okviru državne uprave. Na osnovu dostupnog vremena i resursa, odabiraju se metode za sprovođenje analize stanja,²⁵ pri čemu su najčešće korišćene SWOT analiza ili analiza kroz tzv. „drvo problema“, dok u drugim slučajevima može biti neophodno sprovesti analizu spoljašnjih (PESTLE) i unutrašnjih faktora (resursi i rezultati). Omogućavanje širokog učešća zainteresovanih strana tokom analize stanja dopriniće sakupljanju podataka „s terena“ i formulisanju rješenja relevantnih u odnosu na realne probleme.

alaze jeste da se kroz razumijevanje postojećih oklonosti u različitim oblastima maksimiziraju koristi, a umanje potencijalni problemi u sprovođenju strateškog dokumenta. Neki od faktora koji se mogu ispitati u okviru PESTL(E) analize su sljedeći:

P (politički)	E (ekonomski)	S (socijalni)	T (tehnološki)	L (pravni)	E (uticaj okoline)
<ul style="list-style-type: none"> • Politički događaji (izbori, promjena vlasti, vanredne situacije) • Nivo ovlašćenja prenesen institucijama državne i lokalne vlasti • Politika opozivanja 	<ul style="list-style-type: none"> • Poslovni ciklusi, BDP, kamate, inflacija, nivo nezaposlenosti i slično • Uticaj na poboljšanje, pogoršanje ili stabilizaciju određene grupe stanovništva na koju je usmjerena javna politika 	<ul style="list-style-type: none"> • Demografija stanovništva, kulturne razlike, nivo obrazovanja i zdravstvena situacija • Promjene u stilovima života ciljne grupe, potrebe na koje odgovaramo javnom politikom 	<ul style="list-style-type: none"> • Brzina razvoja tehnologije i njen pozitivan ili negativan uticaj na određenu javnu politiku • Upotreba novih tehnologija za povećanje efektivnosti i efikasnosti javne politike 	<ul style="list-style-type: none"> • Postojeći zakoni koji imaju uticaja na određenu javnu politiku i eventualne zakonske prepreke koje odlažu sprovođenje predviđenih aktivnosti 	<ul style="list-style-type: none"> • Uticaj okruženja (pojedina, grupa, prirode, životne sredine i sl.) na donošenje i sprovođenje određene javne politike.

Grafik 4: PESTLE analiza

²⁵ Više o metodama za pripremu analize stanja: UNDP BiH, *Priručnik za strateško planiranje* (2010), str. 20

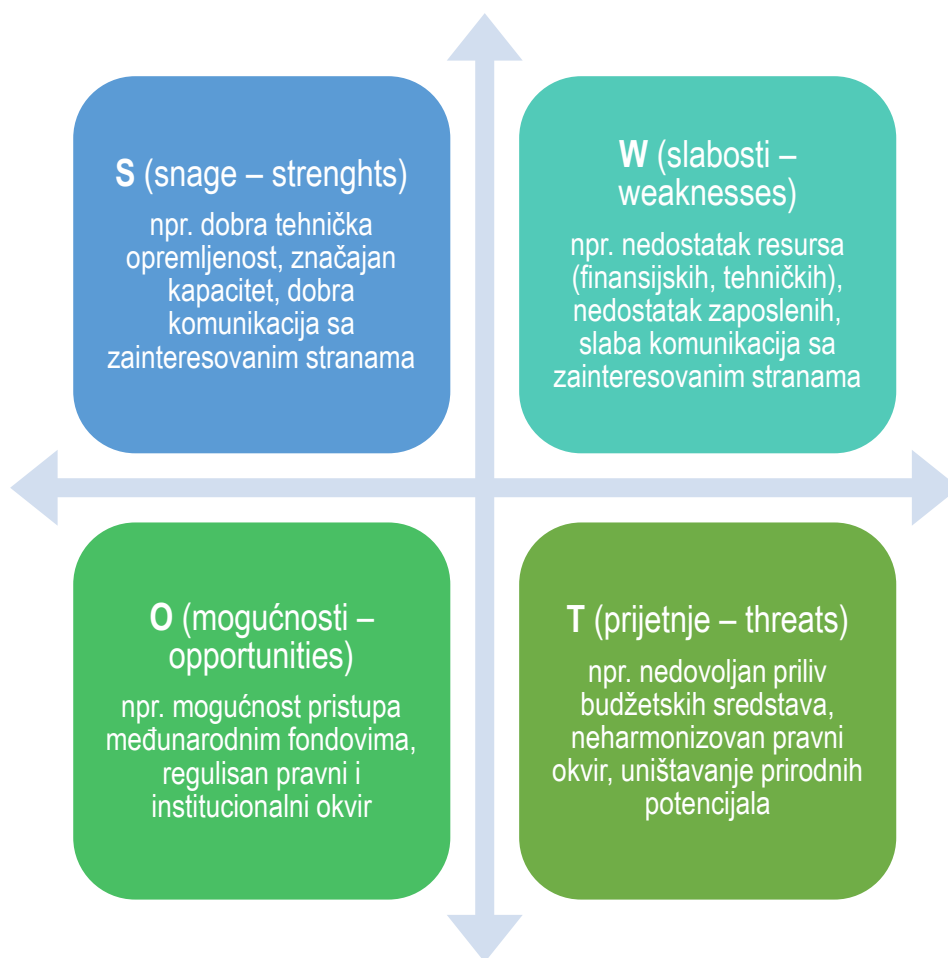
²⁶ Više na: PEST analysis: https://www.mindtools.com/pages/article/newTMC_09.htm; PESTLE analysis: <https://processpolicy.com/pestle-analysis.htm>

SWOT analiza

Upotreba SWOT analize²⁷ je još jedan način putem kojeg možemo analizirati spoljašnje i unutrašnje okruženje vezano za određenu politiku. **Kroz nju se analiziraju snage (S – strengths) i slabosti (W – weaknesses)**, što predstavlja unutrašnje faktore (npr. kapacitet institucija ili organizacija koje sprovode politiku, finansiranje i slično), dok se spoljašnji faktori analiziraju kroz **moгуćnosti (O – opprotunities) i prijetnje (T – threats)** (npr. socijalne norme, demografija, ekonomija i slično). **Unutrašnji faktori su oni na koje se može ostvariti direktan uticaj i postići željeni efekat** (snage koje treba da povećamo, slabosti koje treba da umanjimo), a **spoljašnji faktori**

su oni na koje se može uticati, ali čiji se efekat može postići samo posredno (mogućnosti koje možemo da iskoristimo i prijetnje koje treba da pratimo i kontrolišemo). SWOT analiza obično se radi kroz uključivanje što većeg broja zainteresovanih strana, poput nevladinih organizacija, akademske zajednice, donosilaca odluka, korisnika usluga, ciljne grupe na koju se javna politika odnosi.

Veoma često se PESTLE i SWOT analiza primjenjuju uporedo tako što se kroz PESTLE mogu prepoznati trendovi (pozitivni ili negativni) u određenoj oblasti i onda se definisati kao mogućnosti ili prijetnje u SWOT analizi. SWOT analiza, u najkraćem, trebalo bi da sadrži sljedeće elemente, prikazane na Grafiku 4:



Grafik 5: SWOT analiza

Analiza zainteresovanih strana

Iako u strateškim dokumentima iz crnogorskog okvira nije često primijenjivana, analiza zainteresovanih strana (*stakeholder-a*) može da nam pruži odgovore na to koje bi sve aktere trebalo uključiti u pripremu i sprovođenje strateškog dokumenta. Ovom analizom mapiramo zainteresovane strane (institucije, organi-

zacije, grupe, pojedince, itd.), ocijenjujemo njihov uticaj, snagu i interes u određenoj oblasti politike, utvrđujemo ciljne grupe i na osnovu toga definišemo na koji način ih možemo uključiti u strateški dokument. Jedan od metoda kojim utvrđujemo ulogu zainteresovanih strana jeste matrica uticaj (snaga) – interes, koji je prikazan na grafiku.²⁸

²⁷ Više na: SWOT analysis: https://www.mindtools.com/pages/article/newTMC_05.htm

²⁸ Preuzeto iz: Mirković, Bogdan, "Metodološki okvir analize zainteresovanih strana u projektima razvoja međuorganizacionih informacionih sistema", u Infoteh, Vol. 12, mart, 2013, link: <https://bit.ly/38hN2FR>

Tabela 2: Kategorizacija zainteresovanih strana u odnosu na interes i uticaj (snagu)

INTERES	Veliki	SUBJEKTI Mali uticaj, veliki interes Korisno je grupisati ih u koalicije kako bi se povećao njihov uticaj	IGRAČI Veliki uticaj, veliki interes Akteri koje je potrebno uključiti i oko kojih je potrebno značajno angažovanje
	Mali	GOMILA Mali interes, mali uticaj Više se posmatraju kao potencijalne, a ne direktno zainteresovane strane	KREATORI SADRŽAJA Mali interes, veliki uticaj Mogu da utiču na buduće sadržaje i potrebno je angažovati se na povećanju njihovog interesa
		Mali	Veliki
		UTICAJ (SNAGA)	

Ovaj metod je koristan za prepoznavanje i kategorizaciju ključnih aktera, s tim da može dovesti do marginalizovanja određenih grupa, npr. onih koje imaju mali interes i uticaj (snagu). U tom slučaju se može pripremiti jednostavna tabela u koju se unose pojedinačno sve zainteresovane strane, utvrđuje nji-

hov odnos prema strateškom dokumentu i ocjenjuje njihov interes i uticaj (snaga). Tabela daje jasniji pregled zainteresovanih strana, ali i u ovom slučaju treba paziti da one s manjim interesom ili uticajem ne ostanu zapostavljene.

Tabela 3: Mapiranje zainteresovanih strana

Zainteresovana strana	Odnos (relacija) prema strateškom dokumentu	Interes (ocjena od 1-5)	Uticaj/ snaga (ocjena od 1-5)
<p>U kolonama ispod se navode zainteresovane strane pojedinačno:</p> <ul style="list-style-type: none"> - institucije (Vlada, resori, agencije, uprave itd), - organizacije (NVO, međunarodne organizacije), - grupe građana ukoliko su relevantne za strateški dokument, - pojedinci, - građani, - privredni subjekti, - akademska zajednica, - mediji. 	<p>Zainteresovane strane mogu biti donosioci odluka, eksperti (oni koji sprovode strateški dokument, koji su angažovani u oblasti politika u kojoj se strateški dokument donosi ili se njom bave), krajnji korisnici (ciljna grupa, oni zbog kojih se sprovodi strateški dokument).</p> <p>Odnos prema strategiji može se utvrditi i na osnovu toga jesu li zainteresovane strane interni ili eksterni akteri, a treba se uzeti u obzir hoće li promjene koje nastanu strateškim dokumentom imati pozitivan ili negativan uticaj na ciljnu grupu.</p>	<p>Procjenjuje se interes zainteresovanih strana za sprovođenje strateškog dokumenta. Daje se ocjena od 1 do 5, gdje 1 predstavlja najmanji, a 5 najveći interes.</p>	<p>Procjenjuje se uticaj (snaga) zainteresovanih strana na sprovođenje strateškog dokumenta. Daje se ocjena od 1 do 5, gdje 1 predstavlja najmanji, a 5 najveći uticaj (snagu).</p>

Preporučljivo je da se analiza zainteresovanih strana u okviru prikazane matrice sprovede i prije nego što se krene u pripremu strateškog dokumenta, kako bi se akteri na adekvatan način uključili kroz proces konsultacija i javnih rasprava. U analizu zainteresovanih strana treba uključiti i one koji su suprostavljeni donošenju strateškog dokumenta ako bi on proizveo negativne posljedice po njihovo funkcionisanje. Na primjer, ukoliko donosimo strategiju ili program u oblasti zaštite životne sredine, neminovno je da određene odluke utiču na privredne subjekte koji

bi trebalo da svoje poslovanje učine ekološki efikasnim, a istovremeno obezbijede zadovoljavajući nivo proizvodnje i usluga. Kroz njihovo uključivanje omogućava se postizanje šireg konsenzusa, sagledavanje dokumenta iz različitih perspektiva, uz poštovanje principa saradnje i transparentnosti.

Posebnu vrijednost strateškom dokumentu daje grupisanje zainteresovanih strana u kategorije na koje promjene mogu različito uticati. Tu se prije svega misli na orodnjenost analize stanja, u kojoj je potrebno predvidjeti različiti uticaj određenih aktivnosti i ciljeva na žene i muškarce. Pored toga, ciljevi i aktivnosti mogu imati različiti uticaj na regione - južni, centralni i sjeverni, na stanovništvo u urbanim i ruralnim područjima, starije i mlađe stanovnike. Kroz analizu zainteresovanih strana možemo da predvidimo one kategorije stanovništva koje su ujedno i ciljne grupe i u daljim koracima izrade strateškog dokumenta razmislimo o načinu i metodama njihovog uključivanja i adresiranja njihovih potreba.

Prioritizacija

Često se prilikom izrade strateškog dokumenta može desiti da se njime želi obuhvatiti veoma veliki broj pitanja, što nekada može ići na štetu uspješnog sprovođenja. Prilikom pripreme analize stanja važno je **utvrditi prioritete**, tj. odrediti koja su pitanja od prioritetnog značaja i koja od njih treba prvo adresirati.

Proces u kojem utvrđujemo koji je obim, hitnost i važnost prepoznatih problema, koji od njih su u skladu s prioritetnim aktivnostima Vlade, dostupnim resursima i imaju uticaj na nadležne institucije i širu zajednicu, nazivamo prioritizacijom.

Dva su osnovna parametra za utvrđivanje prioriteta:

- 1) **politička prioritizacija** i to da li su donosioci odluka uključeni u izbor prioritetnih oblasti prilikom kreiranja strateškog dokumenta
- 2) **dostupna sredstva i resursi.**

Uključivanje donosilaca odluka, ali generalno i svih ostalih zainteresovanih strana važno je da bi se došlo do konsenzusa o tome što su ključni izazovi, kojim oblastima treba dati prednost i koje aktivnosti treba sprovesti da bi se situacija poboljšala, a problemi riješili.

Za kvalitetan proces odabira prioriteta podjednako je važno utvrditi i opseg strategije, odnosno oblasti koje će njome biti obuhvaćene. *Nekada je bolje imati strategiju koja nije previše opsežna, ali su postavljene ciljevi realni i fokus je stavljen na ona pitanja na koja će se njome moći odgovoriti.* To znači da je u strateškom dokumentu poželjno nekad isključiti pitanja manje važnosti ili ona koja nije moguće ostvariti u periodu važenja tog dokumenta, a uključiti ona koja će sigurno biti sprovedena.

Značaj utvrđivanja prioriteta ogleda se i u pravilnom usmjeravanju resursa – ljudskih i finansijskih – ka rješavanju ključnih problema u određenoj oblasti javne politike. Time se štedi vrijeme i olakšava sprovođenje strateških dokumenata jer se dobrom procjenom situacije postavljaju realni, pa samim tim i lakše dostizni ciljevi. Može se reći da ova faza predstavlja vezu između analize stanja i postavljanja ciljeva, zbog čega ju je bitno naglasiti kao posebnu cjelinu. Postoje različiti načini na koji će prioritete biti utvrđeni, ali se mora voditi računa da se mehanizmi prilagode javnom sektoru.²⁹

Djelotvoran način da se problemi iz analize stanja pretoče u one koji će biti definisani kao prioritetni jeste priprema tabele u kojoj će se kroz razmatranje faktora koji mogu uticati na rješavanje prepoznatih problema utvrditi koji od njih mogu naći svoje mjesto u novom strateškom dokumentu. Faktori na osnovu kojih utvrđujemo prioritetnost su predstavljeni na grafiku ispod.

Procjenu je najjednostavnije izvršiti i kvantifikovati u okviru tabele, kroz koju odgovaramo na pitanja vezana za svaki od navedenih faktora, tako što u kolone upisujemo DA ili NE. U zavisnosti od toga koliko pozitivnih ili negativnih odgovora dobije određeni problem, u kolonu s rezultatom upisujemo vrijednost kojom procijenjujemo važnost problema, gdje broj 1 predstavlja problem(e) koje bi trebalo najprije adresirati strateškim dokumentom koji pripremamo, a naredni brojevi se dodjeljuju problemima manjeg prioriteta. Dva problema mogu biti ocijenjena isto, ukoliko se pokaže da su podjednako važni. Na osnovu tabele 4 vidimo da ćemo problem 3 izabrati kao prioritetan, problemi 1 i 4 takođe mogu biti dio dokumenta, dok o problemima 2 i 5 treba razmisliti prije nego što ih uključimo u strateški dokument.

29 Više na: Prioritization: https://www.mindtools.com/pages/article/newHTE_92.htm; Bodley-Scott & Brache (2009) Which Initiatives Should You Implement, Harvard Business Review: <https://hbr.org/2009/02/which-initiatives-should-you-i.html>

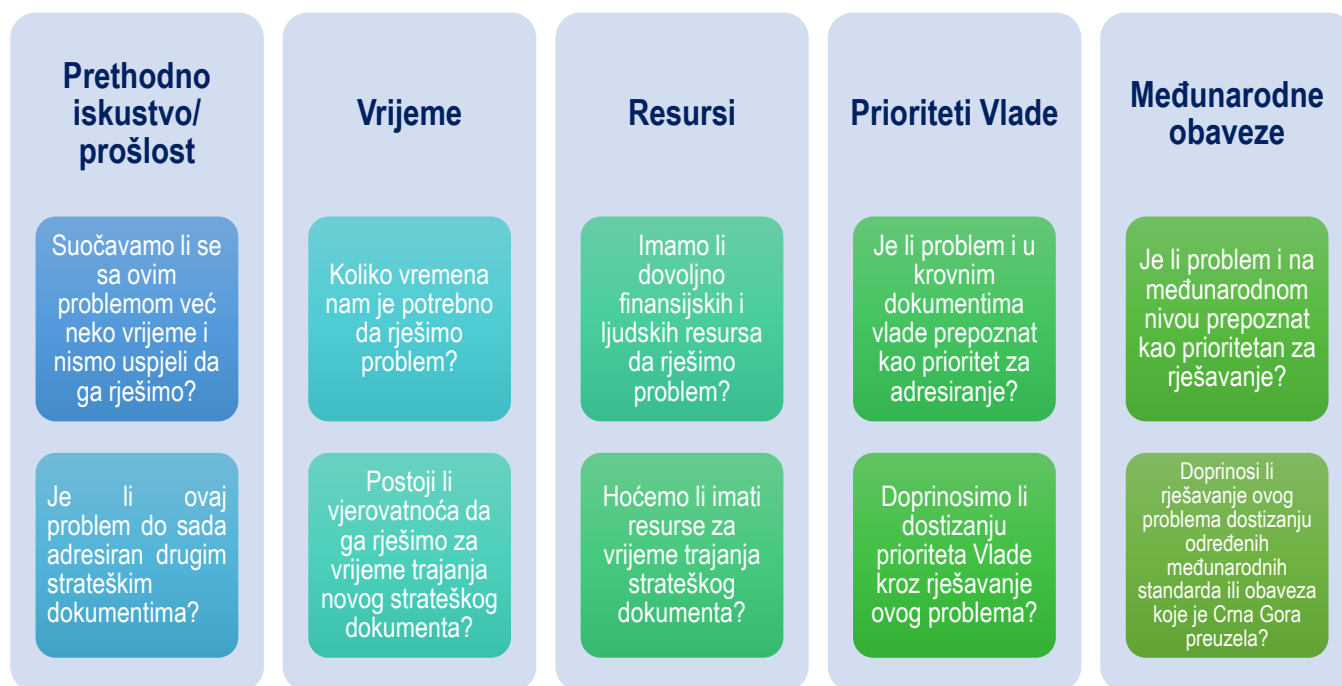


Tabela 4: Analiza faktora za utvrđivanje prioriteta

Identifikovani problemi u analizi stanja	Prethodno iskustvo/ prošlost	Vrijeme	Resursi	Prioriteti Vlade	Međunarodne obaveze	Rezultat
Problem 1	DA	DA	NE	DA	DA	2/3
Problem 2	NE	DA	NE	DA	NE	4
Problem 3	DA	DA	DA	DA	DA	1
Problem 4	NE	DA	DA	DA	DA	2/3
Problem 5	NE	NE	NE	NE	DA	5

Popunjena tabela 5 data je na osnovu hipotetičkog primjera, u kojem je kao *ključni problem* prepoznat *odlazak mladih iz Crne Gore*, dok su u tabelu unižeti mogući uzroci ovog problema. Za svaki od njih je unijeta i procjena vezana za faktore koji utiču na njihovo rješavanje. Na osnovu ovog slučaja, najprije bi trebalo pristupiti rješavanju problema 4 i 5 – unapređenju stambene politike i poboljšanju uslova kreditiranja za mlade. S obzirom da je nepovjerenje u sistem zapošljavanja uzrok koji je ocijenjen kao najmanje prioritetan, razmislićemo da li ga već posredno rješavamo i kroz neke od segmenata koje bismo uključili u strateški dokument (npr. ako unapredimo stambenu politiku i uslove kreditiranja, te ako bolje uvežemo sisteme obrazovanja i zapošljavanja možda indirektno utičemo i na povećanje povjerenja u sistem zapošljavanja među mladima).

Još neki faktori koji bi mogli da utiču na izbor prioriteta su unutrašnja konzistentnost dokumenta (*koliko su ciljevi međusobno povezani u logičku cjelinu*), socio-ekon-

omski kontekst (*jesu li ciljevi u novom strateškom dokumentu prilagođeni društvu u kojem ih treba sprovesti*) i njih takođe možemo dodati u tabelu, ukoliko su relevantni i posebno značajni za oblast politike u kojoj donosimo strateški dokument (npr. obrazovanje, kultura, socijalna politika, ljudska prava).

Slično kao i kod identifikovanja zainteresovanih strana, i ovdje imamo mogućnost da među faktore dodamo i one koji se odnose na rodnu ravnopravnost. Određene situacije i prepoznati problemi, odnosno njihovo rješavanje, mogu različito uticati na muškarce i žene i uzimanjem u obzir ove pretpostavke možemo jasnije sagledati kakvu odluku treba da donesemo.³⁰ Pored uklapanja rodne perspektive u strateška dokumenta, nije na odmet razmisliti i o **mogućem različitom uticaju politika** na stanovništvo u urbanim i ruralnim sredinama, mlađe i starije, o regionalnoj podjeli, uticaju na životnu sredinu, ali i nekim drugim aspektima koji su relevantni za određenu politiku.

30 Zakonom o rodnoj ravnopravnosti (Službeni list RCG, br. 046/07, Službeni list CG, br. 073/10, 040/11, 035/15), članom 3, je predviđeno da “državni organi, organi državne uprave i lokalne samouprave, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlaštenja (u daljem tekstu: organ), kao i privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici/ce dužni su da, radi postizanja rodne ravnopravnosti, u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, kao i preduzimanja aktivnosti iz svoje nadležnosti ocjenjuju i vrednuju uticaj tih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca.”

Tabela 5: Primjer popunjene tabele utvrđivanja prioriteta

Identifikovani problemi u analizi stanja	Prethodno iskustvo/ prošlost	Vrijeme	Resursi	Prioriteti Vlade	Međunarodne obaveze	Rezultat
Nedovoljna povezanost sistema obrazovanja i tržišta rada	DA	NE	DA	DA	DA	3/4
Loša upisna politika i hiperprodukcija kadrova	DA	DA	DA	DA	NE	3/4
Nepovjerenje u sistem zapošljavanja	DA	NE	NE	DA	DA	5
Nejasna/ loša stambena politika	DA	DA	DA	DA	DA	1/2
Nepovoljni uslovi kreditiranja za mlade	DA	DA	DA	DA	DA	1/2

Tabelu utvrđivanja prioriteta je moguće pripremiti samo ako smo u analizi stanja jasno prepoznali probleme i izazove. Ona je alat kojim možemo predočiti jasnije argumente donosiocima odluka i pomoći da odluke koje donesu budu potkrijepljene argumentima i zasnovane na podacima. Priprema tabele i procjena faktora treba da budu rezultat zajedničkog rada svih koji rade na novom strateškom dokumentu i u konačnom bi trebalo da dovedu do konsenzusa o opsegu strateškog dokumenta, prioritarnim pitanjima, listi aktivnosti koje će biti detaljnije razrađene u akcionom planu. Krajnji cilj ove faze je postavljanje „kostura“ novog strateškog dokumenta. Najveća vrijednost je u tome što se ovim putem sve naredne faze vremenski skraćuju, a strateški dokument ima više uticaja jer je već u ranoj fazi pripremljen uz učešće svih zainteresovanih strana i širok konsenzus o tome što su prioriteti.

Strateško predviđanje

Još jedan koristan metod u procesu pripreme strateških dokumenata, a posebno donošenja odluka o tome koji pravac djelovanja izabрати u određenom momentu jeste takozvano **strateško predviđanje** (strategic foresight)³¹ – **sistemska i strukturisan način razmišljanja o budućim događajima u cilju pripreme za buduće promjene.** U pitanju je definisanje više mogućih scenarija, razmatranje okolnosti koje mogu nastati, novih mogućnosti i izazova koje bi mogli donijeti. Ova metoda nije jednostavna za sprovođenje, posebno kad se uzme u obzir brzina promjena u savremenom svijetu, ali je korisna za donošenje odluka koje su potkrijepljene argumentima i izbor one opcije za koju se u datom momentu ispostavi da je najsvrsishodnija i najisplativija.

Strateško predviđanje u procesu planiranja politika može biti korisno s aspekta boljeg upoznavanja i pripreme za nove mogućnosti i izazove koji se mogu desiti u budućnosti, inovativnog razmišljanja o mogućim odgovorima na novonastale okolnosti, ali i testiranja strategija u odnosu na više budućih scenarija.³² Metode u okviru strateškog predviđanja posebno su značajne ukoliko određene promjene

imaju snažan fiskalni uticaj ili dovode do značajnih zaokreta u određenim kategorijama stanovništva. Na osnovu dosadašnje prakse u okviru Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju izdvojilo se nekoliko metoda za strateško predviđanje koje brojne vlade koriste u procesima planiranja politika.

- **„Skeniranje horizonta“** (Horizon scanning) podrazumijeva da se nađu i istraže signali promjene u sadašnjosti i njihov mogući efekat u budućnosti. Ovaj metod predstavlja osnovu za svaki proces strateškog predviđanja i može uključiti desk istraživanja, ankete i pregled postojeće literature.
- **Analiza megatrendova** je metod kojim se istražuju i sagledavaju promjene velikih razmjera u više oblasti politika u sadašnjosti, sa složenim i multidimenzionalnim posljedicama u budućnosti.
- **Planiranje scenarija** se odnosi na metodu kojom se razvija nekoliko priča ili „slika“ o tome kako bi budućnost mogla izgledati, a u cilju istraživanja i učenja o mogućim posljedicama za sadašnjost.

31 Više o strateškom predviđanju u okviru Organizacije za evropske bezbjednost i saradnju: <https://www.oecd.org/strategic-foresight/>

32 OECD Strategic Foresight, Strategic Foresight for Better Policies, Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures, October 2019, link: <https://bit.ly/2uwdGwd>

- „Vizioniranje“ (visioning) ili „vraćanje unazad“ (back casting) podrazumijeva razvijanje idealne ili nepoželjne slike budućeg stanja i vraćanje unazad kako bi se identifikovali koraci koje treba preduzeti ili izbjeći.

U praksi bi ove metode bile slične procjeni uticaja propisa, koja se u crnogorskom okviru sprovodi najčešće za normativna akta. Primjer politike iz crnogorskog okvira mogu biti izmjene i dopune Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, koje su predviđale naknade za majke sa troje i više djece, sa 25, odnosno 15 godina radnog iskustva ili najmanje 15 godina evidencije Zavoda za zapošljavanje. Posljedice ovakve odluke odrazile su se ne samo na budžet, iz kojeg se dugoročno nisu mogle crpiti sredstva za naknade,

Analiza stanja – dosadašnja praksa u dokumentima crnogorskog strateškog okvira

Prilikom formulisanja dijela strateškog dokumenta koji se odnosi na analizu postojećeg stanja potrebno je da:

- Precizno opišemo postojeće stanje u oblasti na koju se odnosi strateški dokument
- U slučaju da postoji, predstavimo postignute rezultate implementacije prethodnog strateškog dokumenta koji se odnosio na navedenu oblast i navedemo razloge za neispunjenje aktivnosti ili ciljeva
- Jasno preciziramo ključne probleme i uzroke njihovog nastanka, koji treba da budu riješeni u vremenskom periodu trajanja strateškog dokumenta
- Analizu stanja zasnujemo na dostupnim kvalitativnim i kvantitativnim podacima, a kad je moguće pružiti i uporednu analizu s međunarodnim i regionalnim primjerima
- Prepoznamo zainteresovane strane, njihovu ulogu u procesu planiranja politika, interes i

već i na tržište rada, sa kojeg su se žene koje ispunjavaju uslove za sticanje naknade postepeno povlačile. Posebno nepovoljna situacija po korisnice naknada je nastala u trenutku kada je odlukom Ustavnog suda utvrđeno smanjenje i ukidanje naknada, čime su korisnice ostale bez naknada, ali i bez poslova, što se negativno odrazilo i na sistem i na ekonomsku nezavisnost i osnaženost žena. Međutim, mnoge negativne posljedice bi se izbjegle kada bi se uticaj donošenja određenih odluka sagledao prije nego se to desi, te kada bi se na osnovu kvalitetnih analiza, informacija i podataka mogle razmotriti različite opcije i izabrati ona koja u datom trenutku najviše odgovara sistemu i krajnjim korisnicima.

uticaj na sprovođenje strateškog dokumenta i odredimo metode kojima ćemo ih uključiti

- Na osnovu dostupnih rodno raščlanjenih podataka razmotrimo da li problem koji nastojimo riješiti javnom politikom jednako pogađa i muškarce i žene, te da li postoje nejednakosti u oblasti kojom se bavi javna politika, a koje mogu uticati na to da problem drugačije pogađa muškarce i žene, kako bi se na ovaj način uočene rodne razlike mogle adresirati kroz rodno disagregirane strateške ciljeve
- Definisanjem prioriteta utvrdimo koja su to pitanja u određenoj oblasti javne politike na koja ćemo se fokusirati u novom strateškom dokumentu.

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, izabrana su tri ilustrativna primjera kvalitetno pripremljenih analiza stanja u strateškim dokumentima crnogorskog strateškog okvira. U pitanju su dokumenta koja su usvojena nakon stupanja na snagu Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađenosti i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i dobila su mišljenja na nacrt i pozitivna mišljenja na predlog strategija, koje daje Generalni sekretarijat Vlade.

INDUSTRIJSKA POLITIKA 2019-2023.



Komentar: Industrijska politika je dobar primjer strateškog dokumenta u kojem je postojeća situacija prikazana kroz precizne i mjerljive podatke, koji predstavljaju jedan od ključnih elemenata kvalitetne analize stanja. Takođe, u analizi se pravi referenca na implementaciju prethodne Industrijske politike (2016-2020), na postignute rezultate kao i na neuspjehe u samoj realizaciji ciljeva i aktivnosti. Sačinjen je detaljan pregled problema koji pripadaju oblasti industrijske politike i jasno identifikovan uzročno-posledični odnos koji ih generiše.

Dokument sadrži veoma kvalitetno postavljenu SWOT analizu, kao i posebnu tabelu u kojoj su prikazani ključni problemi u oblastima koje su adresirane pojedinačnim strateškim ciljevima i najrelevantnije planirane intervencije u tim oblastima, što predstavlja dodatnu vrijednost same analize stanja.

... **Industrijska proizvodnja** predstavlja važan ekonomski indikator u kreiranju ekonomske politike, praćenju trenda ekonomske aktivnosti i naročito za potrebe nacionalnih računa.

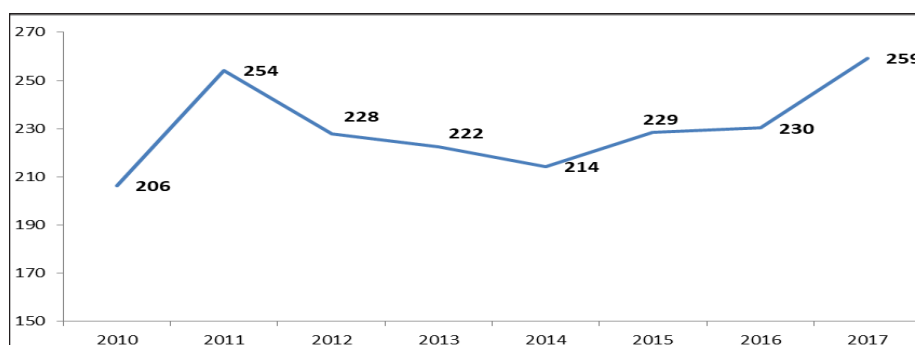
Učešće industrijske proizvodnje u BDP-u u periodu od 2010. do 2017. godine

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Industrijska proizvodnja (mil. €)	347,5	329,9	327,4	376,9	376,6	387,1	403,6	393,1
BDP (mil. €)	3.103	3.234	3.148	3.327	3.457	3.624	3.954	4.299

Izvor: Uprava za statistiku-Monstat

Industrijska proizvodnja, posmatrano u apsolutnom iznosu, posljednjih godina bilježi ujednačene vrijednosti, sa određenim manjim oscilacijama, uzrokovanim kretanjima unutar same industrijske strukture. Pad učešća industrijske proizvodnje u BDP u 2017.g. je posljedica slabije proizvodne aktivnosti u Sektoru snadbijevanje električnom energijom, dok je proizvodna aktivnost u Sektoru prerađivačke industrije na nivou prethodnih godina. Bruto dodata vrijednost u sektoru prerađivačke industrije, u periodu 2010-2017.g. bilježi ujednačene vrijednosti, sa veoma blagom tendencijom rasta, koja ipak nije dovoljna za značajniji pomak i povećanje industrije u strukturi BDP.

Bruto dodata vrijednost prerađivačke industrije per capita (€, stalne cijene)



Izvor: Uprava za statistiku-Monstat

Kada je riječ o proizvodnji važnijih industrijskih proizvoda u Crnoj Gori, u periodu **2011-2018.** godine, industrijska proizvodnja bilježi rast 2013., 2015. i 2018.g. (samo 2015. godine rast je ostvaren zahvaljujući rastu prerađivačke industrije, dok je u 2013. i 2018. godini, rast ostvaren zahvaljujući rastu proizvodnje električne energije). **Indeks industrijske proizvodnje u 2018.g.**³³ zabilježen je na rekordnom nivou od 22,4%, prvenstveno zbog rasta proizvodnje električne energije od preko 62%, rasta prerađivačke industrije od 12%, ali i pada vađenja rude i kamena za 21%.

33 Pregled indeksa industrijske proizvodnje raspoloživ po podacima MONSTAT-a za sektore B-vađenje rude i kamena, C-prerađivačka industrija i D-proizvodnja električne energije i vodosnadbijevanja. Klasifikacija djelatnosti <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=107&pageid=107>

Indeks industrijske proizvodnje u Crnoj Gori 2011.-2018. godine (prosječne godišnje stope)

	Industrija - ukupno	Vađenje rude i kamena (B)	Prerađivačka indus- trija (C)	Snabdijevanje električnom energijom (D)
2011	-10.3%	6.3%	6.8%	-32.7%
2012	-7.1%	-21.0%	-10.1%	1.4%
2013	10.6%	-1.4%	-5.0%	38.7%
2014	-11.4%	14.4%	-6.7%	-19.6%
2015	7.9%	-8.1%	19.9%	-5.9%
2016	-4.4%	-18.1%	-7.8%	3.5%
2017	-4.2%	113.9%	-9.3%	-24.6%
2018	22.4%	-21.3%	12.1%	62.1%

Izvor: Uprava za statistiku -Monstat, 2019

Ključni rezultati implementacije Industrijske politike Crne Gore do 2020.g., u periodu 2016-2018.godine

U procesu implementacije Industrijske politike Crne Gore do 2020.g., urađen je *Srednjoročni pregled industrijske politike*, kojim se u sklopu eksternog i participativnog procesa evaluacije analizirao značaj i učinak implementacije Industrijske politike do 2020.g., u periodu 2016-2018.godine. Evaluacija je zasnovana na analizi učinaka industrijske politike po odabranim ekonomskim pokazateljima i pokazateljima konkurentnosti, analizi rezultata godišnjih akcionih planova i procjeni percepcije svih relevantnih aktera, zasnovano na kriterijumima procjene (relevantnost, efikasnost, efektivnost i uticaj politike).

Ostvarenje izabranih ekonomskih indikatora i pokazatelja konkurentnosti

Uspješna implementacija IP 2020 podrazumijevala je rast, odnosno ostvarivanje ciljanih vrijednosti izabranih ekonomskih pokazatelja i pokazatelja (međunarodne) konkurentnosti. Kao indikatori ostvarenosti politike, izabrani su sljedeći **ekonomski pokazatelji**: 1) BDV industrije (sektori B,C, D, i E), 2) udio industrije u BDV (bruto dodatoj vrijednosti), 3) indeks industrijske proizvodnje, 4) bruto vrijednost proizvodnje industrije, 5) broj zaposlenih u industriji, 6) broj zaposlenih u industriji u odnosu na ukupni broj zaposlenih, 7) produktivnost rada u industriji i 8) učešće industrije u ukupnom robnom izvozu.

Izabrani ekonomski indikatori u dokumentu Industrijske politike do 2020. godine

Ekonomski indikatori	Polazna vrijednost 2015	Ostvareno 2018
BDV industrije (B, C, D, E sektori ³⁴ , stalne cijene)	379,414	398,070*
Udio industrije u BDV (B, C, D, E sektor, stalne cijene, %)	13.10%	12.0%
Indeks industrijske proizvodnje, IPI (B, C, D)	7.9	22.4
Bruto vrijednost proizvodnje (B, C, D, E sektor, tekuće cijene, 000 €)	918,115	1,025,584*
Broj zaposlenih u industriji (B,C,D,E)	20,973	21,584
Broj zaposlenih u industriji u odnosu na ukupan broj zaposlenih, %	11.9%	11.4%
Produktivnost rada u industriji	18.09	18.95*
Udio industrije u ukupnom robnom izvozu	91.0%	91.8%

Izvor: Uprava za statistiku, Monstat, 2019. Napomena: *-podaci za 2017.

Analiza odabranih ekonomskih indikatora ukazuje da se nakon tri godine implementacije, učešće industrije u Bruto dodatoj vrijednosti smanjilo, sa 13,1% u 2015. na 12% u 2017.g., uz srednjoročnu prognozu blagog rasta do 12,5% u 2021.g. (Program ekonomskih reformi, 2019-2021). **Indeks industrijske proizvodnje** dostigao je rekordni nivo od 22,4% u 2018. godini, prvenstveno zbog povećanja proizvodnje električne energije od preko 62%, dok je prerađivačka industrija porasla samo za 12%, a vađenje ruda i kamena za 21%. **Broj zaposlenih u industrijskom sektoru** porastao je za 611, ali se smanjio u strukturi ukupne registrovane zaposlenosti za 0,5%. **Produktivnost rada** je blago poboljšana. Isti trend je zabilježen i u **učešću industrije u ukupnom izvozu** (povećan 0,8%).

34 B: Vađenje rude i kamena, C: Prerađivačka industrija, D: Snabdijevanje električnom energijom, E: Snabdijevanje vodom – Monstat 2019.

Stepen realizacije aktivnosti Industrijske politike

Akcionni planovi IP 2020 za period 2016-2018. su bili usmjereni na postizanje navedena četiri strateška cilja IP 2020 sa 21 mjerom, uključujući ukupno **71 aktivnost**.

Pregled planiranih i realizovanih aktivnosti IP 2020 po izvorima finansiranja za period 2016-2018. godine

IP AP 2016-2018	PLANIRANO	REALIZOVANO	STEPEN REALIZACIJE
Nacionalni budžet	52,392,346.05	42,418,887.25	81.0%
Javni sektor	438,340,032.00	401,688,713.95	91.6%
IPA	12,781,395.40	3,602,518.48	28.2%
Donatorski programi	15,256,674.00	17,634,598.58	115.6%
Privatni sektor	315,697,487.54	237,699,406.74	75.3%
UKUPNO €	834,467,934.99	703,044,125.00	84.3%

Realizacija akcionih planova 2016-2018 ocijenjena je kao zadovoljavajuća. Prema raspoloživim podacima, ukupna vrijednost realizovanih investicija za sprovođenje tri akcionna plana iznosi 703.044.125 €, što predstavlja 84,3% od ukupnog planiranog budžeta i pokazuje pozitivan trend u tačnosti planiranja, jer je realizacija u 2018. godini dostigla veoma dobar stepen ostvarenosti od čak 98,4%.

Po **izvorima finansiranja**, većina sredstava dolazi iz javnog sektora i privatnog sektora (57% odnosno 34%, dostižući preko 90% ukupnog iznosa investiranja), dok su udjeli nacionalnog budžeta, donatorskih programa i IPA znatno niži (6%, 3% i 1% respektivno). Najveća koncentracija sredstava bila je kod aktivnosti u sektoru energetike, Zapadnobalkanskom investicionom okviru i sredstvima Investiciono-razvojnog fonda (95%).

Sa aspekta strukture implementacije **po strateškim ciljevima politike**, najveći iznos sredstava u prethodne tri godine uložen je u realizaciju aktivnosti drugog strateškog cilja Investicije i finansije za industrijsku modernizaciju u ukupnom iznosu 400,16 mil € odnosno 57% ukupne realizacije (preovlađuju aktivnosti IRF CG), 38% odnosno 269,14 mil € uloženo je u aktivnosti vezane za Konkurentnost industrije-strateški cilj 1 (sa preovlađujućim ulaganjima u energetski sektor), dok je znatno manje sredstava uloženo u realizaciju aktivnosti u okviru strateškog cilja 3 - Inovacije i preduzetništvo, 5% odnosno 32,11 mil € i simbolično 0,01% odnosno 1,63 mil € za strateški cilj 4 - Pristup tržištu.

SWOT analiza

Nakon osvrta na glavne karakteristike crnogorske ekonomije, odnosno industrije, kao i konkretnih oblasti koje su prepoznate kao nedovoljno valorizovane, izražene međunarodnim indikatorima konkurentnosti, na jednoj i utvrđenih strateških i sektora koji ih podržavaju, na drugoj strani, u nastavku je dat prikaz osnovnih ograničenja ali i mogućnosti za razvoj industrije.

SWOT analiza industrijskog razvoja Crne Gore

SNAGE	SLABOSTI
<ul style="list-style-type: none"> Povoljan geografski položaj i blizina evropskog tržišta Bogatstvo prirodnim resursima (mineralne sirovine, drvo, voda, energija) Jeftina i kvalitetna domaća sirovina Relativno jeftina i kvalitetna radna snaga Povoljna investiciona klima (podsticaji i poreske olakšice za investitore) Razvijen i konkurentan sektor turizma i usluga Dobra morska transportna povezanost i značaj Luke Bar Primjena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU i značajno iskustvo u procesu pristupanja EU Članstvo u WTO i primjena CEFTA 2006 sporazuma Primjena Sporazuma o slobodnoj trgovini (EFTA, Turska, Ukrajina i dr.), ekonomskoj saradnji kao i uzajamnom podsticanju i zaštiti investicija sa drugim zemljama Članstvo u NATO Značajni potencijali kulturnih i kreativnih industrija 	<ul style="list-style-type: none"> Upotreba energetski intezivne i često zastarjele tehnologije i opreme Niska stopa produktivnosti u industriji Visoko učešće proizvoda nižih faza prerade u izvozu Visoka uvozna zavisnost Nedovoljna povezanost industrijskog sektora i naučno-istraživačkih institucija Nedovoljno investiranje u istraživanje i razvoj Neusklađenost tržišta rada i tržišta obrazovanja Slaba povezanost industrijskog sa ostalim sektorima u privredi Mali broj MMSP koji razvoj baziraju na inovacijama Nedovoljno razvijena putna i željeznička saobraćajna infrastruktura Slaba ponuda specijalnih finansijskih instrumenata i rizičnog kapitala Nedovoljno razvijena svijest o značaju i efektima uvođenja mjera cirkularne ekonomije i zelene ekonomije

ŠANSE	PRIJETNJE
<ul style="list-style-type: none"> • Razvijanje proizvoda i usluga sa većom dodatom vrijednošću • Osavremenjavanje proizvodnih procesa kroz uvođenje novih tehnologija i inovacija • Usaglašavanje sa zahtjevima međunarodnih standarda poslovanja i prihvatanje EU standarda • Obezbjedenje resursne efikasnosti kroz održivo upravljanje i korišćenje resursa i očuvanje kvaliteta životne sredine • Internacionalizacija preduzeća i veći priliv SDI • Integracija u EU programima i projektima za razvoj industrije (IPA II, Horizon 2020, COSME, EASI i dr.) • Efikasno korišćenje javno-privatnih partnerstava • Smanjenje barijera za razvoj biznisa i pristup tržištu • Veća uvezanost preduzeća i naučnoistraživačkih institucija • Digitalizacija privrede i društva • Razvoj finansijskog tržišta i mogućnost pristupa kapitalu za srednje i visoko-tehnološke oblasti • Razvoj kulturnih i kreativnih industrija 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitirana sredstva za ulaganje u infrastrukturu i tehnologiju • Usporavanje procesa strukturnih reformi • Nedostatak kapitala za razvoj industrijskog sektora • Administrativne barijere za investicije i razvoj biznisa • Nedovoljna ulaganja u edukaciju i trening zaposlenih • Dinamika reformi tržišta rada i obrazovanja • Slabi administrativni kapaciteti za apsorpciju dostupnih pretprijetnih instrumenata • Jaka inostrana konkurencija prisutna na lokalnom tržištu • Troškovi i procedure u domaćem i međunarodnom prevozu

Može se zaključiti da su glavne snage Crne Gore u onome što nudi njena priroda, geografski položaj i veličina. Osnovne slabosti ogledaju se u upotrebi energetske intenzivne i često zastarjele tehnologije i opreme, usljed kojeg industrijsku proizvodnju karakteriše visoko učešće proizvoda nižih faza prerade i velika uvozna zavisnost, kao i nedovoljna povezanost sektora industrije sa naučnoistraživačkim institucijama i ostalim sektorima u privredi.



PRIMJER 2:

STRATEGIJA INFORMISANJA JAVNOSTI O PRISTUPANJU CRNE GORE EU 2019-2022.



Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU 2019-2022, predstavlja primjer dobro razvijene analize stanja zasnovane na veoma kvalitetnoj bazi podataka. Prikupljeni podaci proističu iz istraživanja javnog i političkog mnjenja, sprovedenih konsultacija sa svim zainteresovanim stranama, kao i korišćenjem metoda SWOT analize. Na taj način je stvorena baza podataka na osnovu koje se može precizno utvrditi postojeće stanje, kao i jasno identifikovati problemi u okviru konkretne oblasti javne politike. Posebno je značajno ukazati na detaljno predstavljenu analizu svih zainteresovanih strana, čime su strateškim dokumentom jasno mapirane sve ciljne grupe kojima je namijenjena javna politika. Strategija sadrži vizuelno prijemljiv prikaz analize stanja, što predstavlja primjer koji bi trebalo da slijede svi strateški dokumenti.

02 Analiza stanja

Prije nego definišemo bitne elemente informisanja javnosti o procesu evropske integracije neophodno je analizirati stanje i aktuelnu situaciju u kojoj će se komuniciranje odvijati. Podaci za analizu stanja odabrani su u odnosu na ciljeve koje je definisala prethodna *Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji* (2014-2018) koristeći dostupne i mjerljive podatke. Na osnovu tih podataka moguće je identifikovati aktuelne i anticipirati buduće izazove i njihove uzroke i u odnosu na njih planirati buduće ciljeve i aktivnosti.

Za pripremu ove analize stanja korišćeni su sljedeći metodi i izvori:

- Istraživanje javnog mnjenja o percepciji evropske integracije Crne Gore iz 2013, 2015, 2016, 2017. i 2018. godine³
- Istraživanje političkog javnog mnjenja Centra za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) od 2002. do 2018. godine
- Konsultacije sa stručnom i zainteresovanom javnosti i to:
 - članovima Konsultativnog i Operativnog tijela
 - članovima civilnog sektora
 - članovima medijske zajednice
 - članovima akademske zajednice.
- Analiza prednosti, slabosti, mogućnosti i prijetnji – SWOT analiza
- Analize medijskog prisustva: ⁴
 - za period 1. januar – 31. mart 2018. godine

3 Istraživanja je sprovodila agencija De Facto Consultancy za potrebe organizacione jedinice unutar Vlade Crne Gore koja se u tom trenutku bavila evropskom integracijom. Istraživanje 2013. godine podržao je UNDP, 2015. godine British Council, 2016, 2017. i 2018. godine EUinfo centar. <http://www.euic.me/me/4711/>. Sva istraživanja rađena su na uzorku reprezentativnom za Crnu Goru koji je uključio preko 1000 ispitanika. Tehnika prikupljanja podataka je bila CAPI i PAPI (za prvi talas).

4 Analizu medijskog prisustva radila je agencija Arhimed.

- za period 1. april – 30. jun 2018. godine
- za period 1. jul – 30. septembar 2018. godine
- Akcioni planovi i izvještaji o realizaciji akcionih planova za sprovođenje Strategije informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2014–2018. godine za svaku pojedinačnu godinu.⁵

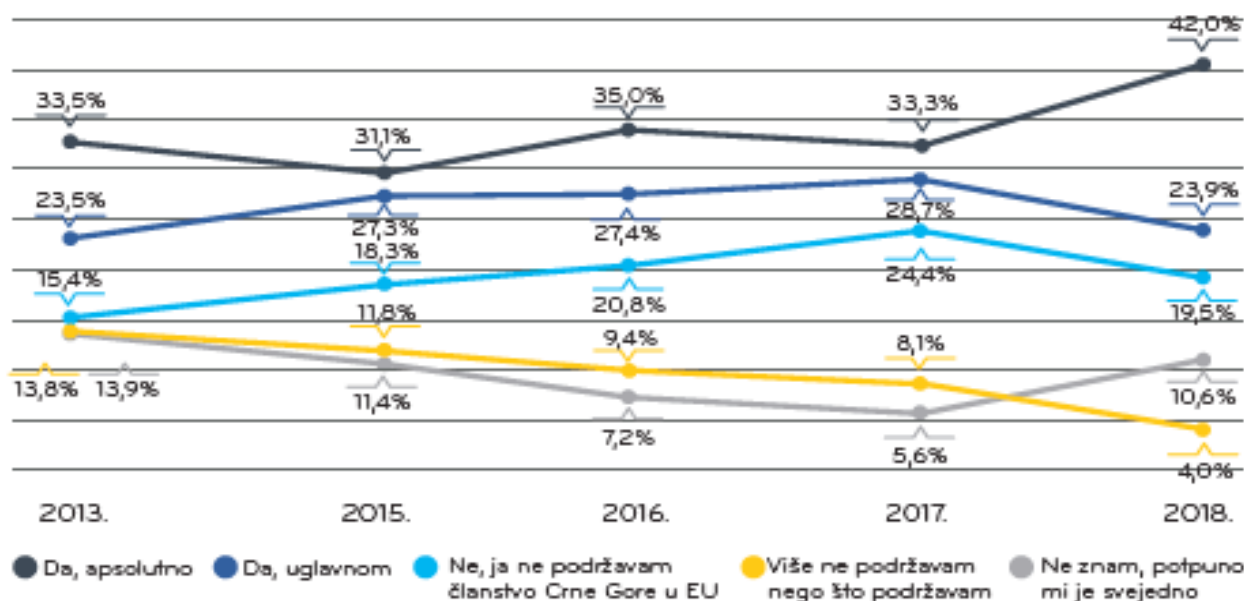
Okvir za analizu stanja bio je opšti cilj koji je definisala *Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2014–2018*. Naime, on je u ovom dokumentu postavljen dvostruko:

- Doprinijeti razumijevanju procesa evropskih integracija
- Obezbijediti podršku pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji (*Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2014–2018*, str. 16).

2.1 Podrška crnogorske javnosti pristupanju Evropskoj uniji

Na osnovu redovnog longitudinalnog istraživanja javnog mnjenja o podršci evropskoj integraciji koje se sprovodi od 2013. godine možemo vidjeti da je podrška građana procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji veoma stabilna. Kada se zajedno posmatraju oni koji „apsolutno“ i „uglavnom“ podržavaju pristupanje, primjećujemo konstantan stabilan rast, od 57% iz 2013. godine do 65,9%, koliko je izmjereno 2018. godine.

Podrška pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji



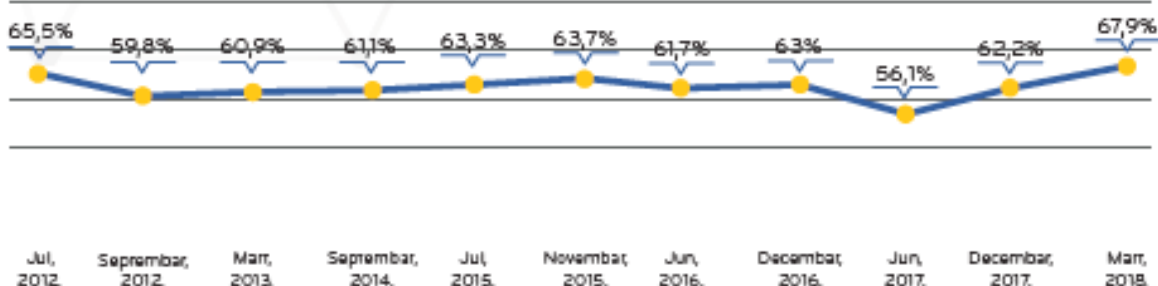
Grafik 1: Podrška pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji kroz vrijeme u odnosu na intenzitet podrške, Istraživanje javnog mnjenja o percepciji evropske integracije Crne Gore 2013–2018. godine

Podaci redovnog istraživanja političkog javnog mnjenja koje sprovodi Centar za

⁵ http://www.mep.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=273997&rType=2&file=Akcioni%20plan%202017%20SI_fin.pdf

demokratiju i ljudska prava (CEDEM) ukazuju na isti trend. Ovi podaci dostupni su od 2007. godine, a na grafiku su prikazani od 2012. godine⁶

Podrška članstvu u EU



Grafik 2: Podrška članstvu u Evropskoj uniji, političko javno mnjenje Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), 2012–2018. godine

Ipak, gledano „unutar grupe“ onih koji podržavaju ili ne podržavaju integracije možemo primijetiti izvjesnu dinamiku koja je važna da bi se anticipirali budući trendovi. Naime, posmatrajući podatke kroz vrijeme vidimo da unutar određenih kategorija dolazi do preraspodjele u smislu intenziteta. Prije svega, procenat građana koji „nemaju stav i kojima je svejedno“ prvo je pao sa 13,9% na 5,6%, da bi u posljednjem mjeranju 2018. godine istraživanja javnog mnjenja o evropskoj integraciji opet porastao na 10,6%.

Među onima koji podržavaju proces integracija prvo je došlo do „omekšavanja“ stavova (2017. godine procenat onih koji „uglavnom“ podržavaju porastao je na račun onih koji apsolutno podržavaju integracije), da bismo 2018. godine vidjeli obrnuti trend ponovnog „učvršćivanja“ stavova.

Među protivnicima prvo je porastao procenat onih koji decidno ne podržavaju integraciju 2017. godine da bi se u posljednjem mjeranju smanjio vjerovatno na račun rasta procenta onih koji nemaju stav.

To se još bolje uočava na narednom grafiku koji predstavlja odgovor na pitanje *Kakav je Vaš generalni stav o Evropskoj uniji*:



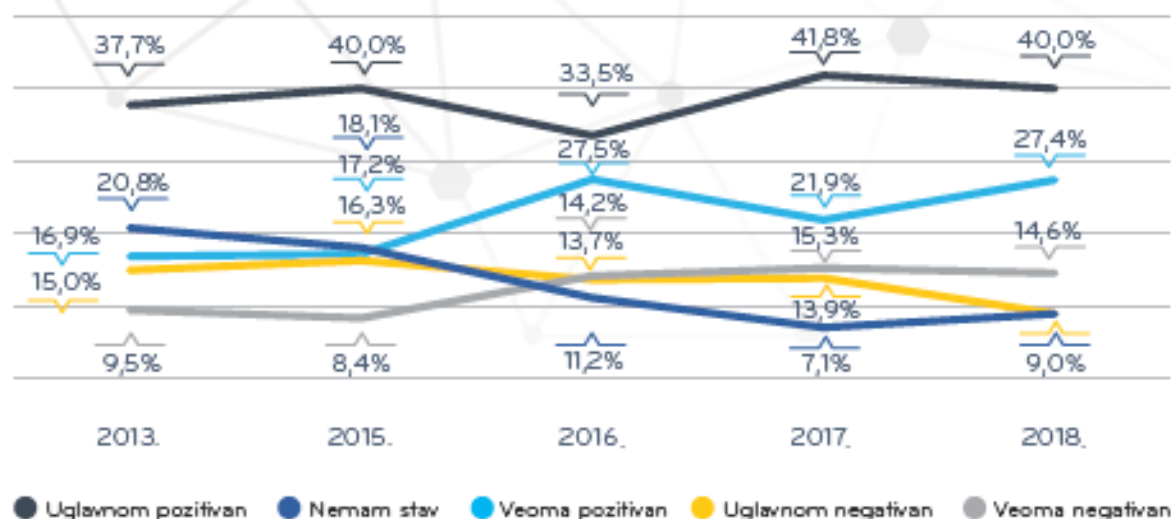
65,9% građana Crne Gore podržava pristupanje EU.



68,2% mladih u Crnoj Gori podržava pristupanje EU.

⁶ <http://www.cedem.me/programi/istrazivanja/politicko-javno-mnjenje/summary/29-politicko-javno-mnjenje/1900-cedem-objavio-rezultate-istrazivanja-politickog-javnog-mnjenja-crne-gore> (pristupljeno 17. oktobra 2018. godine)

Generalni stav o EU



Grafik 3: Generalni stav o Evropskoj uniji kroz vrijeme u odnosu na intenzitet, Istraživanje javnog mnjenja o percepciji evropske integracije Crne Gore 2013–2018. godine

Pored toga, možemo uočiti određene znake „indiferentnosti“ kod ispitanika. Značajno pada procenat onih koje informacije o Evropskoj uniji i pristupanju interesuju, osim u slučaju kad se one tiču građana lično. U posljednjem mjerenju 2018. godine primjećuje se veliki porast onih koje interesuju informacije o EU „koje ih se lično tiču“ na čak 37,8%. Drugi indikator blagog smanjenja interesovanja je i odgovor na pitanje koliko sigurno bi ispitanik izašao na hipotetički referendum o ulasku Crne Gore u Evropsku uniju, gdje vidimo da procenat onih koji bi sigurno izašli pada na račun onih koji bi vjerovatno izašli.

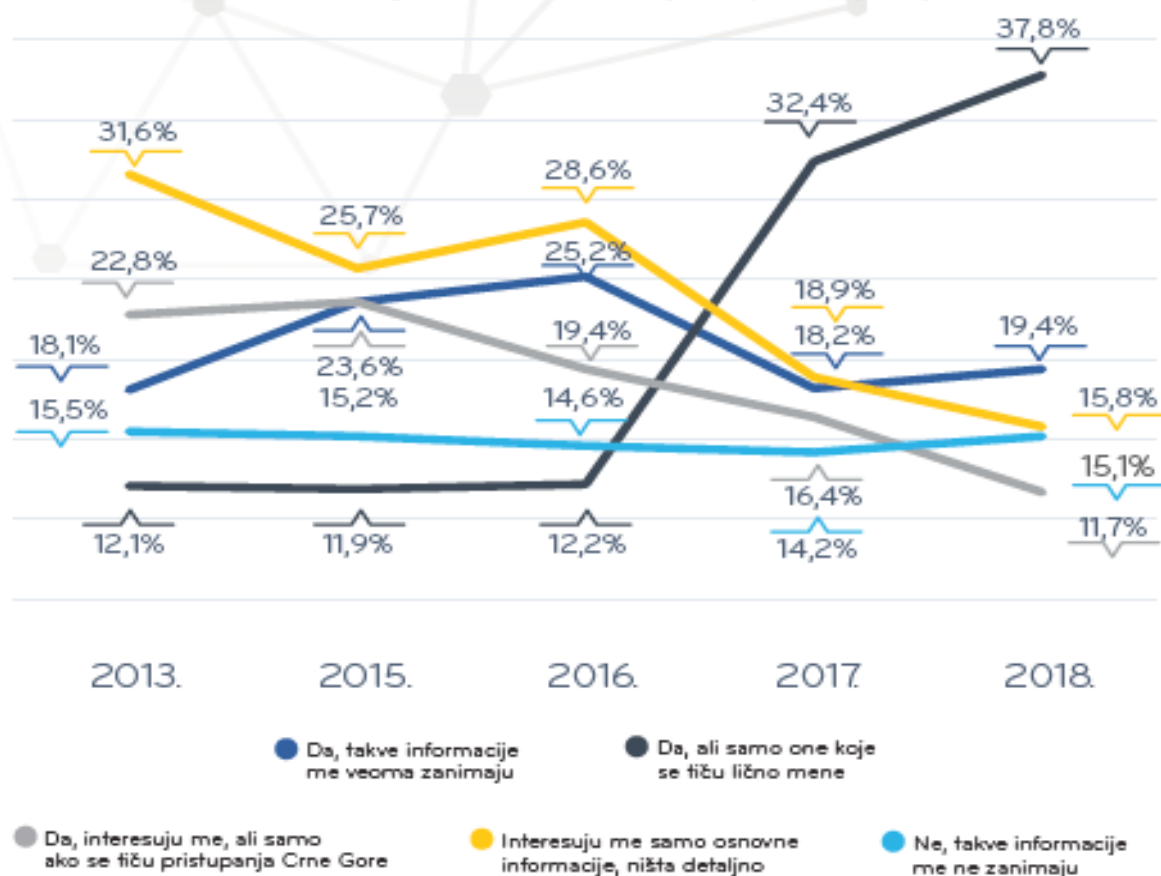


Glavni razlozi za podršku evropskim integracijama su stabilnost, bolji kvalitet i standard života građana i to što je to interes građana.



Glavni razlozi za nedostatak podrške evropskoj integraciji su to što građani vjeruju da im neće biti bolje, kriza u EU i izbjeglička kriza.

Zanimanje za informacije o pristupanju



Grafik 4: Zanimanje za informacije o pristupanju Crne Gore evropskoj uniji u odnosu na intenzitet, Istraživanje javnog mnjenja o percepciji evropske integracije Crne Gore 2013-2018. godine



Građani smatraju da bi ulaskom u Evropsku uniju na najvećem dobitku bili nezaposleni i mladi.



Građane interesuju informacije u vezi s Evropskom unijom koje ih se lično dotiču.

2.2 Informisanost i razumijevanje procesa evropske integracije

Odgovor na pitanje kako građani razumiju Evropsku uniju i proces integracije moguće je dobiti samo preko posrednih indikatora kao što su: samoevaluacija nivoa informisanosti, razlozi koje građani navode kao ključne u slučaju nedovoljne informisanosti, te slobodne asocijacije na temu Evropska unija. Pomoć u razumijevanju toga koliko i kako građani razumiju proces su i njihovi odgovori na činjenična pitanja o procesu integracije ili o samoj Evropskoj uniji.

Informisanost građana, prema njihovoj sopstvenoj procjeni, blago raste i kada je u pitanju Evropska unija i proces integracije. Vidimo, takođe, da se unutar grupe informisanost vrši raslojavanje tako da raste procenat onih koji smatraju da su „uglavnom informisani“, a pada procenat onih koji smatraju da su „djelimično informisani“.

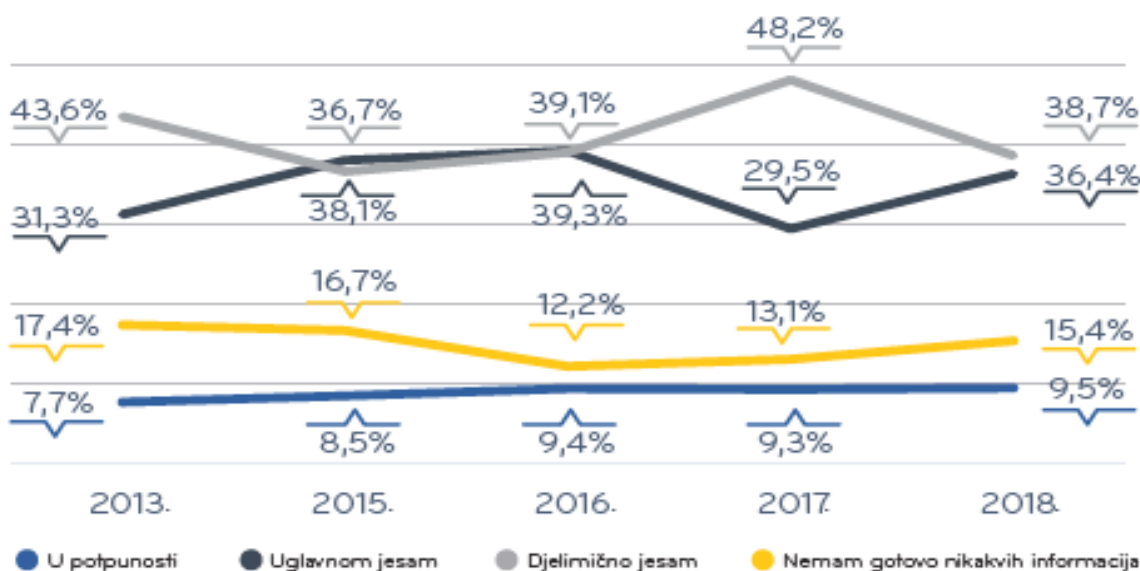


82,4% građana smatra da je informisano o procesu integracija.



Neopredijeljeni kad je u pitanju proces integracija su i najmanje informisani – 34%

Informisanost o Evropskoj uniji -samoevaluacija -



Grafik 5: Odgovor na pitanje koliko sebe smatrate informisanim o Evropskoj uniji u odnosu na intenzitet, Istraživanje javnog mnjenja o percepciji evropske integracije Crne Gore 2013–2018. godine

S komunikacionog aspekta važno je primijetiti da između nivoa informisanosti i stepena podrške integraciji postoji pozitivna korelacija – što su građani informisaniji to više podržavaju proces integracije. Procenat informisanosti među podržavaocima



STRATEGIJA OSTVARIVANJA PRAVA DJETETA 2019-2023.



Strategija ostvarivanja prava djeteta 2019-2023 predstavlja primjer analize stanja zasnovane na sprovedenoj analizi svih domaćih i međunarodnih pravnih akata i dokumenata koji se odnose na prava djeteta, relevantnih statističkih podataka, kao i analize informacija prikupljenih kroz konsultativni proces sa zainteresovanim stranama, uključujući i djecu. Posebno je značajan konsultativni proces sproveden kroz seriju individualnih i grupnih intervjua, grupne razgovore, fokus grupe i elektronsku razmjenu informacija sa svim zainteresovanim stranama, pri čemu je poseban akcenat stavljen na fokus grupe sastavljene od djece odgovarajućeg uzrasta. Pored navedenog, analiza stanja sadrži i uporedni prikaz stope rođene muške i ženske djece u Crnoj Gori, što predstavlja dobar primjer orodnjavanja strateških dokumenata.

Nediskriminacija. Po mišljenju djece učesnika konsultacija, diskriminacija djece postoji i manifestuje se na više nivoa: nejednakost među djecom – neka djeca se tretiraju kao posebna, a ne bi trebalo da bude tako; neravnopravnost u školi – ocjenjuje se ne samo znanje, već i finansijski i društveni položaj; nacionalne podjele; diskriminacija na socijalnoj, odnosno materijalnoj osnovi; diskriminacija na vjerskoj osnovi; nepoštovanje različitosti i omalovažavanje *drugáčijih* (siromašne djece, djece sa smetnjama, djece Roma i Egipćana, djece koja su „super“ đaci, djece koja su „loši“ đaci i sl.); izbjegavanje druga/drugarice zbog nečega na što ne može da utiče; homofobično ponašanje itd.

Nas često predstavljaju kao loše, kad se nešto loše desi u školi, mi smo odmah krivi, u društvu nas odvajaju po boji kože, po vjeri, zato što smo siromašni.

Romsko dijete učesnik fokus grupe

Nekima treba puno sreće da se upišu u školu, neki uopšte ne idu u školu, idu u dnevni centar.

Neki ljudi nas ne prihvataju, a neki nas prihvataju. Desi se da djecu sa smetnjama ismijevaju, rugaju im se.

Romsko dijete učesnik fokus grupe

Ustav Crne Gore zabranjuje svaku neposrednu ili posrednu diskriminaciju po bilo kom osnovu. Osim toga, on propisuje načelo afirmativne akcije koja treba da stvori uslove za ostvarivanje ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju. Pravo na nediskriminaciju štiti se i posebnim zakonima. To su: *Zakon o zabrani diskriminacije*³⁵, *Zakon o rodnoj ravnopravnosti*³⁶, *Zakon o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom*³⁷, *Krivični zakonik Crne Gore*³⁸, *Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju*³⁹ i posebni zakoni iz oblasti obrazovanja i vaspitanja. S obzirom na to da je ustanovljena krivično-pravna odgovornost za izazivanje diskriminacije po bilo kom osnovu, državni organi su obavezni da eliminišu dosadašnje slabosti u izvršavanju zakona, u potpunosti poštujući načelo nediskriminacije. Posebnu pažnju treba posvetiti punoj zaštiti osjetljivih grupa djece, poput djece iz romske i egipćanske populacije (naročito djevojčica iz ove zajednice), djece sa smetnjama u razvoju i druge djece koja su po nečemu različita od većinske grupe i zato su u našem društvu, kao i u svakom drugom, izložena većem riziku da budu diskriminisana.

35 Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni list Crne Gore“ br. 46/10, 40/11 – dr. zakon, 18/14 i 42/17.

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

37 Zakon o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom, „Službeni list Crne Gore“ br. 35/15, 44/15.

38 Krivični zakonik Crne Gore, („Službeni list RCG“, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i „Službeni list CG“, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 (drugi zakon), 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015, 58/2015 (drugi zakona), 44/2017, 49/2018 i 3/2020)

39 Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, „Službeni list RCG“ br. 64/02, 31/05 i 49/07; „Službeni list Crne Gore“ br. 4/08 – dr. zakon, 21/09 – dr. zakon, 45/11, 26/13 – odluka US, 39/13, 44/13 – ispr., 47/17.

Statistika govori da se u Crnoj Gori rađa 100 djevojčica na 110 dječaka⁴⁰, a prirodni prosjek je 100 prema 102-104. Prema podacima Savjeta Evrope, Crna Gora spada u četiri-pet zemalja s najvećom prevalencijom muške u odnosu na žensku novorođenčad. Postoji sumnja da postojećem trendu doprinose i polno selektivni abortusi, koji se uglavnom obavljaju u ordinacijama i privatnim klinikama van Crne Gore. Podaci privatnih zdravstvenih ustanova nisu u bazi podataka kojima raspolaže javno zdravstvo, tako da pomenutu sumnju nije moguće provjeriti. S druge strane, prema podacima MONSTAT-a, u Crnoj Gori se prevalencija muške u odnosu na žensku novorođenčad bilježi još od šezdesetih godina XX vijeka, od kada se ovaj demografski pokazatelj prati, a u to vrijeme nije bilo pouzdanih načina da se utvrdi pol budućeg novorođenčeta i na osnovu toga eventualno donese odluka o abortusu.

Ključni izazovi

- ⇒ Postoje negativni stavovi i diskriminacija posebno osjetljivih grupa djece (djece Roma i Egipćana, djece sa smetnjama u razvoju itd.).
- ⇒ Nedostaju aktivnosti na podizanju svijesti javnosti o potrebi prevencije diskriminacije po bilo kom osnovu (kampanje, edukativni programi itd.).
- ⇒ Nije osigurana puna primjena relevantnih postojećih zakona o zabrani diskriminacije, uključujući adekvatno sankcionisanje počinitelaca.



PRIMJER 4:

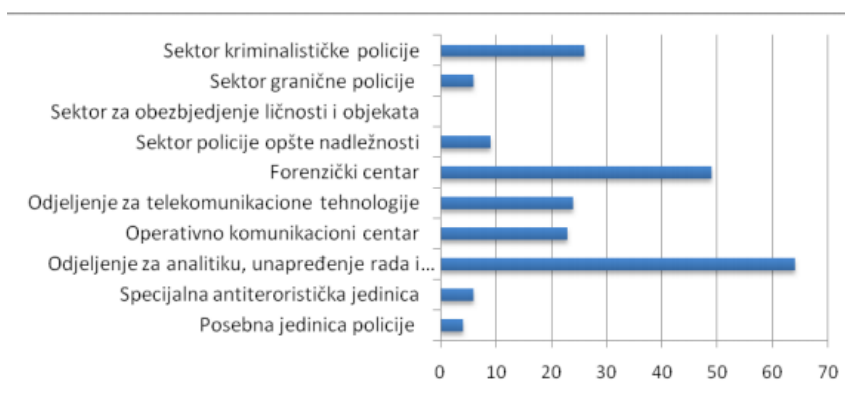
STRATEGIJA UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U UPRAVI POLICIJE ZA PERIOD 2019-2024. GODINE



U analizi stanja Strategije upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije za period 2019-2024. godine se može uočiti primjer analize problema u kojoj je, na osnovu rodno raščlanjenih podataka, jasno ukazano na razliku u poziciji žena i muškaraca u javnoj politici koja je predmet dokumenta i samim tim predstavljena rodna dimenzija problema.

Ni procenat zastupljenosti žena u Upravi policije nije na zadovoljavajućem nivou, posebno na rukovodećim radnim mjestima. Procentualna zastupljenost žena u Upravi Policije je 10%, a u Ministarstvu je 60%. Statistika pokazuje da je svega 10 % žena među policijskim službenicima, što je značajno manji broj od evropskog prosjeka koji iznosi 30% žena. Udio žena u pojedinim organizacionim jedinicama Uprave policije predstavljen je u grafu br. 3. U Upravi policije, na svim rukovodećim radnim mjestima (21) su muškarci. Porodične obaveze (trudnoća, podizanje djece i sl.) su jedan od najčešćih razloga koji opredjeljuju takvu kadrovsku politiku. Potrebno je preduzimanje posebnih mjera, naročito tokom procesa planiranja ljudskih resursa, da bi se nejednaka zastupljenost žena i muškaraca u Upravi policije smanjila na odgovarajući nivo.

Graf 3. Udio žena u organizacionim jedinicama Uprave policije



⁴⁰ Zvanični statistički podaci MONSTAT-a na osnovu Popisa stanovništva iz 2011. godine.

ZAKLJUČAK:

Vodič za kvalitetnu analizu stanja i problema	DA	NE
Počiva li analiza stanja na mjerljivim podacima?		
Obuhvata li analiza stanja analizu učinka (uključujući i nedostatke) prethodnog strateškog dokumenta, ukoliko je postojao?		
Obuhvata li analiza stanja dostupnu statistiku relevantnih domaćih i međunarodnih institucija, a gdje je moguće i uporedivost s regionom/drugim zemljama srazmjerne veličine?		
Jesu li analizom stanja prepoznate zainteresovane strane, njihov uticaj i interes za sprovođenje strateškog dokumenta?		
Jesu li analizom stanja identifikovani problemi, njihovi uzroci i posljedice?		
Jesu li u analizi stanja prepoznati prioritetni problemi koje treba adresirati?		
Jesu li u analizi stanja korišćeni rodno disagregirani podaci?		
Je li analiza stanja identifikovala rodne nejednakosti u obrazovanju, zapošljavanju, učešću u donošenju odluka ili drugima za javnu politiku relevantnim oblastima?		
Jesu li uočene neke prepreke i rizici za žene i muškarce i osobe drugih rodnih identiteta da ostvare dobrobiti od rezultata javne politike?		
Jesu li prilikom identifikovanja problema direktno konsultovane žene i muškarci kako bi se prepoznali njihov različit položaj i potrebe?		

6.3. POSTAVLJANJE CILJEVA

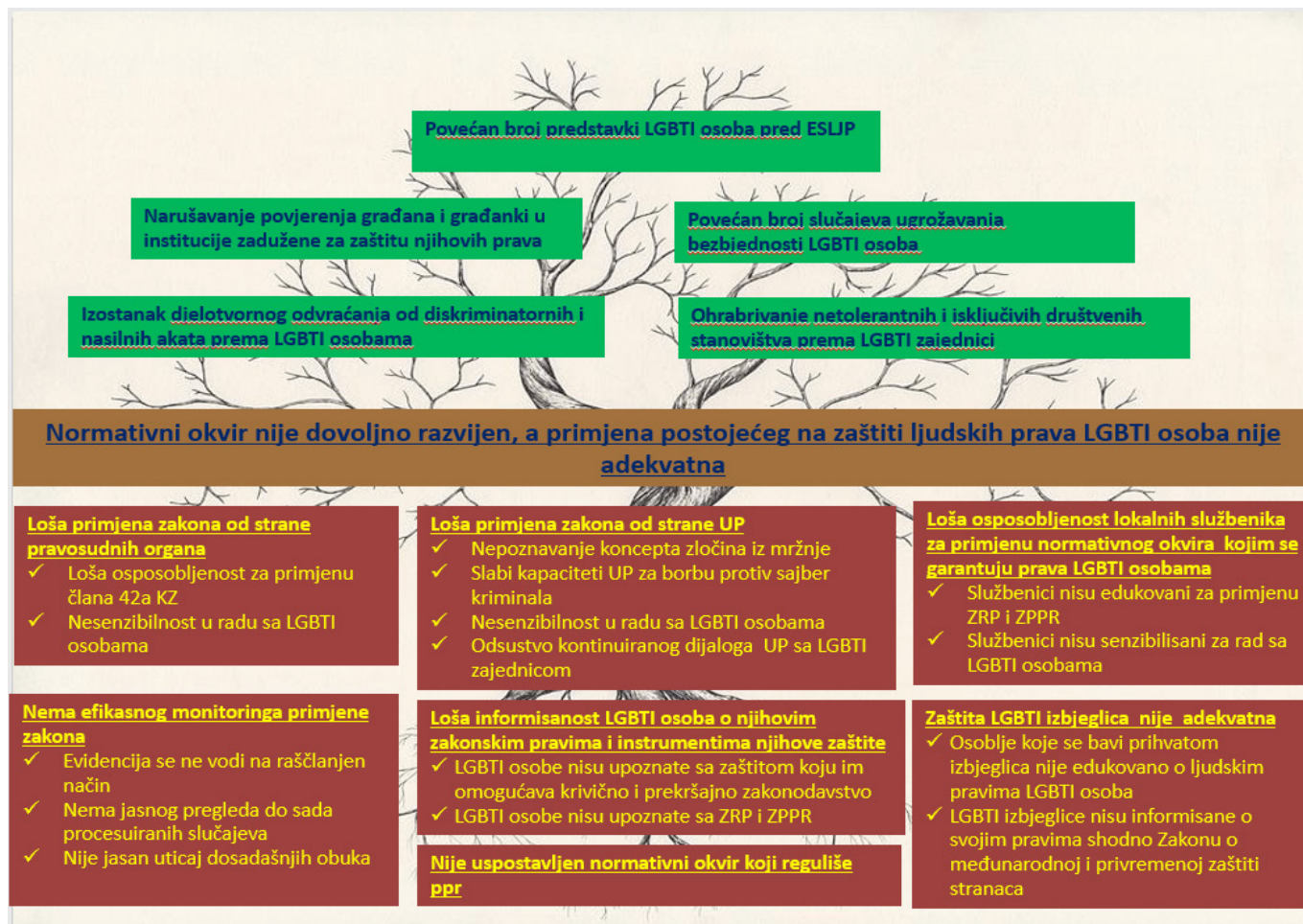
Nakon analize stanja, slijedi postavljanje ciljeva što je usko vezano s kasnijim koracima postavljanja indikatora uspjeha, planiranja i budžetiranja aktivnosti.

Ciljevi su direktno vezani za analizu stanja, predstavljaju ključne elemente strateškog dokumenta i služe kao osnova izrade politika i evaluacije uspjeha. **Ako je analiza stanja pravilno izrađena i problemi dobro definisani, postavljanje ciljeva ne bi trebalo biti teško. Suština se sastoji u tome da kroz definisanje ciljeva postojeću situaciju iz analize stanja unapredimo sprovođenjem strategije.**

U tu svrhu može nam poslužiti još jedan metod primjenjiv u analizi stanja, a to je **drvo problema**,⁴² na osnovu kojeg se mogu identifikovati glavni problemi i njihove uzročno-posljedične veze. Rezultat takve analize je grafički prikaz problema, njihovih uzroka (razloga koji su doveli do problema) i efekata, tj. posljedica problema. Drvo problema je vrsta analize koje takođe zahtijeva učešće zainteresovanih strana i korisno je za bolje razumijevanje problema i sredstava koje želimo iskoristiti da bismo ih riješili. Ujedno, olakšava nam proces utvrđivanja prioriteta, a u konačnom i formulisanje ciljeva.

Korišćenje ove metode omogućava prepoznavanje i više problema, ukoliko je oblast takva da je teško definisati samo jedan ključni problem. Trebalo bi se nastojati da se za svaki od njih prepoznaju uzroci i posljedice, a nekada je moguće prepoznati i poduzroke. Iako se time drvo problema usložnjava, lakše je utvrditi odnos između poduzroka, uzroka, problema i negativnih posljedica koje bi nastale ako se problemi ne adresiraju. Osim toga, ovim putem lako dolazimo i do takozvanog **drveta rješenja**, kojim postavljamo strukturu strateškog dokumenta i možemo uočiti logičku vezu između strateških i operativnih ciljeva, pripadajućih aktivnosti, indikatora i željenih efekata.

⁴² Više na: Problem Tree Analysis: <https://www.sswm.info/planning-and-programming/decision-making/situation-and-problem-analysis/problem-tree-analysis>



Grafik 8: Primjena drveta problema u analizi stanja Startegije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba 2019-2023.

U praksi su u dokumentima javne politike najčešće zastupljeni nivo opšteg cilja i nivo posebnog cilja. Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata predviđeno je da se ova dva nivoa obuhvate strateškim i operativnim ciljem.

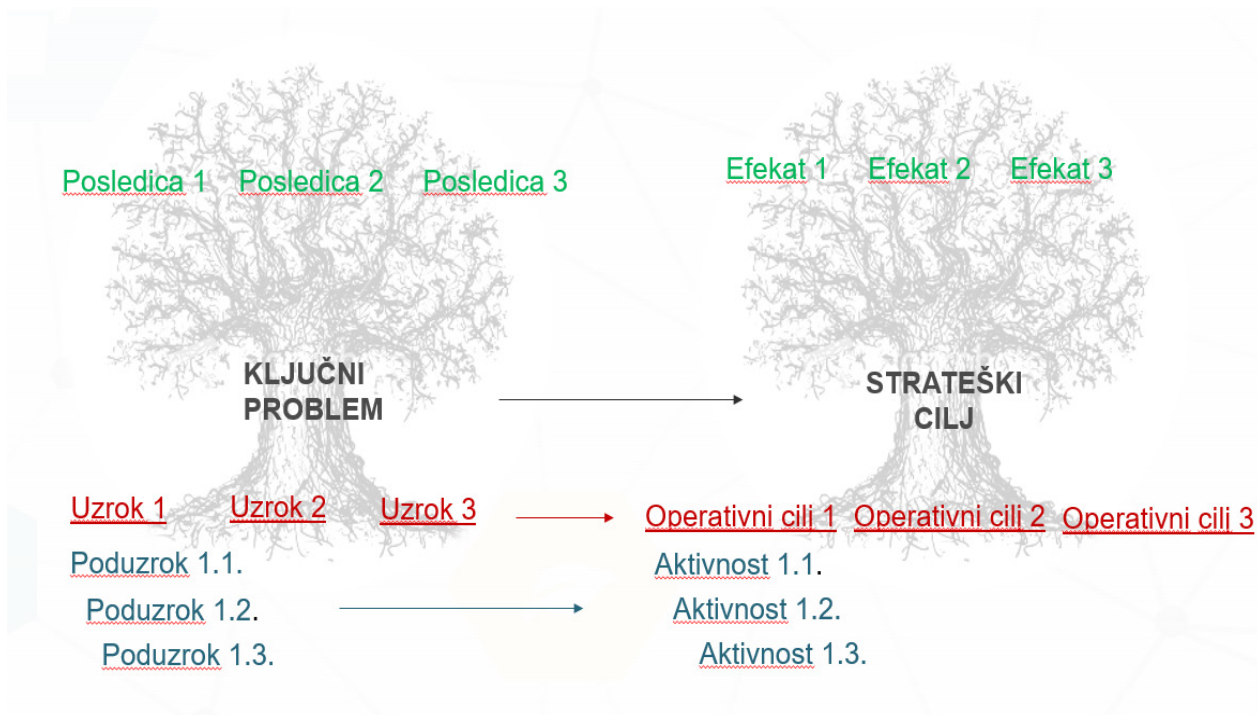
Strateški cilj (opšti cilj) je krajnji efekat koji se želi postići u oblasti javne politike na državnom nivou kroz sprovođenje strategije.

Operativni cilj (poseban cilj) je konkretan rezultat koji se želi postići u okviru strateškog cilja aktivnostima planiranim u određenom vremenskom periodu.

Strateški ciljevi predstavljaju opšte ciljeve definisane na duži vremenski period koji se na nivou države žele dostići sprovođenjem strategije. To su ciljevi koje Vlada planira da dostigne kroz unapređenje specifičnih oblasti politika u odgovarajućim sektorima. U idealnom, **strateški cilj bi trebalo da bude zbir svih operativnih ciljeva koji se na njega odnose.**

Operativni ciljevi predstavljaju ciljeve koji se odnose na konkretne rezultate koji treba da budu ostvareni u kraćem vremenskom periodu u odnosu na strateške. S jedne strane, operativnim ciljevima definiše se pravac koji se želi pratiti i aktivnosti koje se žele sprovesti. S druge strane, operativni ciljevi moraju biti povezani sa strateškim ciljevima, ukazujući na načine njihovog dostizanja. U suštini, **operativni ciljevi su spona između strateških ciljeva i aktivnosti.**

Svaki operativni cilj treba da pruži odgovor na uzroke problema identifikovane tokom analize stanja. Tako se formulisanje operativnog cilja zasniva na afirmativnim izjavama koje daju odgovor na pitanje kako preduprijeti uzroke i riješiti problem identifikovan kroz „drvo problema“. **Strateški cilj treba da bude odgovor na rješenje ključnog problema u „drvetu problema“.** U primjeru iz Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba 2019-2023 (grafik 8) strateški cilj bi bio „Unapređen normativni okvir i njegova primjena za zaštitu ljudskih prava LGBTI osoba“, dok bi jedan od operativnih ciljeva bio „Podignut nivo informisanosti LGBTI osoba o njihovim pravima garantovanim zakonima i instrumentima njihove zaštite za 20% do 2023.“



Grafik 9: Drvo problema i drvo rješenja

Radi bolje koncentrisanosti i mobilisanja resursa za postizanje kako operativnih, tako i strateških ciljeva, potrebno je ograničiti njihov broj jer previše ciljeva može dovesti do rasplinjavanja ograničenih resursa, ali i do nedovoljno efikasnog sprovođenja. U krajnjem slučaju sve to moglo bi rezultirati ponavljanjem određenih faza u kreiranju politika, što iziskuje dodatno vrijeme i resurse. Da bi se to izbjeglo korisno je provjeriti jesu li postavljeni ciljevi svrsishodni. Svrsishodnost ciljeva trebalo bi testirati putem SMART modela – moraju biti specifični, mjerljivi, akciono orijentisani, realistični i vremenski ograničeni:

- 1) **Specifičan** – cilj mora biti konkretan, opisujući željeni rezultat i usmjeren ka rješavanju problema
- 2) **Mjerljiv** – cilj treba izraziti brojčano, **kvantitativno** u odnosu na određeno mjerilo ili vremenski rok, trebalo bi da omogući praćenje napretka u njegovom ispunjavanju
- 3) **Akciono orijentisan** – iz cilja treba da proizilazi akcija, treba da izrazi u čemu će se sastojati napredak, povećanje, unapređenje itd.
- 4) **Realističan** – cilj treba da bude realističan u vezi s vremenom i dostupnim resursima
- 5) **Vremenski ograničen** – realizacija ciljeva mora sadržati vremenski period.

Orođnjeni ciljevi

Prilikom postavljanja strateških i operativnih ciljeva treba odgovoriti na sve relevantne probleme identifikovane u analizi stanja, uključujući uočene rodne nejednakosti. To znači da **ako je u analizi stanja, na osnovu rodno raščlanjenih podataka, identifikovano da postoji rodna dimenzija problema kojima se strateški dokument bavi, ona treba da bude adresirana kroz postavljanje ciljeva na strateškom ili operativnom nivou kojima se ti problemi rješavaju.**

Strateška analiza uticaja na životnu sredinu u fazi definisanja ciljeva

U fazi definisanja ciljeva strateškog dokumenta neophodno je sprovesti i stratešku analizu⁴³ njihovog uticaja na životnu sredinu. Analiza treba da nam ukaže na potencijalne negativne ili pozitivne efekte različitih opcija javne politike i, samim tim, omogućiti odabir odgovarajućih ciljeva sa pratećim indikatorima uspjeha i aktivnostima na postizanju ciljeva. Kada je riječ o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, nju treba sprovesti na konceptualnom nivou i koristiti metode kao što su uzročno-posledično rezonovanje, ekspertska procjena, kvalitativna analiza. Ako je potrebna detaljnija analiza, treba koristiti posebno razvijene i dostupne metodologije.

Kriterijumi koje treba slijediti u procesu strateške analize uticaja opcija javne politike na životnu sredinu su⁴⁴:

- **Opšta pitanja** u okviru kojih treba ispitati da li predloženi strateški dokument ima direktne i indirektne efekte na sledeće faktore: stanovništvo i zdravlje ljudi⁴⁵, biodiverzitet, prirodne resurse (zemljište, voda, vazduh i klima), materijalna dobra, kulturno nasleđe i pejzaž, i interakciju između gore navedenih faktora, kao i kakav uticaj na životnu sredinu imaju procesi, tehnologije ili način isporuke usluga i dobara.
- **Evropski zeleni plan** (*European Green Deal*) kroz svoje odredbe nudi okvir za razmatranje uticaja javnih politika na životnu sredinu. U skladu sa tim odredbama, mogu se postaviti pitanja koja treba uključiti u stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu. Ova pitanja, odnosno odgovori na njih, upućuju institucije da razmotre mogući doprinos i usaglašenost

njihovih strateških dokumenata sa Evropskim zelenim dogovorom.

- **Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030.** je krovni strateški dokument u Crnoj Gori, koji obuhvata ciljeve održivog razvoja. Shodno tome je potrebno obezbjediti usklađenost sa njime, odnosno u okviru procjene strateškog uticaja na životnu sredinu sagledati da li i u kojoj mjeri strateški dokument doprinosi određenom cilju održivog razvoja.

Strateški dokumenti za koje postoji vjerovatnoća da će imati značajne uticaje na životnu sredinu, što se utvrđuje tokom strateške procjene uticaja na životnu sredinu u skladu sa gore navedenim kriterijumima, mogu biti predmet detaljnije analize. Dodatna analiza je opciona i odluka je na kreatorima strateškog dokumenta da joj pristupe ukoliko za to postoji potreba. Takva analiza treba da bude u potpunosti integrisana u proces razvoja strateškog dokumenta i uvezana sa drugima socio-ekonomskim analizama.

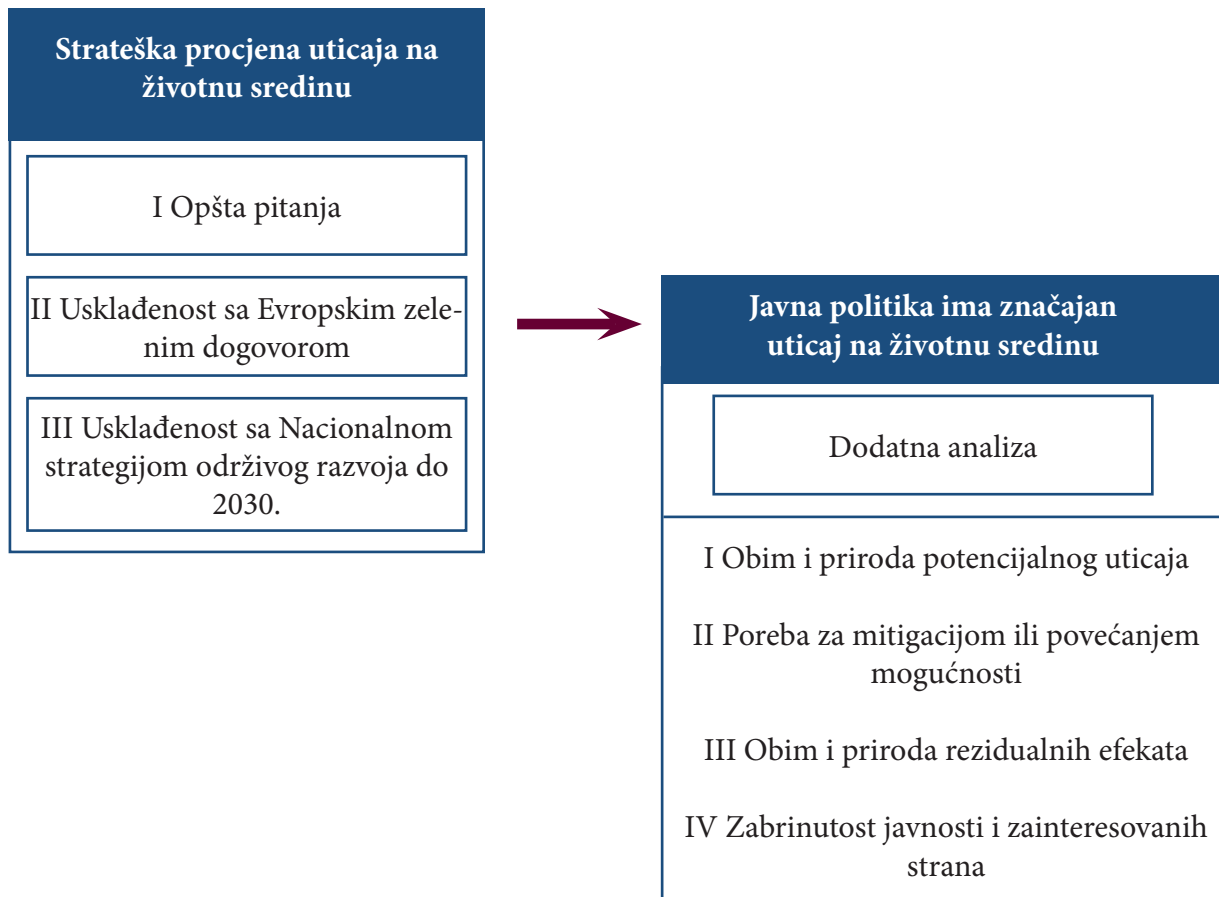
Dodatna analiza treba da razmotri sledeća pitanja:

- **Obim i prirodu potencijalnog uticaja**, sagledavajući ishode javne politike koji mogu uticati na životnu sredinu i kako oni utiču na ciljeve Nacionalne strategije održivog razvoja do 2030.;
- **Potrebu za mitigacijom ili povećanjem mogućnosti**, pri čemu će mitigacija biti usmjerena na razvoj mjera za ublažavanje potencijalnih negativnih efekata na životnu sredinu, dok će povećanje mogućnosti biti usmjereno na razvoj mjera kojima će se uvećati pozitivni efekti javne politike na životnu sredinu;
- **Obim i prirodu rezidualnih efekata**, sagledavajući i opisujući potencijalne efekte na životnu sredinu koji mogu ostati nakon primjene mjera ublažavanja i povećanja mogućnosti;
- **Zabrinutost javnosti i zainteresovanih strana**, čime se uključuju informacije o zainteresovanim stranama i društvu u cjelini na koje će najverovatnije najviše uticati ekološka pitanja.

43 Strateška analiza uticaja na životnu sredinu je alat za samoocjenjivanje nacrtu strateških dokumenata.

44 Upitnik za stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu shodno navedenim kriterijumima je dostupan u aneksu Metodologije (vidjeti aneks 3).

45 Na primjer, kakav je uticaj usled zagađenja vode ili vazduha.



INTEGRACIJA PROCJENE UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU U STRATEŠKIM DOKUMENTIMA

Postavljanje ciljeva – dosadašnja praksa u dokumentima crnogorskog strateškog okvira

Analiza postojećih sektorskih strategija pokazala je da se u sve većem broju njih mogu naći ciljevi koji odgovaraju SMART kriterijumima. Za potrebe met-

odologije su izdvojeni primjeri kvalitetno definisanih ciljeva u tri strateška dokumenta, a za koje se može konstatovati da su specifični, mjerljivi, akciono-orientisani, realistični i vremenski ograničeni.



PRIMJER 1:

STRATEGIJA REFORME PRAVOSUĐA 2019-2022.



Strategija reforme pravosuđa 2019-2022 predstavlja strateški dokument koji sadrži strateške i operative ciljeve koji ispunjavaju SMART kriterijume postavljene Metodologijom. Strategija sadrži strateške ciljeve na osnovu kojih se jasno vidi koji je to širi okvir reforme koji se želi postići za cjelokupni period trajanja Strategije. Pored strateških ciljeva, definisani su i operativni ciljevi koji proističu iz strateškog cilja i koji tretiraju konkretni i specifični segment strateškog cilja.

III. STRATEŠKI CILJEVI REFORME PRAVOSUĐA

3.1. JAČANJE NEZAVISNOSTI, NEPRISTRASNOSTI I ODGOVORNOSTI PRAVOSUĐA

Nezavisno i nepristrasno pravosuđe predstavlja temelj vladavine prava, neophodan je uslov za obezbjeđenje pravne sigurnosti građana i jedan od ključnih prioriteta Crne Gore u procesu integracije u EU.

Jačanje nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa ostaje jedan od najvažnijih strateških ciljeva i u ovom ciklusu reformskih aktivnosti crnogorskog pravosuđa. Unaprijeđeni zakonodavni i institucionalni okvir u ovoj oblasti predstavlja adekvatan pravni osnov za implementaciju usvojenih standarda jedinstvenog, transparentnog i na zaslugama zasnovanog sistema izbora nosilaca pravosudnih funkcija na nacionalnom nivou, kriterijuma za njihovo napredovanje i ocjenjivanje, kao i postupak/sistem njihove odgovornosti. Ostvarenje ovog strateškog cilja realizovaće se kroz tri ključne oblasti:

- nezavisnost pravosuđa;
- nepristrasnost pravosuđa;
- odgovornost pravosuđa.

Operativni ciljevi:

Za jačanje nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa u cilju prevazilaženja postojećih problema neophodno je:

- ❖ **Jačanje nezavisnosti i profesionalizma pravosuđa kroz punu implementaciju sistema planiranja ljudskih resursa u sudstvu i Državnom tužilaštvu** - u narednom periodu potrebno je nastaviti sa primjenom zakonskih rješenja u odnosu na izbor i napredovanje sudija i državnih tužilaca i obezbijediti da se u budućnosti prevaziđu izazovi u pogledu usvajanja dvogodišnjih planova za popunjavanje slobodnih sudijskih mjesta, raspisivati jedinstvene konkurse na nivou Crne Gore, popunjavati upražnjena sudijska i tužilačka mjesta na transparentan način zasnovan na rezultatima. Potrebno je nastaviti sa primjenom sistema trajnog dobrovoljnog horizontalnog premještanja sudija i državnih tužilaca i razviti podsticajne mjere. Neophodno je dosljedno primjenjivati sistem ocjenjivanja sudija i državnih tužilaca i podići njihov nivo povjerenja u ovaj sistem kroz organizovanje obuka;



STRATEGIJA ZA UNAPREĐENJE KVALITETA ŽIVOTA LGBTI OSOBA U CRNOJ GORI 2019-2023.



Strategija za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019-2023, predstavlja primjer strateškog dokumenta koji sadrži kvalitetno razvijenu konstrukciju postavljenih ciljeva. Strategijom su definisani strateški ciljevi koji na jasan način definišu osnovne pravce djelovanja u konkretnoj javnoj politici. Iz navedenih ciljeva proističu operativni ciljevi koji definišu konkretan učinak koji se želi postići izražen u odgovarajućoj kvantitativnoj vrijednosti. Strateški dokument sadrži i mjere sa odgovarajućim opisom i nadležnim institucijama, koje proizilaze iz operativnih ciljeva i služe kao veza između aktivnosti definisanih u akcionom planu i samih operativnih ciljeva.

II CILJEVI I MJERE STRATEGIJE ZA UNAPREĐENJE KVALITETA ŽIVOTA LGBTI OSOBA U CRNOJ GORI 2019-2023

Polazeći od izazova koji su identifikovani u analizi stanja, Strategijom za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019-2023 su definisani sledeći strateški, odnosno specifični ciljevi koje treba ostvariti, kao i mjere čijom će se realizacijom oni postići:

Strateški cilj 1: „Unaprijeđeno društveno prihvatanje LGBTI osoba kroz snažniju podršku građana/ki ostvarivanju njihovih prava, jačanju nediskriminatornog karaktera sistema obrazovanja i eliminaciju diskriminacije u pogledu prava LGBTI osoba na sopstvenu kulturu.“

Operativni cilj 1.1: „Podrška crnogorskih građana i građanki LGBTI osobama u borbi za ostvarivanje njihovih prava povećana za 10%.“

Mjera 1.1.1: Promovisati toleranciju i društvenu jednakost LGBTI osoba u sportu.

Opis mjere: Kampanje će se realizovati u godišnjim ciklusima do postizanja obuhvata od 50% sportskih klubova, putem: izrade i distribucije informativnih materijala, kao i izrade i emitovanja video materijala na sportskim manifestacijama, te organizovanjem tematskih aktivnosti u saradnji sa sportskim organizacijama itd. Realizacija mjere će doprinijeti podizanju nivoa svijesti sportskih radnika/ca i sportista/kinja o ljudskim pravima LGBTI osoba, jačanju tolerancije različitosti i boljoj društvenoj integraciji LGBTI osoba.

Ključni nosilac: Ministarstvo sporta

Partneri: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, sportski savezi, lokalne samouprave i NVOi

Mjera 1.1.2: Edukovati sportske radnike/ce za senziblan rad sa LGBTI osobama.

Opis mjere: Mjera podrazumijeva organizovanje edukacija za podizanje nivoa znanja i informisanosti sportskih radnika/ca o ljudskim pravima LGBTI osoba, kao i o potrebi senzibilnog pristupa u radu sa njima. Realizovaće se u godišnjim ciklusima edukacija do postizanja obuhvata od 30% obučanih sportskih radnika/ca angažovanih u sportskim organizacijama.

Ključni nosilac: Ministarstvo sporta

Partneri: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, nacionalni sportski savezi, lokalne samouprave i NVO-i

Mjera 1.1.3: Edukovati predstavnike/ce političkih partija o međunarodnim standardima ljudskih prava LGBTI osoba.

Opis mjere: Mjera podrazumijeva organizovanje edukacije za podizanje nivoa znanja i informisanosti predstavnika/ca političkih partija o međunarodnim standardima ljudskih prava LGBTI osoba. Ciljnu grupu čine predstavnici/e političkih partija u Skupštini Crne Gore.

Ključni nosilac: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava

Partneri: Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore i NVO-i

Mjera 1.1.4: Prevesti, publikovati i promovisati novo izdanje Džogdžakarta principa.

Opis mjere: Realizacija mjere podrazumijeva prevođenje i publikovanje dopunjenog izdanja Džogdžakarta principa kako bi se ono učinilo dostupnim javnosti u Crnoj Gori. Takođe, publikacija će biti predstavljena široj javnosti kroz organizaciju okruglog stola, kao i njenom distribucijom u elektronskom i štampanom formatu.

Ključni nosilac: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava

Partneri: Ministarstvo vanjskih poslova i NVO-i

Mjera 1.1.5: Edukovati starješine Vojske Crne Gore za senzibilan pristup u radu sa LGBTI osobama.

Opis mjere: Mjera podrazumijeva organizovanje edukacija za podizanje nivoa znanja i informisanosti starješina Vojske Crne Gore o ljudskim pravima LGBTI osoba, kao i o potrebi senzibilnog pristupa u radu sa njima. Realizovaće se u godišnjim ciklusima edukacija do postizanja obuhvata od 30% obučanih starješina angažovanih u Vojsci Crne Gore.

Ključni nosilac: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava

Partneri: Ministarstvo odbrane, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore i NVO-i

Mjera 1.1.6: Informisati pripadnike/ce Vojske Crne Gore o međunarodnim standardima ljudskih prava LGBTI osoba.

Opis mjere: Mjera podrazumijeva izradu informativnih i edukativnih materijala za podizanje nivoa znanja i informisanosti pripadnika/ca Vojske Crne Gore o međunarodnim standardima ljudskih prava LGBTI osoba i mehanizmima njihove zaštite. Materijali će se distribuirati prilikom održavanja jednodnevnih radionica na temu ljudskih prava LGBTI osoba do postizanja obuhvata od 60% aktivnog sastava Vojske Crne Gore.

Ključni nosilac: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava

Partneri: Ministarstvo odbrane, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore i NVO-i



PRIMJER 3:

STRATEGIJA REFORME PRAVOSUĐA 2019-2022.



U Nacionalnom planu implementacije Stokholmske Konvencije su definisana dva opšta, ali precizna i jasna strateška cilja, dalje razrađena kroz konkretne operativne ciljeve. Primjer se može smatrati kvalitetnim, obzirom da je, uprkos specifičnosti javne politike, očigledno da operativni ciljevi proističu iz strateških i da adresiraju sve segmente na koje se ovi posljednji odnose.

Strateški cilj 1 - Eliminacija ili ograničenje proizvodnje i upotrebe svih namjerno proizvedenih POPs

Operativni ciljevi:

CILJ 1. Pravilno upravljanje proizvodima koji sadrže PBDEs, HBB i HBCDD hemikalije, u skladu sa smjernicama Stokholmske konvencije

CILJ 2. Bezbjedno uklanjanje sa tržišta proizvoda koji sadrži PFOS hemikalije

CILJ 3: Monitoring POPs supstanci u svim segmentima životne sredine i hrani

CILJ 4. Pобољшanje dostupnosti informacija o POPs hemikalijama i podizanje javne svijesti

CILJ 5: Smanjenje emitovanja i ispuštanja nenamjerno proizvedenih POPs hemikalija u životnu sredinu

CILJ 6: Adekvatno upravljanje POPs pesticidima

Strateški cilj 2 - Upravljanje POPs otpadom na bezbjedan, efikasan i ekološko prihvatljiv način

Operativni ciljevi:

CILJ 1. Pravilno upravljanje otpadom koji sadrži PBDEs, HBB i HBCDD hemikalije, u skladu sa smjernicama Bazelske konvencije

CILJ 2. Tretman otpada koji sadrži PFOS hemikalije

CILJ 3. Identifikovana i eliminisana upotreba PCB fluida u uređajima

CILJ 4. Remedijacija identifikovanih kontaminiranih lokacija POPs hemikalijama



PRIMJER 4:

STRATEGIJA UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U UPRAVI POLICIJE ZA PERIOD 2019-2024. GODINE



U primjeru analize stanja u okviru Strategije upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije za period 2019-2024. godine identifikovan je problem nedovoljne zastupljenosti žena u Upravi policije, posebno na rukovodećim radnim mjestima. U vezi sa tim ciljem, u prijedlogu strategije je postavljen sljedeći operativni cilj sa pripadajućim instrumentom za ostvarivanje:

Operativni cilj 2: Unapređenje sistema planiranja ljudskih resursa u policiji

Ključni instrument 5: Preduzimanje posebnih mjera usmjerenih na poboljšanje stanja u oblasti rodne ravnopravnosti, kako u smislu povećanja broja žena u Upravi policije, tako i osiguranju da žene zauzimaju rukovodeća radna mjesta u policiji

ZAKLJUČAK:

Vodič za kvalitetno postavljanje ciljeva	DA	NE
Je li definisan strateški cilj?		
Odslikavaju li operativni ciljevi strateški cilj?		
Odgovaraju li operativni ciljevi na definisane probleme?		
Jesu li operativni ciljevi konkretni?		
Jesu li operativni ciljevi mjerljivi?		
Jesu li operativni ciljevi akciono orijentisani?		
Jesu li operativni ciljevi realistični?		
Jesu li operativni ciljevi vremenski ograničeni?		
Je li sagledana rodna komponenta svih operativnih ciljeva, tj. reflektuju li jednako potrebe muškaraca i žena?		
Jesu li žene i muškarci bili jednako uključeni u određivanje ciljeva?		
Jesu li rodno disagregirani podaci, nejednakosti, prepreke i rizici koji su uočeni, povezani sa ciljevima koji su definisani u okviru javne politike?		
Jesu li predviđene mjere kroz koje će se uočene nejednakosti, prepreke i rizici adresirati u okviru ove javne politike?		
Jesu li analizirani uticaji ciljeva na životnu sredinu?		

6.4. POSTAVLJANJE INDIKATORA I CILJNIH VRIJEDNOSTI

Informacije o stepenu ostvarenog uspjeha u određenoj oblasti javne politike koriste se radi ukazivanja na to u kojoj mjeri nadležna institucija ostvaruje zadate ciljeve. Ovi podaci su neophodni donosiocima odluka zarad boljeg odabira daljih politika kojima se rješavaju pitanja u određenoj oblasti. Dodatno, oni obezbjeđuju jasan pregled o tome gdje treba odvajati finansijska sredstva iz budžeta, a gdje je potrebno tražiti dodatna sredstva iz drugih izvora i nedostajuću ekspertizu. Informacije o uspjehu, odnosno učinkovitosti neke javne politike, izražavaju se kroz indikatore uspjeha i njihove ciljne vrijednosti. Sva strateška dokumenta trebalo bi da sadrže prateće indikatore uspjeha, u suprotnom, monitoring (praćenje njihovog sprovođenja) i evaluacija će biti ograničeni.

Vrste indikatora

Indikator uspjeha predstavlja način na koji možemo procijeniti jesu li postavljeni strateški i operativni ciljevi postignuti, odnosno jesu li predviđene aktivnosti sprovedene i šta se njima „isporučuje“. Indikatore, dakle, vezujemo i za ciljeve i za aktivnosti. U tom smislu razlikujemo tri vrste indikatora uspjeha: indikator rezultata, indikator učinka, indikator uticaja.

Za potrebe ovog priručnika, koriste se sljedeći indikatori uspjeha:

Tabela 6: Definisane indikatore uspjeha

INDIKATORI USPJEHA			
Vrsta indikatora	Odnosi se na:	Odgovara na pitanje:	Opis
Indikatori uticaja (Impact indicators)	Strateške ciljeve	„Koji su sveukupni i dugoročni efekti postizanja specifičnih učinaka?“	Izražavaju krajnje poboljšanje ili promjenu kvaliteta života građana, kao što su smanjenje siromaštva, zadovoljstvo zdravstvenim sistemom itd. Mogu se razviti i korišćenjem međunarodnih indeksa.
Indikatori učinka (Outcome indicators)	Operativne ciljeve	„Koji su to zapravo učinci koje namjeravamo postići sprovođenjem aktivnosti?“	Predstavlja kratkoročne i srednjoročne efekte koji su nastali kao posljedica sprovođenja aktivnosti. Izražava promjene izazvane rezultatima aktivnosti. (npr. napredovanje na Doing Business listi)
Indikatori rezultata (Output indicators)	Aktivnosti	„Šta mi proizvodimo ili isporučujemo?“	Predstavlja neposredan proizvod neke aktivnosti, odnosno rezultat, znak da je planirana aktivnost ispunjena. (npr. donijet zakon ili podzakonski akt, sprovedena neka analiza, održana konferencija i sl.)

Primjeri		INDIKATOR	
Strateški cilj:	Uspostaviti sistem javne uprave orijentisane ka potrebama građana	Indikator uticaja: (uslovljen je stepenom realizacije same politike, ali zavisi i od drugih, spoljnih faktora)	Nivo povjerenja građana u rad državnih organa
Operativni cilj:	Unaprijediti pristup građana uslugama koje pružaju organi uprave	Indikator učinka: (uslovljen je stepenom realizacije datog seta aktivnosti i ukazuje na unapređenje, rast, bolji trend u srednjem roku)	Stopa zadovoljstva građana pruženim uslugama
Aktivnost 1:	Uspostavljanje jedinstvenih šaltera (one stop shop)	Indikator rezultata 1:	Broj uspostavljenih jedinstvenih šaltera
Aktivnost 2:	Digitalizovani javne usluge	Indikator rezultata 2:	Broj digitalizovanih javnih usluga

Indikatori učinka

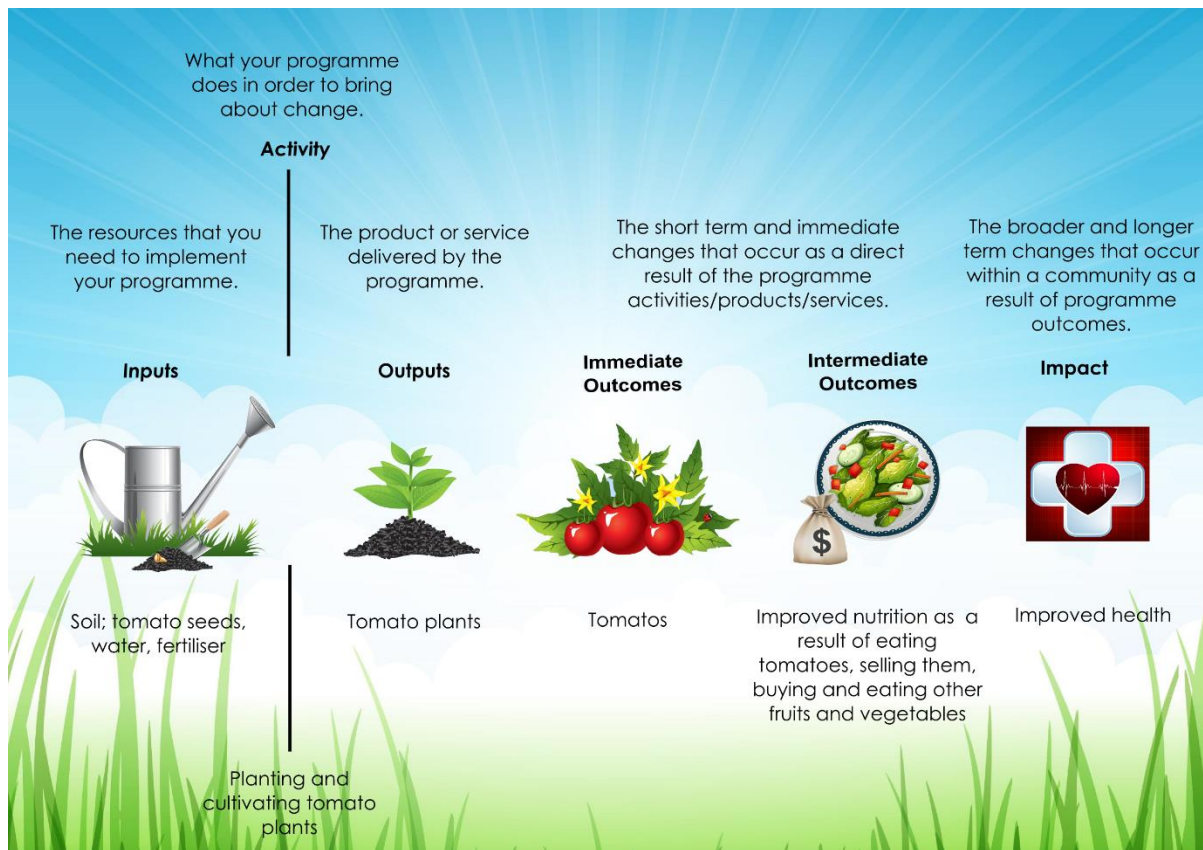
Iako se u idealnim akademskim primjerima stepen ispunjenosti strateškog cilja mjeri indikatorom uticaja, a operativni cilj indikatorom učinka (Tabela 2), u praksi se najčešće indikatori učinka definišu i na nivou strateškog cilja i na nivou operativnog cilja, ili se bira opcija definisanja indikatora učinka samo za nivo operativnog cilja. **Ovo zbog toga što su indikatori uticaja van kontrole onoga ko planira neku politiku jer zavise i od niza spoljnih faktora.**

Nivo indikatora rezultata, učinka i uticaja odgovara logičkoj matrici koja se primjenjuje u tzv. „teoriji promjena“⁴⁶, metodologiji planiranja u kompanijama i projektnom menadžmentu, ali koja sve više ima primjenu u planiranju politika, budući da se zasniva na postavljanju dugoročnih ciljeva i identifikovanju koraka, odnosno intervencija koji vode do njihovog ostvarenja, odnosno željene promjene u društvu.

Ilustrativni primjer za razumijevanje razlika između nivoa rezultata (output), učinka (outcome) i uticaja (impact) je dat na infografiku⁴⁷ niže:

46 Theory of Change Origins, link: <https://bit.ly/389jMjT>

47 Terminology used in evaluation planning, link: <https://bit.ly/32x3i3I>



Kriterijum koji mora zadovoljiti svaki strateški dokument jeste da svaki operativni cilj ima najmanje jedan indikator učinka, poželjno dva, a najviše tri. Indikator učinka izražava promjene izazvane rezultatima aktivnosti. Da bi se taj indikator na pravi način definisao potrebno je prije svega da postoji jasna veza između niza predviđenih aktivnosti i operativnog cilja koji treba da se dostigne njihovom implementacijom. Ovim indikatorom se na najbolji način **mjeri stepen ostvarenja ciljeva**, ali i omogućava bolja komunikacija postignutih rezultata zainteresovanoj javnosti.

Indikatori uspjeha definisani Metodologijom Vs Indikatori u IPA sistemu

Iako se terminološki u određenoj mjeri razlikuju, set indikatora koji se upotrebljavaju u IPA sistemu počiva na istoj „logičkoj matrici“, pa se uporednim preklapom u istoj ravni s indikatorima usjeha definisanim u Metodologiji može napraviti sljedeći presjek:

Za potrebe koncipiranja strateškog dokumenta kao minimum je dovoljno, dakle, birati indikatore uspjeha iz prve kolone, na nivou operativnog cilja i nivou aktivnosti. Sa druge strane, svakako treba pratiti koji indikatori već postoje u IPA sistemu (o kojima podaci postoje i prikupljaju se kao dio obaveza iz konteksta korišćenja sredstava pretpristupne podrške EU). Ovo iz prostog razloga što je optimalno da sektorske strategije sadrže upravo one indikatore koji će svakako biti zahtjev za oslobađanje sredstava IPA za pojedine projekte, odnosno strukturnih fondova EU u budućnosti.

INDIKATORI USPJEHA DEFINISANI METODOLOGIJOM	INDIKATORI U IPA SISTEMU
Indikator uticaja za nivo strateškog cilja	<p>1. Strateški indikator (nivo 1) obezbjeđuju informaciju o napretku u postizanju dugoročnih/strateških ciljeva na nivou politike. Mogu biti:</p> <p>1.1. Kontekst/indikator uticaja (makro indikator) obuhvataju promjene koje nastaju kao rezultat ukupnih mjera u poslovnom okruženju, institucionalnom ustrojstvu i u oblasti društvenih odnosa</p> <p>Sektorski indikator (na nivou sektora) procjenjuju napredak u implementaciji šire reformske agende koja se odnosi na prioritete utvrđene u relevantnom Višekorisničkom indikativnom strategijskom dokumentu.</p>
Indikator učinka za nivo operativnog cilja	<p>2. Operativni indikator (nivo 2) tiču se neposrednog učinka u okviru pojedinačnih akcija/projekata oni obezbjeđuju korisna saznanja o tome da li se situacija odvija u očekivanom smjeru. U kombinaciji sa ostalim informacijama, ova saznanja mogu značajno unaprijediti sposobnost implementacionih partnera i donatora da upravljaju programom.</p>
Indikator rezultata za nivo aktivnosti	<p>3. Intervencioni indikator/organizaciona efikasnost (nivo 3) reflektuju mjeru u kojoj se koriste inputi, odvijaju aktivnosti i pokazuju da li su rezultati postignuti u očekivanoj mjeri, kvalitetu i vremenu</p>

Prilikom odabira, odnosno postavljanja indikatora treba voditi računa da su oni **jasni**, kao i da zaista odgovaraju cilju na koji se odnose (**relevantni**). Njih treba razvijati u procesu međuresorskih i javnih konsultacija kako bi bili **participativni** i zaista odgovarali potrebama krajnjih korisnika.

Takođe, važno je da indikator, po mogućnosti, budu i **desagregirani**, odnosno da ih je moguće razložiti po različitim kategorijama: polu, priходу, starosti, geografskom položaju i sl. Na ovaj način omogućava se kvalitetnije prikupljanje podataka, a zatim i praćenje i procjena uticaja strateškog dokumenta na različite kategorije stanovništva, te samim tim i inkluzivnije javne politike.

Na primjer, Strategija za mlade 2017-2021 pruža podatke o *stopi nezaposlenosti u ruralnom području, urbanom području; stopi nezaposlenosti mladih iz dobrostojećih porodica i siromašnih porodica; stopi nezaposlenosti mladih žena i muškaraca*. Dakle, ukoliko se određeni indikator (u ovom slučaju „stopa nezaposlenosti“) desagregira, prilikom monitoringa dobija se odgovor na pitanje da li predviđene mjere različito utiču na živote različitih kategorija stanovništva (i drugih aktera), i šta je potrebno preduzeti da se neravnopravnost umanj.

Prilikom definisanja indikatora, potrebno je voditi računa da indikator budu i **ekonomični**, odnosno da informacije za njihov razvoj i praćenje budu dostupne po razumnoj cijeni u smislu budžeta / ljudskih resursa. U tom smislu, poželjno je racionalizovati i

broj indikatora po operativnom cilju kako administracija ne bi bila suviše opterećena prikupljanjem podataka do kojih je nekada i teško doći. Jedan do (najviše) tri indikatora učinka dovoljna su za mjerenje dostignuća ciljeva.

Dakle, dobro postavljen indikator mora biti definisan tako da jasno oslikava rezultat koji se želi postići ciljem, trenutnu vrijednost, i ciljnu vrijednost u kratkom, srednjem i dužem roku.

Polazne, prelazne i ciljne vrijednosti

Jednom kad se indikator definišu, sljedeći korak je određivanje **stepena učinka**, odnosno postavljanje **polaznih, prelaznih i ciljnih vrijednosti** Ovo podrazumijeva specifikaciju ciljnih vrijednosti u odnosu na trenutne (ili prethodne) polazne vrijednosti. Ciljne vrijednosti izražavaju određeni učinak koji se želi ostvariti kroz implementaciju strateškog dokumenta u datom vremenskom periodu.

Prilikom definisanja vrijednosti indikatora, prvi korak je određivanje **početne vrijednosti** koja predstavlja izraz trenutnog stanja stvari. To je stanje uoči ili na početku primjene novog strateškog dokumenta u poređenju s kojim se mjeri napredak u okviru monitoringa i evaluacije. U većini slučajeva, **početna vrijednost je uspjeh zabilježen u prethodnoj godini ili nekom drugom vremenskom periodu za koji postoje dostupni podaci**.

Nakon toga, definišu se prelazne i ciljne vrijednosti

koje u budućnosti treba dostići kroz niz aktivnosti. **Prelazna vrijednost** indikatora je vrijednost koja se planira dostići na sredini perioda sprovođenja strateškog dokumenta (u slučaju strategija, to će najčešće biti druga godina sprovođenja). Ciljna vrijednost indikatora definiše se za poslednju godinu realizacije strategije ili programa.

Kako definisati vrijednosti indikatora?

Važno je imati na umu da druge institucije i zainteresovana javnost prate indikatore i njihove ciljne vrijednosti, i da one ciljne vrijednosti koje se postavljaju nerealno nisko moraju biti preispitane i revidirane. Sa druge strane, ne bi trebalo postavljati ni suviše ambiciozne vrijednosti koje nije moguće dostići u periodu trajanja strateškog dokumenta.

Smjernice za postavljanje polaznih vrijednosti:

- ✓ Ukoliko se indikator već **pratio kroz neki od prethodnih dokumenata**, kao polazna vrijednost uzima se poslednja dostupna vrijednost;
- ✓ Ukoliko je riječ o „novom“ indikatoru, početnu vrijednost možemo dobiti **prikupljanjem novih podataka i korištenjem formule za izračunavanje** (koja se definiše pasošem indikatora).
- ✓ U slučaju kada je **nemoguće postaviti osnovnu vrijednost**, zbog toga što su podaci nedostupni ili vrlo skupi za retroaktivno prikupljanje, polazna vrijednost će biti postavljena kao “nije dostupna”, “nije primjenjiva” ili “treba biti određena”. U tom slučaju prva vrijednost indikatora koja bude izračunata, važiće kao polazna vrijednost. Ipak, ovaj pristup je potrebno izbjegavati i koristiti ga u izuzetnim slučajevima.
- ✓ Ukoliko se cilj ili mjera za koju definišemo indikator uspjeha odnosi na uspostavljanje nekog **novog sistema ili procesa**, onda kao počenu vrijednost možemo navesti “0”. Na primjer, jednim strateškim dokumentom uvode se nove usluge za djecu sa smetnjama u razvoju i za njihove porodice, pa je kao početna vrijednost indikatora „broj i vrsta integrisanih usluga za djecu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice“ navedena vrijednost „0“.

Smjernice za definisanje prelaznih i ciljnih vrijednosti indikatora:

- ✓ Ukoliko je je postavljeni indikator već sadržan u nekom od krovnih strateških dokumenata crnogorskog sistema planiranja, vrijednosti za iste ciljne godine ne bi smjela da se razlikuje (princip usklađenosti)⁴⁸;
- ✓ Ukoliko se indikator i ranije pratio, neophodno je ispitati trendove iz prethodnih godina, kao i šta je uticalo na njihovo poboljšanje ili pogoršanje, te u skladu sa tim postaviti realne ciljne vrijednosti;
- ✓ Ukoliko se indikator za koji pokušavamo odrediti ciljnu vrijednost odnosi na cilj koji je postavljen kao prioritet vlade ili institucije, ili pak postoji veliko interesovanje građana za poboljšanje u datoj oblasti, potrebno je razmotriti ambicioznije postavljanje vrijednosti u odnosu na ono što se postiglo prethodnih godina;
- ✓ Prilikom definisanja vrijednosti korisno je sagledati i presjek učinka drugih institucija. Ukoliko postoji jaz u njihovim dostignućima, mogu se postaviti malo ambiciozniji ciljevi kako bi se ta razlika umanjila.
- ✓ Veoma je važno razmotriti raspoložive resurse ukoliko je mogućnost dostizanja cilja, odnosno vrijednosti indikatora, direktno povezana sa finansijskim i ljudskim kapacitetima. Ukoliko su kapaciteti ograničeni, ne bi trebalo postavljati velike ciljne vrijednosti.
- ✓ Uvijek uzmite u obzir i međunarodne standarde učinka u datim oblastima politika i vodite se njima u mjeri mogućeg.

48 Theory of Change Origins, link: <https://bit.ly/389jMjT>

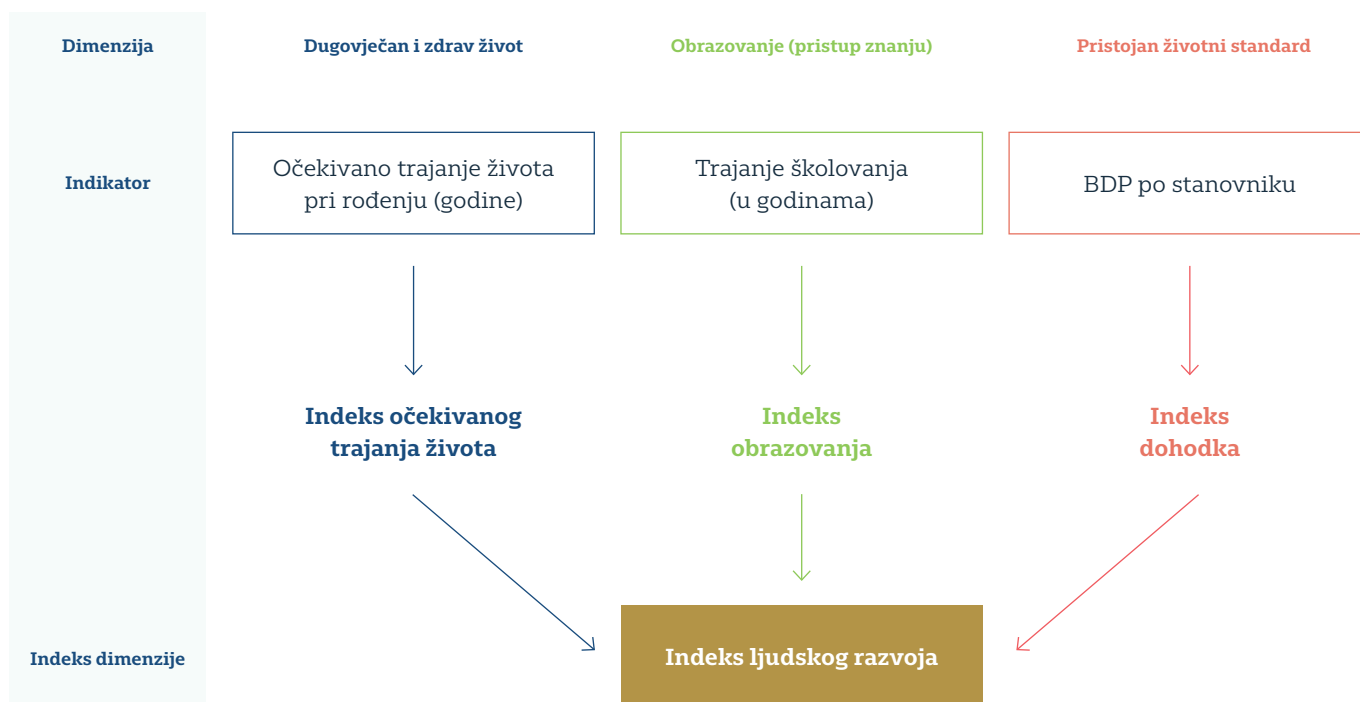
Međunarodni indikatori i indeksi

Za potrebe mjerenja ostvarenog učinka strateškog dokumenta mogu se koristiti i međunarodni indeksi, odnosno kompozitni indikatori. Oni se koriste za mjerenje višedimenzionalnih pojava i apstraktnih koncepata, koje je teško mjeriti kroz upotrebu pojedinačnih (prostih) indikatora. Mogu se koristiti u okviru sektorskih strateških dokumenata, ali svoju najkorisniju primjenu mogu imati prilikom definisanja učinka strateških dokumenata koji imaju krovni karakter i koji generišu ciljeve na kvalitativno većem nivou opštosti i apstraktnosti u odnosu na ciljeve sektorskih strategija.

Još jedan koristan aspekt upotrebe kompozitnih indikatora u strateškim dokumentima se ogleda u olakšanom i transparentnom postizanju usklađenosti između indikatora u različitim strateškim dokumentima. Naime, kako kompozitni indikator predstavlja

konstrukt nastao logičkim povezivanjem niza prostih (pojedinačnih) indikatora u novu cjelinu (vrijednost), u praksi definisanja indikatora u strateškim dokumentima je lako iskoristiti ove verifikovane logičke veze za uspostavljanje odnosa usklađenosti među indikatorima.

U tom kontekstu, klasičan primjer međunarodnog indeksa je **indeks ljudskog razvoja**⁴⁹ (*human development index*) koji je kreiran kako bi se naglasilo da su ljudi i njihove sposobnosti ključno mjerilo razvijenosti jednog društva, a da to nije ekonomski rast sam po sebi. Nastao je kombinovanjem pojedinačnih indikatora kojima se mjeri progres u tri ključne dimenzije ljudskog razvoja (dugovječan i zdrav život, obrazovanje (pristup znanju) i pristojan životni standard), pri čemu se njegova vrijednost zaračunava kao prosta aritmetička sredina vrijednosti pojedinačnih indikatora od kojih je izgrađen.



Struktura indeksa ljudskog razvoja

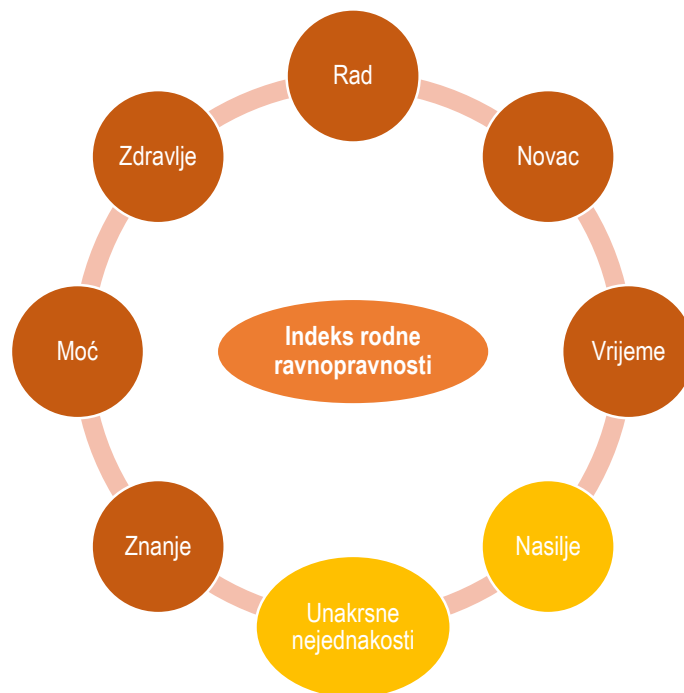
Još jedan primjer kompozitnog indikatora je indeks rodne ravnopravnosti⁵⁰, koji je kreiran kao alat za mjerenje napretka u postizanju rodne ravnopravnosti⁵¹ u zemljama EU. Ovaj indeks je nastao kombinovanjem 31 indikatora iz šest osnovnih i dvije dodatne dimenzije.

Izbor kompozitnih indikatora se može izvršiti sa postojećih, predeterminisanih lista međunarodnih indeksa, pri čemu je njihova upotrebljivost u crnogorskom kontekstu limitirana dostupnošću njihovih vrijednosti za Crnu Goru.

Takođe, da bi bili upotrebljivi, mora postojati izvor njihove verifikacije i odgovarajući stepen frekventnosti u njegovom objavljivanju. Ukoliko ovi preduslovi ne postoje, neće biti moguće utvrđivanje referentnih vrijednosti indeksa za Crnu Goru, pa time ni objektivno mjerenje efekata implementacije politika kroz prizmu njihove upotrebe.

49 Human Development Index Content, link: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

50 Gender Equality Index, link: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2019>



Pasoš indikatora

Pasoš indikatora je alat koji se koristi prilikom definisanja i odabira indikatora učinka (i uticaja), kao i njihovih polaznih, prelaznih i ciljnih vrijednosti. Ovo iz razloga zajedničkog razumijevanja onoga šta želimo postići i kako taj napredak mjeriti. Prilikom praćenja i izvještavanja nerijetko nailazimo na probleme poput nepostojanja podataka, nedostupnosti podataka u periodu sačinjavanja izvještaja, kašnjenja sa dostavljanjem vrijednosti zbog nerazumijevanja ko treba podatke da prikuplja i kako da računa vrijednost indikatora. Sve to utiče na loš kvalitet izvještaja, a u krajnjem i na ostvarenje dobiti za građane i građanke koje smo planirani postići strateškim dokumentom.

Kako bi se izbjegli ovi problemi u procesu monitoringa, preporučuje se razvijanje takozvanog **pasoša**

indikatora koji pruža informacije o detaljima svakog indikatora, kako bi okvir za praćenje učinka učinio nespornim i pouzdanim. On prvenstveno treba da daje informaciju o tome *ko je zadužen za praćenje i izračunavanje vrijednosti indikatora, kako se vrijednost izračunava i kada.*

Pasoš indikatora razvija se za indikatore koji se odnose na strateške i operativne ciljeve (indikatore uticaja i učinka). U pasoš indikatora nije potrebno uvrstiti aktivnosti i indikatore rezultata, imajući u vidu da se oni bliže pojašnjavaju upravo kroz akcioni plan koji prati svaki strateški dokument, te taj vid "usitnjavanja" pasoša indikatora nije potreban.

U nastavku pružamo predlog obrasca pasoša indikatora sa pojašnjenjima za njegovo popunjavanje:

Tabela 7: Predlog obrasca za pasoš indikatora⁵¹

Kategorija	Opis				Primjer		
NAZIV INDIKATORA	Prepisati naziv indikatora kako je definisan strateškim dokumentom.				Procenat upravnih akata koji su poništeni od strane Upravnog suda u odnosu na ukupan broj podnijetih tužbi		
Cilj na koji se indikator odnosi	Upisati cilj (ili mjeru) na koji se indikator odnosi.				4.1.1. Unaprijeđena kontrola nad zakonitošću i cjelishodnošću rada javne uprave		
Kratak opis indikatora	Pružiti kratko objašnjenje indikatora (šta indikator znači, relevantnost indikatora, šta njime mjerimo, postoje li ograničenja u onome što indikator mjeri i slično).				Ovim indikatorom pratiće se zakonitost u radu upravnih organa kroz broj upravnih akata koji su poništeni od strane Upravnog suda. U obzir će biti uzete samo odluke Upravnog suda donešene u toku kalendarske godine na koju se odnosi izvještaj.		
Podaci koje je potrebno prikupiti	Koje je sve podatke potrebno prikupiti da bi se izračunala vrijednost indikatora.				Broj ukupno podnijetih tužbi Upravnom sudu Broj poništenih upravnih akata od strane Upravnog suda ⁵²		
Izvor podataka	Navodimo koji je izvor podataka za praćenje vrijednosti indikatora – to mogu biti izvještaji o radu institucija, zvanične stranice institucija, javno dostupni međunarodni indexi i indikatori, tijela za proizvodnju zvanične statistike itd.				Godišnji izvještaj o radu Upravnog suda - http://sudovi.me/uscg/izvjestaji-o-radu/		
Informacija o instituciji odgovornoj za prikupljanje podataka	Pružiti informaciju o instituciji (i jedinici unutar institucije) koja je zadužena za prikupljanje podataka, uz naznaku odgovornog lica i njegovog/njenog kontakta telefona i e-mail adrese.				Upravni sud Ime i prezime Kontakt Email: ime.prezime@sudstvo.me		
Učestalost prikupljanja podataka	Ukoliko je neophodno češće prikupljati podatke (u odnosu na planirano izvještavanje), ovdje se može navesti kada je sve u toku godine potrebno prikupljati podatke				Na godišnjem nivou, do kraja II kvartala tekuće za prethodnu godinu		
Učestalost izvještavanja o vrijednosti indikatora	O indikatorima učinka dovoljno je izvještavati svake druge godine - o prelaznoj i ciljnoj vrijednosti. Međutim, ukoliko predviđena dinamika monitoringa ili zakonske odredbe zahtijevaju drugačiju učestalost ⁵³ , to je potrebno naznačiti u ovom dijelu.				/		
Kratak opis metodologije izračunavanja podataka	Upisujemo formulu za izračunavanje vrijednosti indikatora. Formula/ jednačina može mjeriti: <ul style="list-style-type: none"> • Obim, opseg, obuhvat (Broj ...) • Odnos (A u odnosu na B) • Udio, procenat (% , $A/B \times 100$) • Prosjek ($a1+a2+a3/n$) • Indeks (posebno razrađena metodologija) Ako je kvalitativna – unosimo način na koji utvrđujemo da je postignut indikator. 				Broj poništenih akata u odnosu/ukupan broj podnijetih tužbi X 100		
Informacija o trendu i početnoj vrijednosti	Godina	Trend [godina]	Trend [godina]	Polazna vrijednost [godina]	2014	2015	2016
	Vrijednost				50,23%	44,77%	44,57%.
Informacija o ciljnim vrijednostima	Godina	Ciljna vrijednost [godina]	Ciljna vrijednost [godina]	Ciljna vrijednost [godina]	2017	2018	2020
	Ciljna vrijednost				50%	49%	Manje od 45%

Razvijanje ove vrste informacija za svaki indikator pomaže kreatorima strateškog dokumenta da unaprijed identifikuju moguće nedostatke u samom načinu na koji je indikator definisan, te da na vrijeme reaguju i izmijene, unaprijede postavljeni indikator i pravovremeno prepoznaju moguće izazove u prikupljanju podataka ili u realizaciji samog indikatora. Kako bi se potencijalni problemi preduprijedili, nakon definisanja pasoša indikatora potrebno je predvidjeti i aktivnosti koje je neophodno preduzeti kako bi se pravovremeno prikupili svi podaci koji omogućavaju izvještavanje o vrijednosti indikatora.

51 Predlog obrasca i pojašnjenja za popunjavanje kreirani su na osnovu primjera koje je razvila SIGMA. U skladu sa potrebama i specifičnostima svakog strateškog dokumenta, ovaj obrazac je moguće mijenjati i prilagođavati.

52 Prilagođen pasoš indikatora Strategije reforme javne uprave predstavljenom obrascu

53 Na primjer, izračunavanje indeksa razvijenosti lokalnih samouprava i indeksa konkurentnosti obaveza je iz Zakona o regionalnom razvoju, a ono se vrši na trogodišnjem nivou - član 13 i član 17 Zakona o regionalnom razvoju (Službeni list Crne Gore, br. 020/11 od 15.04.2011, 026/11 od 30.05.2011, 020/15 od 24.04.2015, 047/19 od 12.08.2019)

U pogledu komunikacione vrijednosti strateškog dokumenta, pasoš indikatora pomaže i spoljnim čitaocima da bolje razumiju šta sve indikator obuhvata i kako se mjeri. Na taj način, povećava se kredibilitet reformskog procesa.

Indikatori – dosadašnja praksa u dokumentima crnogorskog strateškog okvira

Analiza sektorskih strategija pokazala je da je do usvajanja Uredbe i Metodologije praksa postavljanja indikatora na nivou ciljeva bila neujednačena, te su ih neke strategije imale, a neke ne. S obzirom da je

definisanje indikatora učinka sada obavezno za sva sektorska strateška dokumenta, mjerenje uspjeha postaje sastavni dio planiranja politika. Kroz analizu postojećih indikatora učinka je uočeno da i dalje treba raditi na njihovom kvalitetnijem definisanju koje bi uzelo u obzir sve kriterijume neophodne za dobro postavljene i mjerljive indikatore učinka. Svakako, značajan broj dokumenata sadrži indikatore učinka koji sadrže potrebne elemente, a u nastavku su data tri primjera iz strateških dokumenata koji su dobili mišljenje na nacrt i predlog koje daje Generalni sekretarijat Vlade.



PRIMJER 1:

STRATEGIJA PAMETNE SPECIJALIZACIJE 2019-2024.



Primjer dobro razvijenih indikatora učinka vezanih za operativne ciljeve je Strategija pametne specijalizacije 2019-2024. U konkretnom primjeru definisani su ključni indikatori učinka vezani za ciljeve sektora koji imaju karakter operativnih ciljeva. Svaki od postavljenih indikatora sadrži kvantitativno predstavljene početne i ciljne vrijednosti na osnovu kojih se jasno vidi koje je to početno stanje i koja je to ciljna vrijednost koja se u budućnosti želi dostići.

CILJEVI SEKTORA

Jačanje lanca vrijednosti organske proizvodnje
Razvoj novih poljoprivrednih proizvoda

KLJUČNI INDIKATORI UČINKA

Indikator	2019.	Ciljna vrijednost 2024.
Broj preduzetnika i preduzeća u organskoj proizvodnji	360	600
Broj inovativnih i autohtonih proizvoda u poljoprivredno-prehrambenoj industriji	7	15

CILJEVI SEKTORA

Poboljšanje konkurentnosti ICT sektora putem inovativnih aktivnosti
Jačanje digitalne ekonomije

KLJUČNI INDIKATORI UČINKA

Indikator	2019.	2024.
ICT izvoz (% izvoza robe)	0.4%	0.7%
Broj preduzeća koja koriste e-trgovinu	24,1% (2016) ⁵⁴	45%

54 Akcioni plan za realizaciju Strategije razvoja informacionog društva Crne Gore do 2020. godine, za 2019. godinu, s Izvještajem o realizaciji Akcionog plana za 2018. godinu, 4.4.2019., str. 25.
(http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=355318&rType=2&file=12_116_04_04_2019.pdf)



STRATEGIJA OSTVARIVANJA PRAVA DJETETA 2019-2023.



Strategija ostvarivanja prava djeteta 2019-2023 sadrži jasno definisanu strukturu indikatora učinka i pratećih vrijednosti, koje u potpunosti zadovoljavaju kriterijume definisane Metodologijom. Svaki od postavljenih operativnih ciljeva sadrži indikator učinka kojim se jasno mjeri stepen ostvarenosti relevantnog cilja, kao i prateće vrijednosti koje sadrže kvantitativni prikaz početne, srednje i ciljne vrijednosti.

Strateški cilj	Oblasti Konvencije na koje se odnosi	Indikatori uticaja strateškog cilja	Operativni ciljevi	Indikatori učinka operativnih ciljeva
Strateški cilj II POBOLJŠATI DOSTUPNOST I KVALITET SOCIJALNE I ZDRAVSTVENE ZAŠTITE I OBRAZOVANJA ZA SVU DJECU	Porodično okruženje i alternativna briga · Djeca bez roditeljskog staranja Smetnje u razvoju, primarna zdravstvena i socijalna zaštita · Djeca sa smetnjama u razvoju · Zdravlje i zdravstvene usluge · Zdravlje adolescenata · Životni standard Obrazovanje, slobodno vrijeme i kulturne aktivnosti Rani razvoj djeteta	Broj i vrsta ostvarenih preporuka Komiteta UN za prava djeteta u oblastima koje obuhvata strateški cilj II Broj i vrsta ostvarenih unapređenja kvaliteta u socijalnoj, zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju djece	3. Obezbijeden efektivan sistem alternativne brige za djecu bez roditeljskog staranja	a) Broj djece smještene u ustanove b) Drugi oblici podrške i broj djece bez roditeljskog staranja – korisnika tih oblika podrške (nesrodničkog hraniteljstva; nesrodničkog hraniteljstva uz intenzivnu i dodatnu podršku; male grupne kuće; stanovanje uz podršku) c) Broj licenciranih pružalaca usluga socijalne zaštite za djecu bez roditeljskog staranja (prema vrstama usluga, po vrsti pružaoca usluge)
			4. Unaprijeđena podrška djeci sa smetnjama u razvoju i drugoj djeci iz osjetljivih grupa i adolescentima u ostvarivanju besplatne i blagovremene zdravstvene i adekvatne socijalne zaštite	a) Formiran i vodi se registar djece sa smetnjama u razvoju u javnom zdravstvu b) Broj i vrsta integrisanih usluga za djecu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice c) NILJ23. MDG4.1.1. Stopa mortaliteta odojčadi (na 1.000 živorođene djece) d) NILJ24. MDG4.1.2. Stopa mortaliteta djece do pet godina starosti (na 1.000 živorođene djece) e) NILJ28. MDG4.2.1. Udio jednogodišnjaka vakcinisanih protiv boginja (%) f) NILJ29. MDG4.2.2. Udio djece vakcinisane sa BCG, DTP, OPV i vakcinom protiv hepatitisa B (%) g) SDG3.7.2. Stopa nataliteta kod adolescenata (uzrast 10–14 godina; uzrast 15–19 godina) na 1.000 žena u toj starosnoj grupi
			5. Smanjeno materijalno siromaštvo djece	a) Stopa rizika od siromaštva djece b) Stopa materijalne deprivacije djece tokom godine c) Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti tokom godine (AROPE)
			6. Povećana dostupnost obrazovanja djeci iz osjetljivih grupa, kvalitet obrazovanja za svu djecu i pristup kvalitetnim kulturnim i medijskim sadržajima	a) Procenat obuhvata predškolskim obrazovanjem b) Stopa pohađanja osnovnog obrazovanja c) Broj srednjoškolaca d) Broj djece sa smetnjama u razvoju u obrazovanju, po nivoima obrazovanja e) Broj romske i egipćanske djece u obrazovanju, po nivoima obrazovanja f) PISA postignuće g) NID39. Procenat djece koja su napustila (drop out) osnovno obrazovanje u Crnoj Gori h) NID44. Procenat nastavnih sati posvećen obrazovanju u oblasti umjetnosti u odnosu na ukupan broj nastavnih sati (razredi 7–8)
			7. Unaprijeđena podrškom ranom razvoju djeteta	a) Broj pedijatara u državi, po nivoima zdravstvene zaštite b) Broj centara za djecu sa „posebnim potrebama“ u domovima zdravlja c) Broj djece ranog uzrasta (do polaska u školu) na hraniteljskom smještaju (djeca bez smetnji i djeca sa smetnjama u razvoju)

STRATEŠKI CILJ II:	Poboljšati dostupnost i kvalitet socijalne i zdravstvene zaštite i obrazovanja za svu djecu		
Operativni cilj 3:	Obezbjeden efektivan sistem alternativne brige za djecu bez roditeljskog staranja		
Indikator učinka a) Broj djece bez roditeljskog staranja smještene u ustanove dječje zaštite ⁵⁵ (TRANSMONEE)	Početna vrijednost 2018. godina 96	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina Smanjen broj djece smještene u ustanove za najmanje 15%	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Smanjen broj djece smještene u ustanove za najmanje 30%
Indikator učinka b) Drugi oblici podrške i broj djece bez roditeljskog staranja -- korisnika tih oblika podrške (nesrodničkog hraniteljstva; nesrodničkog hraniteljstva uz intenzivnu i dodatnu podršku; male grupne kuće; stanovanje uz podršku) (MRSS)	Početna vrijednost 2018. godina Broj djece korisnika nesrodničkog hraniteljstva – 49 Broj djece korisnika nesrodničkog hraniteljstva uz intenzivnu i dodatnu podršku – 4 Broj funkcionalnih malih grupnih kuća – 1 Broj stanova za stanovanja uz podršku – 0	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina Broj djece korisnika nesrodničkog hraniteljstva – 60 Broj djece korisnika nesrodničkog hraniteljstva uz intenzivnu i dodatnu podršku – 10 Broj funkcionalnih malih grupnih kuća – ukupno 2 Broj stanova za stanovanja uz podršku – najmanje 4	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Broj djece korisnika nesrodničkog hraniteljstva – 60 Broj djece korisnika nesrodničkog hraniteljstva uz intenzivnu i dodatnu podršku – 10 Broj funkcionalnih malih grupnih kuća – ukupno 3 Broj stanova za stanovanja uz podršku – najmanje 6
Indikator učinka c) Broj licenciranih pružalaca usluga socijalne zaštite za djecu bez roditeljskog staranja (prema vrstama usluga, po vrsti pružaoca usluge)	Početna vrijednost 2018. godina 20	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina Najmanje 30	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Najmanje 40
Operativni cilj 4:	Unaprijeđena podrška djeci sa smetnjama u razvoju i drugoj djeci iz osjetljivih grupa i adolescentima u ostvarivanju besplatne i blagovremene zdravstvene i adekvatne socijalne zaštite		
Indikator učinka a) Formiran i vodi se registar djece sa smetnjama u razvoju u javnom zdravstvu (MZ, IJZ)	Početna vrijednost 2018. godina Nije formiran registar	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina Formiran registar	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Registar se kontinuirano vodi
Indikator učinka b) Broj i vrsta integrisanih usluga ⁵⁶ za djecu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice (MZ, MRSS, MP)	Početna vrijednost 2018. godina 0	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina Najmanje 2	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Najmanje 4
Indikator učinka c) NILJ23. MDG4.1.1. Stopa mortaliteta odojčadi (na 1.000 živorođene djece) (MONSTAT i IJZ)	Početna vrijednost 2017. godina 1,3%	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina do 1%	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Manje od 1%
Indikator učinka d) NILJ24. MDG4.1.2. Stopa mortaliteta djece do pet godina starosti (na 1.000 živorođene djece) (MONSTAT i IJZ)	Početna vrijednost 2017. godina 2,7%	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina 2%	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Manje od 2%

55 Dječji dom „Mladost” u Bjeloj, JU Ljubović” (broj djece bez roditeljskog staranja), Mala grupna zajednica u Bijelom Polju i djeca u institucijama u Srbiji i BiH.

56 Integrisane usluge – usluge podrške, u ovom slučaju za djecu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice, koje su uspostavljene i realizuju se kroz saradnju zdravstvene zaštite, socijalne i dječje zaštite i obrazovanja. Preporuka za ove usluge je dobijena u: Irimija, R., Kirjaćesku, D. I Vasić, S., Analiza podrške i multisektorskog odgovora na potrebe djece sa smetnjama u razvoju u Crnoj Gori, Pluriconsult, 2018.

Indikator učinka e) NILJ28 MDG4.2.1. Udio jedno-godišnjaka vakcinisanih protiv boginja (%) (IJZ)	Početna vrijednost 2017. godina 57,83% (MMR1)	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina 75%	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina 95%
Indikator učinka f) NILJ29 MDG4.2.2. Udio djece vakcinisane sa BCG, DTP, OPV i vakcinom protiv hepatitisa B (%) (IJZ)	Početna vrijednost 2017. godina 73,45% - hepatitis B; 86,64% - DTaP-IPV-Hib vakcinom i 93,3% - BCG	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina Najmanje 95%	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Preko 95%
Indikator učinka g) SDG3.7.2. Stopa nataliteta kod adolescenata (uzrast 10–14 godina; uzrast 15–19 godina) na 1.000 žena u toj starosnoj grupi (MONSTAT)	Početna vrijednost 2015. godina 11,12%	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina Manje od 7%	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Manje od 3%
Operativni cilj 5:	Smanjeno materijalno siromaštvo djece		
Indikator učinka a) Stopa rizika od siromaštva djece (MONSTAT)	Početna vrijednost 2018. godina 31,7%	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina Do 30%	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Do 28%
Indikator učinka b) Stopa materijalne deprivacije djece tokom godine (MONSTAT)	Početna vrijednost 2017. godina mater. depriv. – 38,2% izrazita mater. depriv. – 18,2% ekstremna mater. depriv. – 8,4%	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina Dostići stanje iz 2014. mater. depriv. – 38,2% (2017) izrazita mater. depriv. – 16,4% (2014) ekstremna mater. depriv. – 7,6% (2014)	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Dostići stanje iz 2013. mater. depriv. – 33,7% (2013) izrazita mater. depriv. – 12,4% (2013) ekstremna mater. depriv. – 6,9% (2013)
Indikator učinka c) Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti tokom godine (AROPE) (MONSTAT)	Početna vrijednost 2017. godina 40,1%	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina Do 39%	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Do 38%



PRIMJER 3:

INDUSTRIJSKA POLITIKA 2019-2023.

Pristup definisanju indikatora učinka u Industrijskoj politici predstavlja veoma kvalitetan primjer primjene smjernica koje se nalaze u ovoj Metodologiji. U navedenom strateškom dokumentu je kroz tabelarni prikaz u prvi plan istaknut efekat koji se želi postići u okviru operativnog cilja nakon određenog perioda sprovođenja pripadajućih aktivnosti. Taj efekat je izdvojen kroz segment „učinak“, a zatim je definisan pokazatelj (indikator) putem kojeg će se mjeriti da li je taj učinak ostvaren i u kojoj mjeri u odnosu na planirane vrijednosti. Mjerljivost i preciznost vrijednosti, kao i korišćenje međunarodnih indeksa u svojstvu parametara za mjerenje učinka, doprinosi kvalitetu cjelokupnog dokumenta.

Primjer dobro definisanih indikatora i vrijednosti u sklopu jednog strateškog cilja:

STRATEŠKI CILJ 4	UNAPREĐENJE PRISTUPA TRŽIŠTU			
Operativni cilj OC 4.1.	Pojednostavljenje trgovinskih procedura i smanjenje tehničkih barijera trgovini			
UČINAK	INDIKATOR	POČETNA VRIJEDNOST 2018	CILJNA VRIJEDNOST 2020	CILJNA VRIJEDNOST 2023
Ubrzani carinski i inspekcijски postupci na granici ⁵⁷	Prosječno vrijeme izvoza robe u drumskom saobraćaju (h)	8 sati 7 minuta (2016) ⁵⁸	Smanjiti vrijeme potrebno za sprovođenje procedura za izvoz za najmanje 20%	Smanjiti vrijeme potrebno za sprovođenje procedura za izvoz za najmanje 30%
	Procenat prihvaćenih elektronskih carinskih deklaracija bez obaveze podnošenja papirnog primjerka	40%	60%	80%
Unaprijeđen pristup tržištu	Global Enabling Trade Index, rangiranje, WEF	62. mjesto/136 zemalja (2016) ⁵⁹	60. mjesto	58. mjesto
Unaprijeđen kvalitet usluga trgovinske logistike	World Bank Trade Logistics Index, rangiranje	77. mjesto/160 zemalja (2018) ⁶⁰	75. mjesto	73. mjesto
Operativni cilj OC 4.2.	Unapređenje povezivanja u klustere i međunarodne lance vrijednosti			
UČINAK	INDIKATOR	POČETNA VRIJEDNOST 2018	CILJNA VRIJEDNOST 2020	CILJNA VRIJEDNOST 2023
Unaprijeđeni uslovi za uspostavljanje vertikalnih klastera i saradnju sa naučnoistraživačkim institucijama	Broj uspostavljenih vertikalnih klastera ⁶¹	/	1	2
Operativni cilj OC 4.3.	Jačanje izvoznih performansi preduzeća			
UČINAK	INDIKATOR	POČETNA VRIJEDNOST 2018	CILJNA VRIJEDNOST 2020	CILJNA VRIJEDNOST 2023
Povećano uključivanje preduzeća u međunarodne lance vrijednosti	SME Policy index – Indeks Akta o MSP Integracija preduzeća u globalne lance vrijednosti, poddimenzija (10.2)	1 (2016) ⁶²	2,4	3
Unaprijeđena internacionalizacija preduzeća	Broj preduzeća koja su uspostavila poslovnu saradnju	21	Povećanje broja preduzeća za 20%	Povećanje broja preduzeća za 30%

ZAKLJUČAK:

Vodič za definisanje indikatora uspjeha	DA	NE
Ima li svaki operativni i strateški cilj makar jedan odgovarajući indikator?		
Imaju li indikatori postavljene polazne, prelazne i ciljne vrijednosti?		
Jesu li indikatori jasni, relevantni, ekonomični?		
Jesu li postavljeni rodno senzitivni indikatori kojim će se mjeriti efekat javne politike na muškarce i žene, a posebno na identifikovane nejednakosti, prepreke i rizike?		

57 Podaci prema Strategiji trgovinskih olakšica Crne Gore za period 2018-2022, sa Akcionim planom.

58 Uključujući vrijeme tranzita od unutrašnjeg terminala Podgorica do graničnog prelaza Dobrakovo koje u prosjeku iznosi 5 sati i 28 minuta i učestvuje sa 67% u ukupnom vremenu potrebnom za izvoz robe na mjerenoj ruti (Studija mjerenja prosječnog vremena puštanja robe, UCCG, 2016).

59 Podaci prema Strategiji trgovinskih olakšica Crne Gore za period 2018-2022, sa Akcionim planom.

60 Indeks performansi logistike je interaktivni alat za benchmarking kreiran da pomogne zemljama da identifikuju izazove i prilike sa kojima se suočavaju u svom radu na trgovinskoj logistici i šta mogu da urade da poboljšaju svoj učinak. LPI 2018 omogućava poređenja u 160 zemalj. Preuzeto sa: <https://lpi.worldbank.org/about>

61 Podatak Ministarstva ekonomskog razvoja.

62 OECD SME Policy Index, Internalization of SMEs, https://read.oecd-ilibrary.org/development/sme-policy-index-western-balkans-and-turkey-2016_9789264254473-en#page40

6.5. PLANIRANJE AKTIVNOSTI

Naredni korak u procesu formiranja strateškog dokumenta jeste planiranje aktivnosti kojima će se sprovesti ciljevi, tj. **priprema akcionog plana**. Aktivnosti predstavljaju instrumente, odnosno preduzete radnje, za realizaciju konkretnih ciljeva predviđenih određenim strateškim dokumentom. Aktivnosti se razvijaju u odnosu na operativne ciljeve i one bi trebalo, u najvećoj mjeri, da predstavljaju inovativan i efektivan način rješavanja problema. Aktivnosti su sadržane u okviru akcionog plana, koji je po pravilu predstavljen u okviru tabele koja uključuje sve elemente neophodne za praćenje sprovođenja i izvještavanja i sadrži:

- **Aktivnosti** definisane tako da oslikavaju operativni cilj na koji se odnose
- **Indikatore rezultata**, po mogućnosti s definisanim početnom i ciljnom vrijednosti. Oni predstavljaju direktan, neposredan rezultat aktivnosti.
- **Nadležne institucije** za sprovođenje (odgovorno tijelo) i partnerske institucije
- Rokove za sprovođenje – planirani **početak i završetak realizacije aktivnosti**. Preporuka je da se vremenski okvir navodi po kvartalima.
- **Finansijska sredstva** za realizaciju aktivnosti
- **Izvore finansiranja** aktivnosti (budžet, donatorska sredstva EU IPA II – budžetska i projektna podrška, EU programi (H2020, COSME, Erasmus+, itd.), bilateralni ili multilateralni donatori, privatni sektor, krediti (Svetska banka, EBRD, i sl.)

U tabelu akcionog plana, iznad aktivnosti, se unose pripadajući strateški i operativni cilj, zajedno s indikatorima učinka, njihovim početnim, prelaznim i ciljnim vrijednostima (vidjeti obrazac za akcioni plan, ispod). Strateški i operativni ciljevi i indikatori učinka s vrijednostima se unose isto onako kako su definisani u strateškom dokumentu kako bismo logički pratili vezu između strateških, operativnih ciljeva i aktivnosti kao i između indikatora učinka i indikatora rezultata. Važno je napomenuti da se, zavisno od dokumenta, u dosadašnjoj praksi *mogu razlikovati instrumenti, mjere (kao grupa aktivnosti) i aktivnosti*. U suštini, u terminološkom smislu sve tri opcije su pravilne, iako bi bilo poželjno *zarad uniformnosti i lakšeg praćenja dokumenta odlučiti se za jedan termin*, u ovom slučaju „aktivnosti“. **Ukoliko postoji potreba da se između nivoa aktivnosti i operativnog cilja napravi još jedan nivo, predlog je da se on naziva mjerom**. U tom slučaju, akcioni plan sadrži strateške i operativne ciljeve, indika-

tore učinka s početnim, prelaznim i ciljnim vrijednostima, mjere koje pripadaju datom operativnom cilju i aktivnosti koje su razvijene u odnosu na mjere.

Definisanje mjera zavisi i od toga kako su definisane same aktivnosti – široko/ krupnije (npr. *Revitalizovati postojeće energetske infrastrukturne kapacitete*) **ili usko/ sitnije** (npr. *Remontirati agregat A2 hidroelektrane Piva*). Prednost šire/ krupnije definisanih aktivnosti je u tome što imaju konkretnije, mjerljive rezultate i akcioni plan čine konciznim, ali je potreban duži period da bi se postigli rezultati i često je za njihovo sprovođenje zaduženo više aktera, što zahtjeva dobru međusobnu koordinaciju. S druge strane, usko/ sitnije definisane aktivnosti omogućavaju lakše praćenje i utvrđivanje odgovornosti, ali mogu da dovedu do usitanjavanja akcionog plana. O načinu definisanja aktivnosti odlučuju kreatori politike, odnosno strateškog dokumenta. **Ključno je da aktivnosti budu reformske i inovativne, što možemo provjeriti kroz nekoliko pitanja:**

1. **Je li aktivnost nova ili je već sprovedeno nešto slično?**
2. **Mijenja li aktivnost cijeli sistem, jedan ili više njegovih elemenata?** Koliko je značajna ova promjena i hoće li uticati samo na unutrašnje (administrativne procedure) ili i na spoljašnje faktore (zadovoljstvo građana uslugama)?
3. **Je li aktivnost složena ili jednostavna** kada je u pitanju njeno sprovođenje i čini li je više međusobno povezanih aktivnosti)? Koliko **vremena i resursa** je potrebno za njeno sprovođenje?
4. **Koliko je velika ciljna grupa** koja će biti pogodena promjenom ili novom aktivnošću?

Planiranje aktivnosti uključuje i izbor prioriternih aktivnosti. Kao prioritete treba izabrati aktivnosti koje se mogu sprovesti u roku od godinu ili dvije i za čiju realizaciju imamo neophodne resurse. Treba izabrati ograničeni broj aktivnosti koje neposredno doprinose rješavanju poduzroka problema, a posredno rješavanju uzroka i samog problema (vidi grafik 9). U tome nam može pomoći matrica za utvrđivanje prioriteta, kada su u pitanju faktori od kojih zavisi važnost sprovođenja aktivnosti, s tim da su za njih dva ključna faktora vrijeme i resursi. Trajanje akcionog plana može varirati. Ipak, praksa pokazuje da je planiranje najrealističnije ukoliko je postavljeno u okvir između jedne i tri godine. U slučaju dužeg vremenskog trajanja strateškog dokumenta, akcione planove treba uzastopno razvijati.

Preporuka za malu administraciju kao što je crnogorska jeste da se akcioni planovi definišu na period do dvije godine.

Donošenje novog akcionog plana nakon isteka predašnjeg podrazumijeva i mogućnost revizije postavljenih ciljeva u slučaju da se ispostavi da su nerealno planirani, uzimajući u obzir mogućnost izmjene početno identifikovanih problema ili novonastale prioritetne reforme. **Akcioni plan se može revidirati u skladu s praćenjem sprovođenja na godišnjem nivou i vrši se na osnovu nalaza i preporuka sadržanih u godišnjem izvještaju o realizaciji strateškog dokumenta.** Prilikom revizije akcionog plana, postoji mogućnost revizije i postavljenih ciljeva, u slučaju da su nerealno planirani, ako su se izmijenile okolnosti u kojima je donijet strateški dokument i/-li ako su nastali novi problemi. Kada se donosi odluka o reviziji akcionog plana treba uzeti u obzir nekoliko elemenata:

- **Stepen realizacije aktivnosti** – je li $\geq 50\%$ aktivnosti nerealizovano ili djelimično realizovano
- **Period trajanja strateškog dokumenta za koji je akcioni plan vezan** – ako je ostalo više od dvije godine do kraja sprovođenja cjelokupnog strateškog dokumenta
- **Doprinos postizanju učinaka i uticaja** – hoćemo li učinak i uticaj dostići bolje i brže ako revidiramo akcioni plan?
- Postoji li **podrška na nivou rukovodilaca** (i donosilaca odluka) za izradu revizije?
- Imamo li potrebne **resurse** za sprovođenje revidiranih aktivnosti?
- **Kompleksnost procedure za reviziju.**

Akcioni plan treba da bude pripremljen i usvojen zajedno sa strateškim dokumentom. Akcioni planovi koji se pripremaju uzastopno, tokom trajanja strateškog dokumenta, treba da se pripremaju i usvoje zajedno s izvještajem o sprovođenju za prethodnu godinu, kako bi novi akcioni plan bio zasnovan na dosadašnjim rezultatima i kako bi se poštovao princip kontinuiteta.

Aktivnosti predviđene akcionim planom imaju direktan uticaj na ostvarivanje postavljenih ciljeva i uticaj na odgovarajuće indikatore učinka. Takođe, **finansijska projekcija za sprovođenje strategije/programa može biti izračunata samo nakon donošenja akcionog plana, s obzirom na to da raspoloživa finansijska sredstva imaju direktan uticaj na realistično planiranje aktivnosti i da je to jedan od osnovnih faktora koji utiču na izbor prioriteta.** Troškovi aktivnosti mogu se računati kao puni, postojeći ili dodatni, u zavisnosti od toga na koji način želimo da uradimo finansijsku procjenu na nivou pojedinačnih aktivnosti i na nivou ukupnih troškova strateškog dokumenta.

- **Postojeći (redovni) troškovi** odnose se na ono što već postoji i nastaviće da se koristi za sprovođenje aktivnosti. U njih najčešće spadaju plate već zaposlenog osoblja, administrativni, troškovi komunikacija, kancelarijskog materijala, komunalija i slično.
- **Dodatni troškovi** su oni koje treba da izdvojimo pored postojećih, a neophodni su nam

za sprovođenje aktivnosti. Tu se mogu ubrojiti troškovi novog osoblja koje treba zaposliti za sprovođenje aktivnosti, troškovi dodatnog materijala, poput publikacija, brošura, flajera, troškovi za obuke, putovanja, kao i troškovi za nabavku dodatne opreme (kompjuteru, softvera, kancelarijskog namještaja).

- **Puni troškovi** predstavljaju zbir postojećih i dodatnih troškova i u njih se ubrajaju svi resursi koji će biti upotrebljeni za sprovođenje aktivnosti.

U praksi se troškovi aktivnosti za koje nisu potrebni dodatni resursi označavaju nulom, što jeste u skladu s prosječnom procjenom troškova, ali ne daje precizne informacije o tome koliko je određena aktivnost zahtjevala troškova kako bismo je sproveli.⁶³

Troškove aktivnosti treba da zasnivamo na pouzdanim podacima da bi procjena bila precizno i kvalitetno urađena. U situacijama kada imamo aktivnosti koje smo već sprovođili u prethodnom periodu (npr. štampanje publikacija ili održavanje obuka), ali ih sprovođimo sa novom ciljnom grupom ili

⁶³ Ovo može biti poseban problem prilikom utvrđivanja punih troškova za donatore koji zahtijevaju informacije o njima zbog precizne finansijske procjene za njihove budžete/ projekte (npr. Sektorska budžetska podrška, IPA, projekti koji se finansiraju preko Delegacije EU, UN agencija i slično). U tim situacijama je najbolje konsultovati se s donatorima kako bi se postigao dogovor oko načina izrade finansijske procjene.

u nekoj drugoj oblasti politike, procjenu troškova možemo izvršiti i na osnovu iskustva iz prethodnog perioda. Na primjer, ukoliko planiramo da održimo obuku za 10 učesnika i učesnica, a sličnu smo obuku održali i u prethodnom periodu, možemo procijeniti da će nam troškovi biti slični ako je broj učesnika i učesnica isti. Ako se broj učesnika i učesnica povećao, povećaće se i troškovi jer se pored toga može desiti da nam je potrebno iznajmljivanje prostorije za obuku. Sličan ovome je i pristup u kojem se procjena troškova vrši na osnovu analogije – pretpostavljamo da se nova aktivnost sprovodi na osnovu neke prethodne, ali sa drugačijim obilježjima. Ovi pristupi takođe treba da se zasnivaju na pouzdanim podacima, a ne samo na prethodnom iskustvu i ekspertskom mišljenju.

Korisne podatke o troškovima možemo dobiti kroz praćenje i izvještavanje koji mogu ukazati na uspješno planiranje ili odstupanje od predviđenih

troškova. To će omogućiti da se preduzme blagovremena reakcija kojom će se spriječiti dalja neefikasnost u sprovođenju aktivnosti. Efikasnost u sprovođenju moći ćemo ocijeniti i putem evaluacije, te i ovim putem možemo dobiti važne informacije za procjenu troškova i odluke o budžetiranju.

Kod izvora finansiranja navode se, pored budžeta, kroz koji se najčešće finansiraju aktivnosti vladinih strategija, i donatori. Budžetska sredstva bi bilo idealno navesti kao budžete institucija koje sprovode aktivnosti, tj. kao dio njihovog budžeta. Donatorska sredstva treba navesti što preciznije, u zavisnosti od toga ko finansira samu aktivnost i da li je aktivnost nekog programa ili projekta. Neke aktivnosti se mogu finansirati iz kombinovanih izvora – budžeta institucija i donatorskih sredstava. U tom slučaju se navode i jedni i drugi kao izvori finansiranja.

Šta izbjegavati u akcionim planovima:

- Nejasne aktivnosti iz kojih ne može da se shvati šta će biti urađeno
- Indikatore rezultata koji su definisani kao opis stanja – indikatori treba da budu što precizniji, sa jasno izraženim vrijednostima
- Vremensku odrednicu „kontinuirano” – aktivnosti koje se ponavljaju iz godine u godinu, duži vremenski period, najčešće predstavljaju dio redovnih aktivnosti institucija, te bi ih prije trebalo smjestiti u programe rada institucija nego u strateški dokument. Akcioni plan treba da bude operativni dokument koji će sadržati precizan vremenski okvir za sprovođenje reformskih i prioritarnih aktivnosti
- Nedefinisane finansijske procjene. Ukoliko u trenutku nije moguće dati tačan podatak o finansijama koje će biti utrošene za sprovođenje aktivnosti, trebalo bi navesti da se radi o potrebnim ili planiranim sredstvima da bi se znalo koliko resursa nam je potrebno da bi se data aktivnost realizovala. Time povećavamo mogućnost dolaženja i do finansijske procjene za sprovođenje strateškog dokumenta u cjelini.
- Kao izvore finansiranja navoditi donatorska sredstva, bez precizne informacije o tome o kojem se izvoru radi – projektu, programu, sredstvima ugovorenim preko bilateralnih/ multilateralnih ugovora ili nekom drugom. Osim što ćemo uspjeti da bolje koordinišemo potrošnju koju dobijamo iz donatorskih sredstava, moći ćemo jasnije da utvrdimo koliko nam je sredstava potrebno i za budući period, ali i iz budžeta.

Planiranje aktivnosti – dosadašnja praksa u postojećim dokumentima crnogorskog strateškog okvira

Na osnovu strateških dokumenata koji su prošli proceduru izdavanja mišljenja od strane Generalnog sekretarijata Vlade, utvrđeno je da akcioni planovi u većoj mjeri prate strukturu predviđenu Uredbom i Metodologijom. To znači da se gore navedeni ele-

menti nalaze u svim akcionim planovima, s tim da se njihov kvalitet razlikuje. Za sada, finansijska konstrukcija ostaje najsporniji element, međutim postoje i brojni primjeri u kojima je kvalitetno definisana. U nastavku su dati primjeri iz tri sektorska strateška dokumenta čiji akcioni planovi zadovoljavaju utvrđenu strukturu.



PRIMJER 1:

STRATEGIJA OSTVARIVANJA PRAVA DJETETA 2019-2023.



Akcioni plan za realizaciju Strategije ostvarivanja prava djeteta 2019-2023, predstavlja primjer kvalitetno definisanog dvogodišnjeg akcionog plana koji sadrži sve elemente propisane Metodologijom. Akcioni plan sadrži predstavljene strateške i operativne ciljeve, kao i indikatore učinka sa pratećim vrijednostima. Dokumentom su definisane aktivnosti i indikatori rezultata koji proizilaze iz operativnih ciljeva, nadležne institucije, kvartalno postavljene rokovi za realizaciju aktivnosti, i što je posebno važno, detaljno prikazana finansijska konstrukcija akcionog plana sa konkretnim iznosima sredstava i izvorima finansiranja.

STRATEŠKI CILJ II:		Poboljšati dostupnost i kvalitet socijalne i zdravstvene zaštite i obrazovanja za svu djecu				
Operativni cilj 3:		Obezbiđen efektivan sistem alternativne brige za djecu bez roditeljskog staranja				
Indikator učinka a) Broj djece bez roditeljskog staranja smještene u ustanove dječje zaštite ⁶⁴ (TRANSMONEE)	Početna vrijednost 2018. godina 96	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina Smanjen broj djece smještene u ustanove za najmanje 15%	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Smanjen broj djece smještene u ustanove za najmanje 30%			
Indikator učinka b) Drugi oblici podrške i broj djece bez roditeljskog staranja -- korisnika tih oblika podrške (nesrodničkog hraniteljstva; nesrodničkog hraniteljstva uz intenzivnu i dodatnu podršku; male grupne kuće; stanovanje uz podršku) (MRSS)	Početna vrijednost 2018. godina Broj djece korisnika nesrodničkog hraniteljstva – 49 Broj djece korisnika nesrodničkog hraniteljstva uz intenzivnu i dodatnu podršku – 4 Broj funkcionalnih malih grupnih kuća – 1 Broj stanova za stanovanja uz podršku – 0	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina Broj djece korisnika nesrodničkog hraniteljstva – 60 Broj djece korisnika nesrodničkog hraniteljstva uz intenzivnu i dodatnu podršku – 10 Broj funkcionalnih malih grupnih kuća – ukupno 2 Broj stanova za stanovanja uz podršku – najmanje 4	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Broj djece korisnika nesrodničkog hraniteljstva – 60 Broj djece korisnika nesrodničkog hraniteljstva uz intenzivnu i dodatnu podršku – 10 Broj funkcionalnih malih grupnih kuća – ukupno 3 Broj stanova za stanovanja uz podršku – najmanje 6			
Indikator učinka c) Broj licenciranih pružalaca usluga socijalne zaštite za djecu bez roditeljskog staranja (prema vrstama usluga, po vrsti pružaoca usluge)	Početna vrijednost 2018. godina 20	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta 2021. godina Najmanje 30	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta 2023. godina Najmanje 40			
Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja 3	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Datum početka	Planirani datum završetka	Sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti	Izvor finansiranja
3.1. Analiza potreba i mogućnosti za uspostavljanje usluga podrške u zajednici za biološke porodice u cilju prevencije izdvajanja djeteta iz porodice	Sprovedena analiza i definisane preporuke za razvoj usluga	ZSDZ, MRSS	IV kvartal 2019.	IV kvartal 2020.	10.000 EUR (3.000 EUR za 2019. i 7.000 EUR za 2020.)	Budžet
3.2. Uspostavljanje Centra za hraniteljstvo u Dječjem domu „Mladost“ u Bijeloj (za procjenu hranitelja, jačanje kapaciteta hraniteljskih porodica, promociju hraniteljstva itd.)	Razvijen funkcionalan Centar za hraniteljstvo	MRSS	I kvartal 2020.	IV kvartal 2020.	20.000 EUR	Budžet

⁶⁴ Dječji dom „Mladost“ u Bjeloi, JU Ljubović“ (broj djece bez roditeljskog staranja), Mala grupna zajednica u Bijelom Polju i djeca u institucijama u Srbiji i BiH.

3.3. Razvijanje, akreditacija i sprovođenje programa obuke za hraniteljstvo prilagođenog potrebama Crne Gore	Razvijen i akreditovan program obuke za hraniteljstvo, Broj sprovedenih programa obuke; Broj polaznika	Zavod za socijalnu i dječju zaštitu	III kvartal 2019.	IV kvartal 2020.	20.000 EUR (2020. godina - sprovođenje)	Budžet ⁶⁵
3.4. Obezbeđivanje intenzivnije podrške djeci koja izlaze iz sistema od strane države kroz stanovanje uz podršku i savjetovanje (od strane Dječjeg doma „Mladost“)	Najmanje jedan stan za stanovanje uz podršku i savjetovanje	MRSS	I kvartal 2020.	IV kvartal 2020.	50.000 EUR	Budžet ⁶⁶
3.5. Uspostavljanje žalbenih mehanizama za uslugu hraniteljstvo i za druge usluge za djecu bez roditeljskog staranja	Uspostavljen žalbeni mehanizam za usluge: hraniteljstvo, mala grupna zajednica/kuća, stanovanje uz podršku i izrađeni flajeri i evaluacioni listići	MRSS	III kvartal 2019.	III kvartal 2020.	1.000 EUR	Budžet



PRIMJER 2:

PROGRAM PODSTICANAJA INOVATIVNIH START-UPOVA 2019-2021.



Dobar primjer akcionog plana podrazumjeva, najprije, da su u tabeli jasno istaknuti operativni cilj i pripadajući indikator učinka sa pratećim vrijednostima. Zatim, akcioni plan mora imati precizno i konkretno formulisane aktivnosti, indikatore rezultata koji ukazuju na direktan ishod tih aktivnosti i doprinose njihovoj jasnoći, nadležne institucije, precizno definisane rokove početka i kraja implementacije aktivnosti i, najzad, utvrđene iznos i izvor sredstava koja se planiraju izdvojiti za sprovođenje svake pojedinačne aktivnosti.

Operativni cilj 6:	"Preduzetnička kultura" Podstaci realizaciju brojnih događaja u oblasti preduzetništva i inovacija, koristeći prednosti javno-privatnog partnerstva, radi promovisanja preduzetničke karijere					
Indikator učinka a) Broj ostvarenih strateških partnerstava sa akterima iz privrednog sektora i zadovoljstvo učesnika događaja namijenjenih aktivaciji inovativnog preduzetničkog potencijala.	početna vrijednost: o				ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta: 20 partnerstava	
Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja 6	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Datum početka	Planirani datum završetka	Sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti	Izvor finansiranja
6.1. Kreirati Javno-privatno partnerstvo za promociju, aktivaciju, selekciju i mentorsku podršku startapovima, radi povećanja broja i ubrzanja rasta startapova	Raspisan javni poziv za JPP Kreirana i finansijski podržana 2 JPP godišnje (40.000 EUR)	MN	I kvartal 2019.	III kvartal 2019 III kvartal 2020 III kvartal 2021	120.000 EUR (40.000 EUR godišnje)	Budžet

⁶⁵ Uz mogućnost korišćenja donatorskih sredstava iz IPA 2

⁶⁶ Isto

<p>6.2. Kreirati Javno-privatno partnerstvo za opštu promociju i podršku preduzetništvu radi podizanja preduzetničke kulture i vještina kao i aktiviranja preduzetničkih talenata u CG</p>	<p>Raspisan javni poziv za JPP</p> <p>Kreirano i finansijski podržano 1 JPP godišnje (20.000 EUR)</p>	<p>MEK</p>	<p>IV kvartal 2019.</p>	<p>I kvartal 2020.</p> <p>II kvartal 2020</p>	<p>60.000 EUR (20.000 EUR godišnje)</p>	<p>Budžet</p>
<p>6.3. Putem Konkursa NIID otvoriti novu liniju podrške za organizaciju skupova na temu inovacija: takmičenja, hakatoni, bootcamps i sl. (uz evaluaciju i selekciju najboljih programa) – do 2.000 EUR</p>	<p>Broj podržanih događaja:</p> <p>4 u 2019 6 u 2020 8 u 2021</p>	<p>MN</p>	<p>I kvartal 2019.</p>	<p>II kvartal 2019 II kvartal 2020 II kvartal 2021</p>	<p>36.000 EUR (8.000 EUR / 12.000 EUR / 16.000 EUR godišnje)</p>	<p>Budžet</p>
<p>6.4. Otvoriti specijalan poziv za strateško partnerstvo u realizaciji međunarodnih konferencija / festivala o inovacijama – do 10.000 eur</p>	<p>Otvoren javni poziv i selektovan partner</p> <p>Realizovan događaj</p>	<p>MN, MEK, IRF</p>	<p>I kvartal 2020.</p>	<p>II kvartal 2020 II kvartal 2021 IV kvartal 2020 IV kvartal 2021</p>	<p>20.000 EUR</p>	<p>Budžet</p>



PRIMJER 3:

AKCIONI PLAN STRATEGIJE UNAPREĐENJA POLOŽAJA LICA S INVALIDITETOM ZA 2019.



Akcionni plan strategije unapređenja položaja lica s invaliditetom za 2019. godinu, predstavlja jednogodišnji akcionni plan koji sadrži sve potrebne elemente definisane Metodologijom. Specifičnost ovog primjera akcionnog plana se ogleda u uvođenju kategorije ključnih mjera koje proističu iz operativnog cilja i koje sadrže grupe sitno definisanih aktivnosti sa svim pratećim elementima koje jedan akcionni plan mora da sadrži.

Oblast:	Poštovanje dostojanstva ličnosti lica sa invaliditetom	
Operativni cilj:	Obezbijediti puno poštovanje dostojanstva ličnosti lica sa invaliditetom	
<p>Indikator učinka a) Povećan broj postupaka za zaštitu od diskriminacije lica sa invaliditetom za 20% do kraja 2020. godine</p>	<p>Početna vrijednost: 2016. godine 3 predmeta za zaštitu od diskriminacije lica sa invaliditetom pred institucijom Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda</p>	<p>Ciljna vrijednost: 2021. godine povećan broj postupaka za zaštitu od diskriminacije lica sa invaliditetom pred nadležnim organima za 50%</p>
<p>Indikator učinka a) Smanjen stepen diskriminacije lica sa invaliditetom za 2% do kraja 2020. godine</p>	<p>Početna vrijednost: 2015. lica sa invaliditetom na trećem mjestu prema stepenu diskriminisanosti u Crnoj Gori 50,70%</p>	<p>Ciljna vrijednost: 2021. Smanjen nivo diskriminacije lica sa invaliditetom za 4%</p>

Ključna mjera:

Praćenje primjene međunarodnih dokumenata i konvencija kao i usvojenih međunarodnih standarda za zaštitu lica sa invaliditetom, preduzimanje mjera za njihovu implementaciju u pravni sistem Crne Gore i praćenje poštovanja tih dokumenata

Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Datum početka	Planirani datum završetka	Sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti	Izvor finansiranja
Praćenje postupaka za zaštitu od diskriminacije lica sa invaliditetom u svim oblastima života	Broj pokrenutih postupaka i procesuiranih slučajeva za zaštitu od diskriminacije, sa ishodom postupaka	- Uprava policije - Uprava za inspeksijske poslove - Građanski sudovi - Sudovi za prekršaje - Tužilaštvo - Institucija Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda	Januar 2019.	Decembar 2020	Redovna sredstva	Uprava za inspeksijske poslove

ZAKLJUČAK:

Vodič za definisanje sadržaja akcionog plana	DA	NE
Jesu li predviđene aktivnosti definisane tako da odražavaju operativni cilj na koji se odnose?		
Jesu li dizajnirane aktivnosti kojim će se adresirati uočene rodne nejednakosti, prepreke ili rizici?		
Je li određena nadležna institucija za sprovođenje predviđene aktivnosti?		
Jesu li određeni rokovi za sprovođenje aktivnosti?		
Je li definisan indikator rezultata za svaku aktivnost?		
Je li jasna veza između indikatora rezultata i indikatora učinka koji prati operativni cilj?		
Jesu li navedena neophodna budžetska sredstva za realizaciju aktivnosti?		
Jesu li navedeni izvori finansiranja predviđenih aktivnosti?		

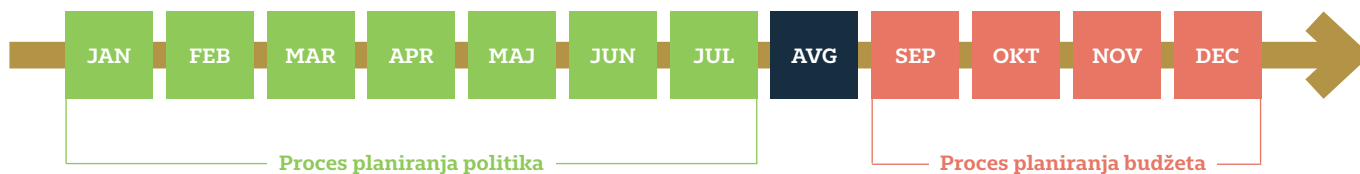
6.6. BUDŽETIRANJE AKTIVNOSTI

Jedan od ključnih faktora koji omogućavaju uspješno sprovođenje politike je adekvatna procjena finansijskih sredstava neophodnih za sprovođenje strateških dokumenata i obezbjeđivanje njihovog budžetiranja (planiranje sredstava i jasno navođenje u budžetu). U tom kontekstu, polazna osnova je usklađivanje procesa planiranja politika sa procesom planiranja budžeta, pri čemu **proces planiranja politika prethodi procesu planiranja budžeta** na srednjoročnom i godišnjem nivou.

Važno je definisati troškove sprovođenja politike u srednjoročnom budžetskom okviru da bi finansijske potrebe bile usklađene s finansijskim mogućnostima i dostupnim sredstvima. Politiku i njen indikativni budžet trebalo bi pripremiti značajno prije planiranja nove finansijske godine, da bi bile uzete u obzir u okviru procesa pripreme godišnjeg budžeta. Politike koje se pripreme i odobre u okviru tekuće godine

moгу uticati nepovoljno na sprovođenje budžeta i efikasno korišćenje resursa. **Stoga je pripremu strateškog dokumenta potrebno uskladiti s planiranjem budžeta. Finansijske potrebe sprovođenja strateškog dokumenta moraju se procjenjivati uporedo s obavezama i prioritetima godišnjeg budžeta.**

Otuda, potrošačke jedinice svoje budžetske zahtjeve za narednu budžetsku godinu dostavljaju Ministarstvu finansija u septembru tekuće budžetske godine, na osnovu kojih Ministarstvo ažurira srednjoročni budžetski okvir, odnosno priprema predlog godišnjeg budžeta. Iz tog razloga je neophodno da predlagač strateškog dokumenta **u periodu do septembra (tekuće godine) realizuje proces planiranja politike i isplanira finansijsku konstrukciju za njeno sprovođenje.**



Drugi bitan element u procesu planiranja finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje politike jeste njihovo **usklađivanje sa limitima sredstava koje postavlja srednjoročni budžetski okvir** potrošačkim jedinicama, koji definiše Ministarstvo finansija kroz utvrđivanje gornjih granica rashoda na bazi Smjernica fiskalne politike.

Srednjoročni budžetski okvir⁶⁷ se sastoji od dvije komponente: „srednjoročne polazne osnove – baze“ i „nove javne politike, novi kapitalni projekti i promjena politike“. Srednjoročna polazna osnova (polazni srednjoročni budžetski okvir) se definiše na osnovu pretpostavke o nastavku postojeće potrošnje na sprovođenju postojećih javnih politika, pružanja postojećih javnih usluga i realizaciji postojećih programa potrošnje u istom obimu.

U okviru komponente „nove javne politike, novi kapitalni projekti i promjena politike“ kroz definisane procedure za identifikaciju, određivanje prioriteta, obračunavanje troškova, vrši se odabir novih predloga politika, odnosno izmjene ili odustajanje od sprovođenja postojećih politika. U tom kontekstu, Ministarstvo finansija će se na početku budžetskog ciklusa obratiti potrošačkim jedinicama sa zahtjevom da im se obrate „dopisom o politici“ koji predstavlja nov predlog javne politike koji uključuje i procjenu fiskalnog učinka. O dostavljenim predlozima novih politika se izjašnjavaju Ministarstvo finansija (sa aspekta Procjene finansijskog uticaja) i Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore (sa aspekta usklađenosti sa strateškim okvirom/prioritetima Vlade), a nakon toga se sprovodi postupak odabira preko stalnih radnih tijela Vlade.

U periodima nepovoljnih finansijskih okolnosti, odnosno potrebe za smanjenjem izdataka iz budžeta Crne Gore i finansijske konsolidacije, Ministarstvo finansija može zahtijevati od potrošačkih jedinica prvog nivoa da pristupe izradi predloga za promjenu javnih politika kako bi se umanjili rashodi po gore pojašnjenom proceduri.

Kada je riječ o donatorskim sredstvima, potrebno je što preciznije navesti iznos i izvor finansiranja (EU IPA II – budžetska i/li projektna podrška, projekti u okviru EU programa (Horizon 2020, COSME, Erasmus+, itd.), projekti iz bilateralnih ili multilateralnih ugovora, privatni sektor, krediti (Svjetska banka, EBRD, i slično).

Kvalitetna procjena finansijskih sredstava u okviru strateškog dokumenta trebalo bi da sadrži:

- prikaz ukupnih finansijskih sredstava koja će biti iskorišćena za period važenja strateškog dokumenta
- precizno definisan finansijski iznos predviđen za svaki cilj, odnosno aktivnost koja je zastupljena u strateškom dokumentu
- predstavljene izvore finansiranja iz kojih će biti obezbijedena finansijska sredstva
- informaciju jesu li predviđena sredstva odobrena ili ne i je li postupak pregovora o finansiranju strateškog dokumenta priveden kraju.

Detaljan opis metode za procjenu finansijskih sredstava potrebnih za izradu, sprovođenje i praćenje sprovođenja strateškog dokumenta moguće je konsultovati u Metodološkom vodiču za procjenu troškova vladinih strategija, koju je objavila RESPA.⁶⁸

Rodno odgovorno budžetiranje - budžet po mjeri svih

Rodno odgovorno budžetiranje (ROB) predstavlja primjenu rodne analize prilikom planiranja budžetskih sredstava za sve predviđene aktivnosti. U ovoj fazi, budžetski proces bi morao da prepozna razlike koje su identifikovane tokom analize stanja, i da bude definisan u skladu sa identifikovanim potrebama muškaraca i žena. Rodna perspektiva u kreiranju budžeta posebno je značajna prilikom usklađivanja planiranih aktivnosti sa limitiranim sredstvima u okviru srednjoročnog budžetskog okvira. Ovo je posebno relevantno u periodima finansijskih nestabilnosti i nepovoljnih okolnosti kada se teži smanjenju izdataka, kako ne bi došlo do smanjenja rashoda na štetu ranjivih grupa.

Ukoliko nije urađena prethodna analiza stanja i izvršena procjena očekivanih rezultata i efekata, u ovoj fazi je potrebno postaviti sledeće pitanje: Kako će aktivnosti predviđene u okviru strateškog dokumenta za koje se opredjeljuju finansijska sredstva doprinijeti smanjenju rodne nejednakosti i poboljšanju položaja ranjivih grupa? Navedeno nam ukazuje koliko je važno u početnoj fazi projekta izvršiti *Analizu orodngenosti*.

67 Informacija Ministarstva finansija o unapređenju sistema budžetiranja i višegodišnjeg budžetskog okvira <http://www.gov.me/ResourceManager/File-Download.aspx?rId=396894&rType=2>

68 ReSPA, Methodological Guide for Costing of Government Strategies, 2018, URL: <https://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-2018-7>

Uvođenje rodno osjetljivog planiranja u proces kreiranja i sprovođenja budžeta doprinosi transparentnijem i efikasnijem korišćenju resursa, jačanju odgovornosti i poboljšanju mjerljivosti i efikasnosti politika. Budžetski proces koji ne uzima u obzir razlike između muškaraca i žena ne može se smatrati rodno neutralnim, i njegovo odsustvo može dovesti do povećanja neravnopravnog položaja i neuravnotežene moći između muškaraca i žena.

Budžetiranje aktivnosti – dosadašnja praksa u dokumentima crnogorskog strateškog okvira

Sprovedenom analizom utvrđeno je da postoji određeni broj strateških dokumenata koji sadrže

kvalitetan prikaz budžetiranja strateškog dokumenta. Uočeno je da i dalje postoje problemi sa definisanjem ukupne finansijske procjene za sprovođenje strateškog dokumenta u cjelini, te da i dalje postoji jedan dio strateških dokumenata u kojima je ovaj segment nerazrađen. U nekima od njih je pružen nepotpun prikaz, koncentrisan na izvore finansiranja, dok postoje i strateška dokumenta u kojima je naveden samo ukupan iznos potrebnih sredstava, bez navođenja izvora finansiranja i preciznih iznosa predviđenih za svaki cilj, odnosno aktivnost posebno. Sljedeći primjeri daju slikovit prikaz finansijske konstrukcije i postavljaju dobru osnovu i za druga strateška dokumenta u pogledu načina pripreme



PRIMJER 1:

STRATEGIJA REGIONALNOG RAZVOJA 2014-2020.



Posebno kvalitetan i inovativan primjer budžetiranja predstavlja Strategija regionalnog razvoja 2014–2020, u okviru koje je navedeno da će finansiranje ključnih strateških ciljeva i prioritarnih oblasti definisanih u strategiji zavisiti od godišnjeg Zakona o budžetu Crne Gore, godišnjih budžeta jedinica lokalne samouprave, EU fondova, ostalih donacija i kredita. Važno je naglasiti da su strategijom predviđena tri scenarija finansiranja: pozitivan, realni i pesimistički scenario. Za svaki od navedenih scenarija predstavljene su osnovne pretpostavke na kojima je scenario zasnovan.

4.2 FINANSIRANJE REGIONALNOG RAZVOJA PO PRAVCIMA RAZVOJA I REGIONIMA

Prikaz finansiranja regionalnog razvoja za period 2014–2020. godina polazi od realnog scenarija kao najutemeljenijeg, koji se (u projekciji bez auto-puta), zasniva na pretpostavki izdvajanja oko 191 miliona EUR godišnje (u tekudim cijenama) ili najmanje 5% BDP-a godišnje za implementaciju Strategije regionalnog razvoja. U opciji s auto-putem, za finansiranje regionalnog razvoja do kraja 2017. potrebno je u prosjeku izdvojiti oko 361 milion EUR godišnje ili oko 10% BDP-a godišnje. Jednu od polaznih pretpostavki za dalju analizu finansiranja realizacije Strategije regionalnog razvoja prema realnom scenariju, predstavlja dokument „Pravci razvoja Crne Gore za period 2013–2016. godina“, koji opredjeljuje ciljnu alokaciju investicija/razvojnih mjera između tri oblasti na sljedeći način: 25% za pametni rast, 65% za održivi i 10% za inkluzivni rast. Predložena struktura finansiranja ne može se direktno upotrijebiti za regionalni razvoj, koji ipak predstavlja mnoštvo ukupnih razvojnih mjera, ali daje usmjerenje u kojem pravcu bi trebalo da ide i regionalni razvoj. Istovremeno, prioritarnosti oblasti u realizaciji strateškog cilja Strategije regionalnog razvoja 2014–2020. godina vezuju se direktno za pravce razvoja Crne Gore, što dodatno ukazuje na neophodnost konzistentnosti sa strukturom finansiranja iz Pravaca razvoja Crne Gore 2013–2016. godina (PRCG).

Tabela 18: Struktura finansiranja regionalnog razvoja po oblastima politika; %

	PRCG predložena struktura Σ	(a) RR realizacija	(b) PRCG vs. RR (c) = (a) – (b)		Predložena struktura Strategije RR43	(d) Predlog vs. Realizacija (e) = (d) – (b)
Pametan rast	25	15	10	↑↑	19	4
Održivi rast	65	79	-14	↓↓	73	-6
Inkluzivan rast	10	6		↑	8	2
Ukupno	100	100			100	

Izvor: Ministarstvo finansija; Ministarstvo ekonomskog razvoja/GIZ – kalkulacije u okviru izrade Strategije

Prethodna Tabela u kolonama (a) do (c) prikazuje poređenje između predložene strukture iz PRCG i strukture realizacije postojećih mjera u oblasti regionalnog razvoja. U inkluzivni rast u dosadašnjem periodu investiralo se 60% sredstava predloženih u PRCG, obim investicija za pametan rast bio je 60% (od predloženih 25% godišnje realizovano je 15%). Obrnuta je slika na strani održivog rasta i infrastrukture, gdje je obim finansiranja za 14 procentnih poena iznad predloženog procenta u PRCG (79% u odnosu na 65% predloženih u PRCG).

U smislu optimalne strukture za finansiranje regionalnog razvoja, ipak treba uzeti u obzir da će i u narednom periodu do kraja 2020. godine investicije u infrastrukturu (koja se vezuje za održivi rast) u realizaciji Strategije regionalnog razvoja biti zastupljene iznad prosjeka, ali bi se u isto vrijeme trebao povećati udio investicija usmjeren u pametan rast, i da je potrebno uspostaviti adekvatnu strukturu ulaganja u inkluzivni rast.. Pri tome polazi se od sljedećih pretpostavki:

1. da se obim finansiranja za infrastrukturu po stanovniku održi na istom nominalnom nivou kao u periodu 2011–2013. godina,
2. da se poveća intenzitet investicija po stanovniku za pametan rast i uspostavi adekvatna struktura investicija u inkluzivan rast.

Iz toga proizilazi predložena struktura finansiranja Strategije regionalnog razvoja (u opciji bez izgradnje odnosno na 19%, a za inkluzivni rast bi porastao najviše za dva procentna poena, to je na 8%, u ukupnoj strukturi finansiranja pravaca razvoja). Na drugoj strani, udio finansiranja za održivi rast smanjio bi se za šest procentnih poena, ali bi za ovaj pravac razvoja još uvijek bilo alocirano 73% ukupnih sredstava za finansiranje razvoja, što je između polazne vrijednosti i ciljne vrijednosti kad je riječ o finansiranju regionalnog razvoja u narednom periodu.

Za projekcije ulaganja u regionalni razvoj upotrijebljen je model koji obuhvata ulaganja po glavi stanovnika kako bi se izbjegle metodološke greške uzrokovane promjenom broja stanovnika regiona, kao referentni podaci o broju stanovnika su uzeti iz Popisa 2011. godine i koristeće se za čitav period strategije. U smislu alokacije sredstava po regionima, projekcija u ovoj Strategiji je da Sjeverni region ostane prioritet, tako da bi intenzitet finansiranja po stanovniku, kao i u dosadašnjem periodu, bio najmanje 25% iznad intenziteta na nivou Crne Gore. Na drugoj strani, polazeći od definisanih ciljeva i prioritetnih oblasti razvoja ostala dva geografska regiona u Crnoj Gori, predlog je da se smanji razlika u intenzitetu investicija između Središnjeg i Primorskog regiona. Za Središnji region intenzitet sredstava po stanovniku treba povećati sa sadašnjih 77 na 81% prosjeka na nivou Crne Gore, dok bi u Primorskom regionu mogao biti oko 110% ili smanjen što se, imajući u vidu stepen razvijenosti, čini prihvatljivijim.

Predloženi prosječni godišnji intenzitet sredstava za regionalni razvoj po stanovniku prikazan je narednim grafikom. U apsolutnom iznosu, to bi bilo 68,7 miliona eura prosječno godišnje za Sjeverni region, 73,4 miliona eura za Središnji region i 50,5 miliona eura za Primorski region.

TRI SCENARIJA FINANSIRANJA

Pozitivan scenario zasniva se na sljedećim pretpostavkama:

- Da obim finansiranja iz državnog budžeta ostane jednak kapitalnom budžetu, što za period važenja Smjernice do kraja 2017. treba da iznosi oko 105 miliona eura godišnje, a za period do kraja 2020. godine oko 730 miliona eura. Iz perspektive utemeljenosti i realnosti ove pretpostavke, treba imati u vidu: (a) da se finansiranje regionalnog razvoja ne odnosi samo na kapitalne izdatke i da je oko 90% kapitalnih izdataka od značaja za regionalni razvoj, (b) da je regionalni razvoj u ovoj strategiji shvaćen šire i (c) da je dosadašnja realizacija rashoda za regionalni razvoj nadmašila realizaciju kapitalnog budžeta između 10 i 30%.
- Da obim kredita i IPA sredstava ostaje na istom nivou kao i do sada, odnosno prosječno 45 i 3540 miliona eura godišnje, respektivno. Predviđenih 45 miliona eura iz kredita, predstavlja u prosjeku 15,5% planiranih zaduženja (u skladu sa Smjernicama). Od ukupnih očekivanih sredstava iz IPA fondova, pretpostavka je da će 20 miliona eura biti usmjereno na projekte od značaja za regionalni razvoj.
- Da se obim ostalih donacija kreće oko 10,5 miliona eura godišnje u prosjeku.

Doprinos jedinica lokalne samouprave finansiranju regionalnog razvoja iznosio bi 50% njihovog kapitalnog budžeta.

Na osnovu navedenog, po pozitivnom scenariju, regionalnom razvoju bilo bi namijenjeno najmanje 200,5 miliona eura prosječno godišnje ili 5,2% BDP-a.

➤ **Realni scenario** zasniva se na pretpostavci da se obim finansiranja regionalnog razvoja za period 2014–2020. zadrži na dosadašnjem nivou u poređenju sa BDP, odnosno dosadašnjih 5% BDP u prosjeku godišnje. Za period koji pokrivaju Smjernice, 2014–2017. godina, to prosječno na godišnjem nivou znači 191,6 miliona eura ukupno za regionalni razvoj. Od toga bi 50% trebalo biti finansirano iz državnog budžeta ili 2,5% BDP, što je blizu dosadašnje realizacije, odnosno iz budžeta bi se trebalo obezbijediti u prosjeku 95,8 miliona eura godišnje. Istovremeno, to u prosjeku predstavlja 91% kapitalnog budžeta godišnje.

➤ **Pesimistički scenario** zasniva se na restriktivnim pretpostavkama koje znače ostvarivanje nominalnog iznosa realizacije rashoda za regionalni razvoj iz perioda 2011–2013. i u periodu 2014–2016. godine, a nakon toga, ostvarivanje njihovog realnog obima do kraja 2020. godine. To bi značilo da bi ukupan iznos planiranih rashoda za regionalni razvoj za 2014–2016. trebao biti oko 160 miliona eura godišnje ili oko 1,1 milijarda eura za period 2014–2020. Pri tome je preporučljivo da se ovaj scenario zasniva na pretpostavkama iz Pravaca razvoja Crne Gore, gdje se navodi da ukupno

raspoloživa sredstava za razdoblje 2013–2016. godine koja u prosjeku iznose 150 miliona eura godišnje ali u taj iznos nijesu uključene jedinice lokalne samouprave. Struktura finansiranja po pesimističkom scenariju bila bi sljedeća:

- Iz strukture finansiranja na državnom nivou, u dokumentu „Pravci razvoja 2013–2016“ polazi se od toga da se za regionalni razvoj dodjeljuje otprilike 75% svih razvojnih rashoda. Na osnovu te pretpostavke, a imajući u vidu raspoloživa sredstva državnog budžeta, moglo bi se zaključiti da bi za regionalni razvoj trebalo da bude na raspolaganju minimalno 60 miliona eura godišnje za period 2014–2016. godina. To bi predstavljalo oko 57% kapitalnog budžeta na državnom nivou, što se u poređenju s dosadašnjom realizacijom čini vrlo niskim procentom. Na bazi prethodne pretpostavke o 75% udjela regionalnog razvoja u Pravcima razvoja Crne Gore, može se još procijeniti da bi dodatno trebalo da bude na raspolaganju još 25 miliona eura kredita godišnje za investicije u regionalni razvoj.
- Obim finansiranja iz IPA sredstava trebao bi biti na istom nivou kao do sada, ali iz drugih donacija bilo bi potrebno oko 15 miliona eura, što je relativno nerealno, imajući u vidu da se donatori generalno povlače iz Crne Gore.
- Na lokalnom nivou, obim finansiranja opština iz njihovih sopstvenih budžeta i iz kredita trebao bi porasti za 40%, odnosno sa dosadašnjih 21 na 29 miliona eura, da bi se mogao održati ukupan dosadašnji obim finansiranja regionalnog razvoja (u nominalnom iznosu).



PRIMJER 2:

STRATEGIJA PAMETNE SPECIJALIZACIJE 2019-2024.



Strategija pametne specijalizacije sadrži veoma iscrpan finansijski okvir, čijem kvalitetu doprinosi, između ostalog, činjenica da se zasniva na finansijskim sredstvima koja nisu samo planirana, već su izdvojena kako iz budžeta, tako i u okviru fondova predpristupne podrške Evropske Unije, što čini samu implementaciju strateškog dokumenta izvjesnom.

VII 6. Finansijski okvir

Za period od 2019. do 2024. Strategija pametne specijalizacije S3 će služiti kao osnova za prioritetno ulaganje u istraživanja, inovacije i razvoj. U ovom periodu planirane su investicije u vrijednosti od oko 174 miliona eura. Od ukupno planiranih finansijskih sredstava iz budžeta biće obezbijeđeno 116,5 miliona eura, dok se ulaganja iz privatnog sektora projektuju na 21,7 milion eura. Iz EU fondova očekuju se sredstva od oko 33,5 milion eura, a od ostalih međunarodnih organizacija i programa sredstva od oko 2,5 milona eura.

Finansiranje EU se zasniva na IPA fondovima koji se planiraju do 2020. godine, zbog raspodjele ovih sredstava na nacionalnom nivou. Nakon 2020. godine, IPA fondovima će se upravljati na regionalnom nivou, tj. između šest zemalja Zapadnog Balkana (ZB6). Dakle, sredstva neće biti dodijeljena na nacionalnom nivou već kroz konkurentan proces između ZB6 zemalja. Zbog toga nije moguće predvidjeti raspodjelu sredstava nakon 2020. godine. Međutim, projekti koji su programirani do 2020. godine će koristiti pravilo N + 5, pa će se realizacija projekata odvijati do 2025. godine, tako da je moguće predvidjeti raspoloživa sredstva u ovom periodu. Za IPA programsko finansiranje, za odabrane sektore, u periodu 2014-2020 godine, vidi Tabelu 12:

Tabela 12 - IPA II - indikativne alokacije (2014-2020)

IPA II	2014	2015	2016	2017	UKUPNO 2014-2017	2018	2019	2020	UKUPNO 2018-2020	UKUPNO 2014-2020 u milionima EUR
Konkurentnost i rast	11.1	10	32.9	11.3	65.3	25.5	39.2	26.6	91.3	156.6
Životna sredina, klimatske promjene i energija	2.8	0	16	0	18.8		16.3		16.3	35.1
Konkurentnost, inovacije, poljoprivreda i ruralni razvoj	8.3	5	11.9	6	31.2	17.5	8	14.9	40.4	71.6
Obrazovanje, zapošljavanje i socijalna politika	0	5	5	5.3	15.3	8		11.7	19.7	35

Tabela 14. Finansijski okvir za S3 (2019-2024)

Ciljevi politika	Instrumenti politika	MNA	MEK	MP	MPRR	MRT	MJU
Poboljšanje izvrsnosti i relevantnosti naučnoistraživačkih aktivnosti	Finansiranje istraživanja u konkurentskom procesu	4.000.000					
	Finansiranje primijenjenih istraživanja u prioritetnim sektorima S3.me u konkurentskom procesu	600.000	500.000		300.000	300.000	300.000
	Infrastruktura za istraživanja i razvoj	800.000		400.000	95.000		
	Centri izvrsnosti	1.800.000					
Jačanje ljudskih resursa u oblasti istraživanja i inovacija	Podrška studentima doktorskih studija	1.200.000					
	Podrška post-doktorandima	300.000					
	Komunikacione aktivnosti za promociju nauke	1.200.000		100.000			50.000
	Grantovi koji jačaju učešće u međunarodnim inicijativama	7.050.000		180.000	180.000	1.800.000	
	Razvoj profesionalnih vještina u skladu sa budućim potrebama	420.000	750.000	2.580.000			
	Izrada kvalifikacija i obrazovnih programa		360.000	2.100.000			
Poboljšanje saradnje u okviru sistema inovacija	Program razvoja klastera za prioritetne sektore S3.me		600.000	960.000			
	Program istraživanja i inovacija u genetici			240.000			
	Kolaborativni programi za inovacije	3.750.000					
	Kancelarija za transfer tehnologija	150.000					
	Naučno-tehnološki parkovi	8.300.000					
Podrška inovativnim aktivnostima u privrednom sektoru	Šema savjetodavnih usluga za biznis i tehnologiju		3.306.000		360.000		
	Podrška start-up preduzećima putem grantova	2.690.000	300.000		1.250.000		72.000
	Šema vaučera za inovacije		300.000				
	Programi inkubatora i akceleratora	1.500.000	990.000				
	Grant šema grantova za mobilnost između akademskog i biznis sektora	500.000	500.000				
	Grant šema za angažovanje svršenih studenata u poslovnom sektoru			30.240.000			
	Šema grantova za više faze industrijske obrade i plasmana na tržište		1.200.000		5.500.000		
	Programi energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije		1.000.000				

MZ	MK	MRSS	MF	IRF	Privatni sektor	EU grantovi	Internacionalne donacije	Vrijednost u eurima
								4000.000
300.000						300.000		2.600.000
						100.0000	1.000.000	3.295.000
					200.000			2.000.000
								1.200.000
								300.000
50.000						100.000	50.000	1.550.000
8.000.000		300.000			102.600	444.0000	100.000	12.622.600
					200.000	800.000		14.640.000
					360.000	420.000		2.880.000
					634.216			2.194.216
					600.00			300.000
					2.000.000	250.000		6.000.000
						20.000		170.000
					100.000		20.000	8.420.000
					1.440.000	1.360.000	560.000	7.026.000
		500.00			100.000	3.000.000	200.000	8112000
					300.000			600.000
					500.000	500.000	240.000	3.730.000
					300.000	1.000.000		2.300.000
					1.728.000			31.968.000
					900.0000	16.500.000		32.200.000
					500.000	500.000	250.000	2.250.000

Ciljevi politika	Instrumenti politika	MNA	MEK	MP	MPPR	MRT	MJU
Poboljšanje izvrsnosti i relevantnosti naučnoistraživačkih aktivnosti	Poreski podsticaji za istraživanja i razvoj						
	Šema podrške za digitalnu transformaciju kompanija		100.000				60.000
	Šema podrške za inovativne usluge u oblasti zdravstvenog turizma					100.000	
	Zaštita životne sredine i program upravljanja otpadom					1.000.000	
	Šema grantova za inovativne aktivnosti u organskoj poljoprivredi				1.200.000		
Poboljšanje okvirnih uslova za inovativni eko-sistem	Jačanje kulture inovacija	636.000	390.000	100.000		100.000	100.000
	Podrška i promocija prava intelektualne svojine (IPR)	20.000	500.000				
	Finansijski instrumenti (kreditni, vlasnički kapital i garancije)						
	Podrška rižičnom kapitalu						
	Podrška kreiranju servisa e-vlade i otvorenih podataka	50.000				200.000	720.000
	Strateški i pravni okvir za nove tehnologije i podsektore	100.000	200.000		300.000	200.000	270.000
	Podrška preduzećima preduzetništvu kreativnim industrijama						
	Javne nabavke inovativnih proizvoda i usluga	5.000					
	Program procjene tehnologija u zdravstvu						
		35071000	10996000	35700000	10115000	3700000	1572000

MZ	MK	MRSS	MF	IRF	Privatni sektor	EU grantovi	Internacionalne donacije	Vrijednost u eurima
			2.000.000					2.000.000
					200.000	310.000		670.000
100.000					100.000	250.000	1.000.000	550.000
						500.000		1.500.000
					2.400.000	250.000		3.850.000
100.000					684.000	200.000		2.310.000
						24.000		544.000
				3.210.000				3.210.000
				126.000		90.000	30.000	246.000
			1.800.000			1.510.000		4.280.000
100.000			210.000			30.000	50.000	1.190.000
	1.380.000			100.000	600.000	180.000		2.260.000
			100.000					105.000
1.000.000					200.000			1.200.000
9650000	1380000	800000	4110000	3436000	21708816	33534000	2500000	174272816



INDUSTRIJSKA POLITIKA 2019-2023.

Finansijski okvir Akcionog plana Industrijske politike je odličan primjer temeljno razrađene procjene planiranih sredstava za sprovođenje strateškog dokumenta.

Kroz tabelu je prikazano na koji način će ukupni planirani iznos finansija biti raspodijeljen po strateškim ciljevima i po godinama sprovođenja Akcionog plana, kao i u kojoj mjeri će svaki od navedenih izvora učestvovati u finansiranju. Navedeni podaci su dati u broju i u procentima, a zatim je u posebnoj tabeli izrađena procjena potrebnih sredstava za svaku godinu važenja cjelokupne Industrijske politike, čineći ovaj segment dokumenta u potpunosti kompletnim.

Tabela 6. Finansijski okvir Akcionog plana Industrijske politike za period 2019-2020.godine

Aktivnosti	Sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti u 2019	Sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti u 2020	Izvor finansiranja				
			Nacionalni budžet	Javni sektor	IPA	Donatori	Privatni sektor
SC 1	UNAPREĐENJE INFRASTRUKTURE I POSLOVNOG AMBIJENTA ZA EFIKASNJI INDUSTRIJSKI RAZVOJ						
OC 1.1	Unapređenje i dalji razvoj energetske i saobraćajne infrastrukture						
OC 1.2	Unapređenje ICT infrastrukture za rast konkurentnosti preduzeća						
OC 1.3	Podsticati održivo upravljanje resursima						
OC 1.4	Razvoj ljudskog kapitala kroz obrazovanje i sticanje vještina za konkurentnost industrije u skladu sa potrebama tržišta rada						
OC 1.5	Unapređenje regulatornog okvira i poslovnog ambijenta						
	2019	2020	Nacionalni budžet	Javni sektor	IPA	Donatori	Privatni sektor
SC 1	174.331.717,00	161.743.653,00	7.479.964,00	98.393.006,00	325.000,00	27.396.000,00	202.481.400,00
41,5%	336.075.370,00		2%	29%	0%	8%	60%
SC 2	UNAPREĐENJE INVESTICIJA I FINANSIJA ZA MODERNIZACIJU INDUSTRIJE						
OC 2.1	Unaprijeđenje pristupa finansiranju za konkurentna i inovativna preduzeća						
OC 2.2	Kreiranje regulatornog okvira i implementacija novih finansijskih instrumenata						
OC 2.3	Podsticanje investicija u modernizaciju prerađivačke industrije						
	2019	2020	Nacionalni budžet	Javni sektor	IPA	Donatori	Privatni sektor
SC 2	186.513.806,24	199.700.000,00	8.235.000,00	318.070.000,00	17.908.806,24	0,00	42.000.000,00
47,5%	386.213.806,24		2%	82%	5%	0%	11%
SC 3	PODSTICANJE INOVACIJA, TRANSFER TEHNOLOGIJE I RAZVOJ PREDUZETNIŠTVA						
OC 3.1	Razvoj inovacione infrastrukture u skladu sa potrebama preduzeća						
OC 3.2	Unapređenje inovacionih aktivnosti kroz saradnju naučno-istraživačkih institucija i preduzeća						
OC 3.3	Razvoj institucionalne infrastrukture i usluge podrške za razvoj preduzetništva						
OC 3.4	Podsticanje razvoja zelene ekonomije						
OC 3.5	Podrška diverzifikaciji ponude industrijskog sektora						
OC 3.6	Podsticanje digitalne transformacije preduzeća						
	2019	2020	Nacionalni budžet	Javni sektor	IPA	Donatori	Privatni sektor
SC 3	45.893.438,50	30.529.442,00	69.530.407,00	135.000,00	4.542.407,00	1.914.066,50	301.000,00
10%	76.422.880,50		91%	0%	6%	3%	0%
SC 4	UNAPREĐENJE PRISTUPA TRŽIŠTU						
OC 4.1	Pojednostavljenje trgovinskih procedura i smanjenje tehničkih barijera trgovini						
OC 4.2	Unapređenje povezivanja u klastere i međunarodne lance vrijednosti						
OC 4.3	Jačanje izvoznih performansi preduzeća						
	2019	2020	Nacionalni budžet	Javni sektor	IPA	Donatori	Privatni sektor
SC 4	2.141.307,19	1.617.591,00	2.068.050,00	0,00	1.416.450,00	18.000,00	256.398,19
1%	3.758.898,19		55%	0%	38%	0%	7%
	409.910.268,93	402.385.686,00	96.678.421,00	416.698.006,00	24.552.663,24	29.328.066,50	245.038.798,19
	812.295.954,93		12%	51%	3%	4%	30%

Agregirani finansijski okvir predložen je na nivou od 812.295.954,93 €, odnosno 409.910.268,93 € u 2019. godini i 402.385.686,00 € u 2020. godini. SC1 obuhvata 41,5% ukupnih ulaganja, dok SC2 predstavlja najveći investicioni zahvat na nivou od 47,5% ukupnih ulaganja. SC3 obuhvata 10% ukupnih ulaganja, dok SC4 obuhvata 1% ukupnih ulaganja. Struktura ulaganja po izvorima data je za svaki strateški cilj, a na nivou Akcionog plana za dvije godine, najviše ulaganja ide iz javnog sektora (51%), dok su ulaganja privatnog sektora 30%. Ulaganja iz nacionalnog budžeta projektovana su na nivou od 12%. Istovremeno, ulaganja donatora i sredstva IPA II kreću se na nivou od 4% i 3% respektivno.

U periodu sprovođenja IP 2019-2023 ne očekuje se značajniji rast ulaganja na godišnjem nivou, tako da se okvirne projekcije za naredne tri godine sprovođenja, kreću na istom nivou kao i za prve dvije godine, pa bi okvirni budžet za IP 2023 mogao biti projektovan kao što je predstavljeno u sljedećem tabelarnom prikazu (uz indeksiranje od 2%)⁶⁹.

Tabela 7. Finansijski okvir IP 2023

	GODIŠNJI BUDŽET
2019	409.910.268,93
2020	402.385.686,00
2021	360.680.137,01
2022	367.893.739,75
2023	375.251.614,55
Ukupno	1.916.121.446,25

Ukupna ulaganja u sprovođenju aktivnosti Industrijske politike u navedenom petogodišnjem periodu okvirno bi se mogla kretati na nivou od 1,916.12 miliona €. Trend rasta ulaganja može se očekivati od strane privatnog sektora, ali i iz sredstava IPA III, a što će biti poznato tek nakon usvajanja novog finansijskog okvira EU za period 2021–2027. godine

ZAKLJUČAK:

Vodič za definisanje sadržaja strateškog dokumenta u dijelu finansijske procjene	DA	NE
Sadrži li strateški dokument prikaz ukupnih finansijskih sredstava koja će biti iskorišćena za period važenja strategijskog dokumenta?		
Jesu li definisani finansijski iznosi predviđeni za svaki cilj odnosno aktivnost zastupljenu u strateškom dokumentu?		
Jesu li predstavljeni izvori finansiranja iz kojih će biti obezbijeđena finansijska sredstva?		
Sadrži li strateški dokument informaciju o tome jesu li predviđena sredstva odobrena ili ne?		
Jesu li finansijska sredstva za realizaciju strateškog dokumenta planirana imajući u vidu analizom stanja identifikovane različite potrebe žena i muškaraca?		

⁶⁹ Projekcija budžeta za period 2021-2023 ne uključuje kredit Svjetske banke kod aktivnosti 1.5.2. – elektronska fiskalizacija i kredit SB od 40 mil za upravljanje industrijskim otpadom, aktivnost 3.5.7, te kredit za završetak NTP Podgorica, aktivnost 3.1.1., što ukupno čini 52,54 mil €.

6.7. MONITORING, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA KAO SASTAVNI DIO STRATEŠKIH DOKUMENATA

Monitoring (praćenje sprovođenja), izvještavanje i evaluacija predstavljaju finalni segment planiranja politika i obezbjeđuju odgovarajuća iskustva i zaključke iz procesa sprovođenja strateškog dokumenta. Rezultate monitoringa nadležna institucija predstavlja u izvještajima o sprovođenju strateškog

dokumenta koje Vladi dostavlja na usvajanje. Pored redovnih izvještaja o praćenju sprovođenja, potrebno je i kroz evaluaciju (obično nakon realizacije strateškog dokumenta) procijeniti relevantnost, efikasnost i efektivnost javne politike.

Tabela 8: Objašnjenje monitoringa, evaluacije i uloge GSV-a u ovim procesima

	Monitoring	Evaluacija	Uloga Generalnog sekretarijata Vlade
Što?	Praćenje napretka i rezultata u odnosu na predviđeni plan (očekivanja)	Procjena relevantnosti, koherentnosti, efikasnosti, efektivnosti, uticaja i održivosti strategija i programa	Svako resorno ministarstvo zaduženo je za praćenje sprovođenja strategija, izvještavanje i evaluaciju, dok Generalni sekretarijat Vlade provjerava strukturu i kvalitet izvještaja u odnosu na kriterijume iz Metodologije. Generalni sekretarijat Vlade upućuje resorima preporuke za njihovo unapređenje, a u zvaničnoj proceduri izdaje obavezujuće mišljenje koje se Vladi podnosi uz izvještaj. Cilj je da se ostvari uniformnost u izvještavanju i lakše prati sprovođenje predviđenih aktivnosti i dostizanje postavljenih ciljeva. Ujednačeno izvještavanje obezbjeđuje donosiocima odluka jasan pregled problema u implementaciji, bolji odabir daljih politika i oblasti gdje su potrebna dodatna sredstva i nedostajuća ekspertiza. izvještaje na mišljenje Generalnom sekretarijatu Vlade treba dostavljati prije ili zajedno s nacrtom akcionog plana za naredni ciklus planiranja politika (vidjeti princip kontinuiteta).
Kako?	Monitoring se vrši kontinuiranim praćenjem sprovođenja strateškog dokumenta, i to redovnim prikupljanjem podataka i sagledavanjem izvještaja o sprovođenju koji se izrađuju na godišnjem nivou.	Evaluacija se obično vrši nakon isteka perioda obuhvaćenog strateškim dokumentom. Time se postiže da se u završnom izvještaju odgovori na nalaze evaluacije, odnosno da se nalazi evaluacije uzmu u obzir tokom narednog ciklusa planiranja politika. Evaluacija predstavlja dublju analizu uticaja datog dokumenta kojim se definišu javne politike, uz odgovarajuće nalaze i zaključke koji vode konkretnim preporukama u interesu daljeg unapređenja određene oblasti javne politike.	
Zašto?	Iz operativnih razloga – da bi se iz naučenih lekcija mogle preduzeti korektivne mjere u realnom vremenu, ukoliko je potrebno.	Iz strateških razloga – osigurati da određena politika adekvatno odgovara na identifikovane probleme i ciljeve i obezbijediti korisna iskustva i zaključke iz procesa sprovođenja strateškog dokumenta.	
Kad?	U redovnim vremenskim intervalima tokom sprovođenja strateškog dokumenta (a izvještavanje minimum na godišnjem nivou)	U teoriji, evaluacija se može sprovoditi prije, tokom i nakon implementacije strateškog dokumenta, ali zbog ograničenih resursa male administracije, jedini zahtjev iz ove Metodologije jeste da evaluacija bude izvršena nakon isteka perioda sprovođenja strateškog dokumenta i uvrštena u završni izvještaj.	
Ko?	Rukovodioci i zaposleni uključeni u implementaciju strateškog dokumenta	Unutrašnje jedinice organa državne uprave koji nijesu bili uključeni u proces kreiranja/ implementacije strateškog dokumenta ili spoljašnji konsultanti	

Monitoring i izvještavanje u strateškom dokumentu

Monitoring se definiše kao redovan tekući proces prikupljanja i analize podataka o postizanju ciljeva i rezultata u toku sprovođenja strateškog dokumenta. Primarno se odnosi na praćenje sprovođenja konkretnih aktivnosti, rokova, ispunjenosti

indikatora definisanih akcionim planom, pa samim tim, na posredan način, praćenje ispunjenosti ciljeva (strateških i operativnih). Sprovodi ga resor prvensteno nadležan za koordinaciju, pripremu i implementaciju strategije.

Prilikom kreiranja strateškog dokumenta, u posebnom poglavlju, potrebno je jasno opisati:

- koje su sve institucije zadužene za monitoring i prikupljanje podataka
- koja je institucija zadužena za objedinjavanje podataka i pisanje izvještaja
- koje je tijelo zaduženo za razmatranje izvještaja
- koliko često se vrši prikupljanje podataka i izvještavanje (dinamika izvještavanja)
- potrebno je, pored redovnih izvještaja o sprovođenju, predvidjeti i izradu završnog izvještaja o sprovođenju strategije
- potrebno je predvidjeti dostupnost izvještaja o praćenju sprovođenja strateškog dokumenta na web stranici nadležne institucije.

Monitoring sprovođenja strateškog dokumenta treba da sadrži i rodnu komponentu, kako bi se vidjelo da li su se programske aktivnosti bavile različitim prioritetima i potrebama žena i muškaraca, u skladu sa planom. **Efikasan rodno odgovorni monitoring i evaluacija treba da uključe i kvalitativne i kvantitativne podatke koji mjere uticaj na rodne odnose.**

Rodno osjetljivi monitoring može pomoći u identifikaciji i praćenju razlika u rezultatima i uticajima

implementacije sa rodnog aspekta, i na taj način pomoći da se na vrijeme upravlja aktivnostima kojima bi se ispravila razlika u uticaju strateškog dokumenta na muškarce i žene.

Evaluacija u strateškom dokumentu

*Evaluacija je sistematična i objektivna procjena tekućeg ili završenog projekta, programa ili politike, njegovog dizajna, implementacije i rezultata. Cilj je utvrditi relevantnost i ispunjenje ciljeva, efikasnost razvoja, djelotvornost, uticaj i održivost.*⁷⁰

Naime, čak i ako je redovno izvršen monitoring i izvještavanje, i ako su u idealnom slučaju sprovedene sve aktivnosti u datom roku, to i dalje nije garant postizanja ciljeva strategije. Evaluacijom se postiže upravo mjerenje efekata sprovedenih aktivnosti i stepen ispunjenosti ciljeva.

Evaluaciju vrši nezavisni evaluator po završetku sprovođenja strategije. Može je sprovoditi **spoljni evaluator** ili neko **tijelo/jedinica unutar ministarstva** koje je sprovodilo strategiju, ali je **ne može vršiti tijelo koje je pisalo strategiju** (radna grupa, direkcija ili direktorat). Postoji mogućnost odabira i neke „mješovite“ metode koja predstavlja kombinaciju prethodno navedenih. U nastavku dajemo prednosti i nedostatke tih metoda evaluacije.

Tabela 8: Prednosti i nedostaci metoda evaluacije

Prednosti i nedostaci metoda evaluacije	
Ako evaluaciju vrši ministarstvo nadležno za sprovođenje strategije:	<ul style="list-style-type: none">• Proces evaluacije odvijaće se brže i jeftinije.• Pristup potrebnim informacijama u posjedu državnih institucija je jednostavniji.• Omogućava razvijanje analitičkih vještina zaposlenih u javnoj upravi.• Postoji mogućnost da evaluacija ne bude u potpunosti objektivna.
Ako evaluaciju vrši spoljni evaluator:	<ul style="list-style-type: none">• Obezbjeduje se veći stepen objektivnosti.• Potrebno je obezbijediti dodatna sredstva za angažovanje spoljnih eksperata.• Angažovanje eksperata zahtijeva poštovanje određenih procedura što može usporavati proces.
Ako se evaluacija vrši kombinovanim metodom	<ul style="list-style-type: none">• Obezbjeduje se objektivnost u sprovođenju evaluacije.• Proces evaluacije je brži jer je „teret“ podijeljen na nekoliko angažovanih strana.• Zahtijeva dodatna sredstva za angažovanje spoljnih eksperata.

70 OECD, Glossary of Key Terms in Evaluation and Result Based Management (2010), dostupno na: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

Evaluacija je kompleksniji proces od monitoringa jer zahtijeva sofisticiranije analitičke vještine i stručnost u različitim metodama prikupljanja i analize podataka. Iz tog razloga često se angažuju spoljni eksperti, nezavisni evaluatori.

Evaluacija strateškog dokumenta može biti **srednjoročna** (sprovedena tokom implementacije strateškog dokumenta) ili **ex-post** (izvršena nakon implementacije strateškog dokumenta). Za potrebe male administracije kao što je crnogorska, s ograničenim ljudskim i materijalnim resursima, preporučuje se isključivo *ex-post evaluacija*. Nalazi *ex-post* evaluacije treba da budu sastavni dio završnog izvještaja o sprovođenju strateškog dokumenta.

U samom tekstu strateškog dokumenta, baš kao i za monitoring i izvještavanje, i za evaluaciju treba navesti:

- kad će biti izvršena evaluacija (tokom implementacije i/ili nakon implementacije strategije)
- ko će vršiti evaluaciju (spoljni evaluator ili drugo tijelo unutar ministarstva, ili će se koristiti kombinovana metoda)
- koje su aktivnosti predviđene radi sprovođenja preporuka evaluacije
- je li predviđeno dovoljno vremena (nakon isteka perioda važenja strateškog dokumenta) da se nalazi evaluacije uzmu u obzir u susret narednom ciklusu planiranja politika.

Evaluacija treba da procijeni da li je strateški dokument orodnjen na adekvatan način. **Sa stanovišta evaluatorskog kriterijuma relevantnosti**,⁷¹ to podrazumijeva odgovor na pitanje da li je bio koncipiran na način da uvažava rodne razlike, te da li je na iste odgovorio adekvatnim ciljevima, aktivnostima i

indikatorima. **Sa stanovišta evaluatorskog principa koherentnosti**, to znači da odgovori na pitanje u kojoj mjeri se strateškim dokumentom postižu ciljevi ostvarivanja rodne ravnopravnosti koji su preuzeti međunarodnim i domaćim pravnim okvirom, te krovnim i drugim strateškim dokumentima, prije svega Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030. i Nacionalnom strategijom rodne ravnopravnosti. **Sa stanovišta efektivnosti**, evaluacija treba da odgovori na pitanje da li je intervencija planirana strateškim dokumentom ostvarila svoje ciljeve u oblasti rodne ravnopravnosti. **Sa stanovišta principa efikasnosti**, evaluacija treba da procjeni da li su planirana sredstva bila adekvatna za sprovođenje orodnjenih ciljeva strateškog dokumenta. Na kraju, **sa stanovišta uticaja**, evaluacija treba da ustanovi dugoročne promjene u ostvarivanju rodne ravnopravnosti kojima je doprinio strateški dokument.

Ministarstvo nadležno za kreiranje strateškog dokumenta, sprovođenje i izvještavanje, odgovorno je i za proces evaluacije.

Monitoring, izvještavanje i evaluacija u strateškim dokumentima – dosadašnja praksa u dokumentima crnogorskog strateškog okvira

Analiza aktuelnih sektorskih strategija Crne Gore pokazala je da se sve više u okviru posebnog poglavlja nalazi opisan mehanizam monitoringa i izvještavanja, kao i da se sve češće planira sprovođenje evaluacije. U zavisnosti od finansijskih mogućnosti, u nekim dokumentima je predviđena eksterna, a u nekim mješovita ili interna evaluacija. Ključno je da to bude proces koji će sprovoditi nezavisno tijelo/lice, za razliku od monitoringa i izvještavanja za koji su odgovorne nadležne institucije ili koordinaciona tijela. Neki od pozitivnih primjera iz crnogorskog strateškog okvira, kada je u pitanju ovaj dio strateškog dokumenta, nalaze se u nastavku.



PRIMJER 1:

STRATEGIJA RAZVOJA SAOBRAĆAJA 2019-2035.



Dobrim primjerom kako definisati mehanizam i nadležnosti po pitanju praćenja sprovođenja i izvještavanja se svakako može smatrati Strategija razvoja saobraćaja 2019-2035., u kojoj je detaljno opisana dinamika prikupljanja podataka i izrade izvještaja, kao i uloga organa koji su u to involvirani. Takođe, u Strategiji je predviđena evaluacija, za koju su navedene potrebne informacije o nadležnosti, sprovođenju i finansiranju.

⁷¹ Više o primjeni rodnih sočiva u evaluaciji se može naći u priručniku OECD-a pod nazivom *Applying Evaluation Criteria Thoroughly*, na stranici 33

Plan sprovođenja, monitoring i evaluacija SRS

Plan sprovođenja SRS 2019-2035. godine, obuhvata dinamičke planove aktivnosti, uključujući finansijski okvir za planirane aktivnosti i osvrt na potencijalne rizike tokom sprovođenja projekata. Plan je podijeljen na dva perioda (plan za period 2019-2027 i plan za period 2028-2035), dok se akcioni planovi za potrebe praćenja implementacije ovog dokumenta donose sukcesivno na period od dvije godine. Monitoring i evaluacija SRS će se sprovesti od strane Ministarstva saobraćaja i pomorstva na osnovu sukcesivno izrađenih akcionih planova za vremenski horizont na koji se odnosi Strategija. Rezultati ovog procesa biće prezentovani kroz godišnje izvještaje (obaveza prema Vladi Crne Gore, a može biti stavljen na raspolaganje i ostalim relevantnim institucijama), u okviru koji će biti ocijenjen stepen implementacije SRS. Uspostavljanje efikasnog sistema monitoringa doprinosi unapređenju procesa evaluacije i izvještavanja o sprovedenim mjerama/aktivnostima. U cilju neophodne koordinacije aktivnosti tokom procesa monitoringa i izvještavanja, po akcionim planovima, neophodno je formirati Koordinaciono tijelo od strane Ministarstva saobraćaja i pomorstva. Članovi ovog tijela će biti predstavnici svih relevantnih institucija koje su uključene u proces sprovođenja Strategije i akcionih planova, dok će Ministarstvo saobraćaja i pomorstva imati koordinacionu ulogu. Nadležnosti Koordinacionog tijela obuhvataju, ne ograničavajući se na navedeno, koordinaciju aktivnosti na prikupljanju, obradi i analizi podataka, redovno izvještavanje o stepenu realizacije planiranih mjera/aktivnosti po akcionim planovima, a na osnovu utvrđenih indikatora učinka i rezultata (kvartalna priprema izvještaja o sprovođenju akcionih planova za potrebe resornog ministarstva, i godišnja priprema izvještaja o sprovođenju akcionih planova za potrebe Vlade Crne Gore). Kroz članstvo u Koordinacionom tijelu treba prepoznati potrebu uključivanja predstavnika relevantnih institucija, koji će se sastajati najmanje jednom kvartalno na godišnjem nivou. S obzirom, na obavezu procesa monitoringa i evaluacije koja je prepoznata nacionalnim zakonskim okvirom, i imajući u vidu značaj ovog dokumenta i za proces saradnje i dalje komunikacije sa EU u oblasti saobraćaja (Strategija razvoja saobraćaja Crne Gore za period 2019-2035, indirektno mjerilo za zatvaranje poglavlja 21. Trans evropske mreže), biće obezbijeđeno finansiranje rada Koordinacionog tijela u okviru budžeta resornog ministarstva.

Kao što je navedeno, Koordinaciono tijelo izvještava o sprovođenju Strategije na kvartalnom nivou resorno ministarstvo. Ministarstvo saobraćaja i pomorstva shodno kvartalnom izvještavanju koje mu podnosi ovo tijelo sublimira i upućuje godišnji Izvještaj o sprovođenju Strategije. U ovom kontekstu, organ državne uprave dostavlja predlog strateškog dokumenta na mišljenje Generalnom sekretarijatu Vlade i organu državne uprave nadležnom za poslove finansija. O sprovođenju strateškog dokumenta organ državne uprave, u skladu sa metodologijom iz Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (Službeni list Crne Gore br. 54/2018), sačinjava godišnji izvještaj i završni izvještaj po isteku vremenskog roka za koji je strateški dokument donijet. Ova Strategija dodatno predviđa i eksternu srednjoročnu evaluaciju, kako bi se osigurala dodatna nezavisna ocjena stepena sprovođenja strateškog dokumenta, što bi se moglo iskoristiti u hodu sa ciljem unapređenja procesa monitoringa i evaluacije, sa direktnim uticajem na unapređenje samog procesa sprovođenja Strategije. Finansiranje ove aktivnosti će biti predviđeno u budžetskom okviru resornog ministarstva, pri čemu se može računati i na alternativne izvore finansiranja. Sprovedenjem javne rasprave ispoštovan je princip transparentnosti koji podrazumijeva da se u toku pripreme strateškog dokumenta sprovede postupak konsultovanja organa, organizacija, udruženja i pojedinaca u početnoj fazi njegove pripreme, kao i organizovanje javne rasprave o tekstu nacrtu strateškog dokumenta. Javna rasprava o Nacrtu Strategije razvoja saobraćaja Crne Gore 2018-2035 održana je u periodu od 29.11.2017. do 20.12.2017.



PRIMJER 2:

STRATEGIJA INFORMISANJA JAVNOSTI O PRISTUPANJU CRNE GORE EVROPSKOJ UNIJI 2019-2023.



Strategijom informisanja javnosti o pristupanju EU definisan je sistem monitoringa i evaluacije koji ispunjava sve kriterijume postavljene Metodologijom. Strateškim dokumentom je propisano sačinjavanje godišnjeg izvještaja o realizaciji akcionog plana, gdje je precizno definisano nadležno tijelo za sačinjavanje izvještaja, kao i svaki segment koji godišnji izvještaj mora da sadrži. Izvještaj razmatra i daje mišljenje na njega Operativno tijelo sastavljeno od predstavnika svih zainteresovanih strana, uključujući i predstavnike civilnog sektora. Pored redovnog izvještavanja, predviđeno je i sprovođenje evaluacije od strane eksternog evaluatora kojom će biti ocijenjeni efekti i učinci strategije, nakon čijeg sprovođenja će biti pripremljen finalni izvještaj o realizaciji strateškog dokumenta.

07 MONITORING I EVALUACIJA S INDIKATORIMA USPJEHA

U skladu s *Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata* (Vlada Crne Gore, 2018), *Strategija informisanja* definiše svoj plan evaluacije i monitoringa.

Monitoring i godišnje izvještavanje

Monitoring se definiše kao redovan tekući proces prikupljanja i analize podataka o postizanju ciljeva i rezultata u toku sprovođenja aktivnosti. Iz tog razloga, monitoring je vezan za Akcioni plan i odnosi se na **godišnje** praćenje nivoa realizacije aktivnosti predviđenih Akcionim planom. Izvještaj monitoringa sprovođenja Akcionog plana veže se uglavnom za **indikatore rezultata**, s osvrtom na indikatore učinka ukoliko su podaci dostupni. Evaluacija će se, pak, fokusirati prevashodno na **indikatore učinka**.

S obzirom na princip *provjere performansi* godišnji monitoring imaće cilj da provjeri koji komunikacioni kanali daju efekta, jesu li poruke još uvijek relevantne ili ih treba redefinisati.

Godišnji izvještaj će u skladu s Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strategijskih dokumenata sadržavati sljedeće elemente:

- * **Kratak uvodni rezime** koji daje opštu ocjenu procesa sprovođenja strategijskog dokumenta uz osvrt na strategijske i operativne ciljeve strategije
- * **Informacija o statusu indikatora rezultata i vrijednostima indikatora učinka (ukoliko su dostupni)**
- * Osvrt na planirana i utrošena **finansijska sredstva** s presjekom troškova uz odgovarajuću vezu s alociranim iznosima prema izvorima finansiranja
- * **Preporuke** za efikasniju realizaciju definisanih ciljeva
- * **Novi rok** za realizaciju nerealizovanih aktivnosti
- * **Tabelarni prikaz** realizovanih aktivnosti s osvrtom na indikatore.

Godišnji izvještaj priprema Sektor za informisanje javnosti o Evropskoj uniji i procesu pristupanja Evropskoj uniji Generalnog sekretarijata Vlade u saradnji sa svim službama koje su bile zadužene za realizaciju aktivnosti iz Akcionog plana. Godišnji izvještaj razmatraju i u vezi istog daju preporuke Operativno tijelo i Konsultativno tijelo. Godišnji izvještaj usvaja Vlada Crne Gore.

Evaluacija

Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strategijskih dokumenata (2018, str. 81) definiše evaluaciju kao sistematičnu i objektivnu „procjenu tekućeg ili završenog projekta, programa ili politike, njegovog dizajna, implementacije i rezultata“. S obzirom na ciljeve evaluacije – „utvrditi relevantnost i ispunjavanje ciljeva, efikasnost razvoja, djelotvornost, uticaj i održivost“, ova *Strategija informisanja* predviđa finalnu evaluaciju na kraju implementacionog perioda koja će ocijeniti efekte i učinke *Strategije informisanja* u odnosu na zadate strategijske i operativne ciljeve, te pripremiti analizu stanja za donošenje narednog strategijskog dokumenta u ovoj oblasti.

Za sprovođenje evaluacija biće zadužen eksterni evaluator. Procesnu i finalnu evaluaciju razmotriće i dati svoje mišljenje Operativno tijelo i Konsultativno tijelo, a na osnovu nje biće pripremljen finalni izvještaj o realizaciji koji će usvojiti Vlada Crne Gore.



PRIMJER 3:

NACIONALNI PLAN IMPLEMENTACIJE STOKHOLMSKE KONVENCIJE



Segment strateškog dokumenta koji se odnosi na monitoring i izvještavanje bi trebao da sadrži informacije o tome koliko često se izvještava o sprovođenju dokumenta, koja tijela ili institucije su nadležne za proces monitoringa i izvještavanja i koje aktivnosti sačinjavaju taj proces, upravo kao u primjeru Nacionalnog plana implementacije Stokholmske konvencije.

Finalna evaluacija sprovedeće se u odnosu na metodologiju koja je sadržana u Tabeli indikatora učinka.

U ovom dokumentu su, takođe, date veoma iscrpne informacije o načinu sprovođenja evaluacije, uz dodatno objašnjenje svrhe i značaja same evaluacije za javnu politiku koja je predmet strateškog dokumenta.

7. 1. Praćenje sprovođenja plana i izvještavanje

U cilju praćenja ostvarenja ciljeva utvrđenih Planom, neophodno je redovno praćenje sprovođenja konkretnih aktivnosti, ispunjenosti rokova i indikatora. Izvještavanje o praćenju sprovođenja izvršiće se po zavšetku svake dvije kalendarske godine u okviru perioda na koji se odnosi strategija. U dvogodišnjem izvještaju sumirajuće se ostvareni rezultati i dati predlozi za eventualna poboljšanja realizacije u toku sprovođenja strategije.

S tim u vezi, kao mjera za osiguranje adekvatnog praćenja i koordinaciju svih nosioca aktivnosti uključenih u realizaciju akcionog plana preporučuje se da radna grupa osnovana radi izrade strategije, bude zadužena i za praćenje njenog sprovođenja, uz eventualne izmjene i dopune članova po potrebi. Radna grupa za praćenje treba da se sastoji od predstavnika nadležnih organa koji su identifikovani kao nosioci pojedinih aktivnosti iz akcionog plana.

Aktivnosti na praćenju sprovođenja Plana koordiniraće MORT. Svaki nosilac aktivnosti iz akcionog plana dužan je da po završetku kalendarske godine, a po potrebi i češće, dostavi MORT podatke u vezi sa realizacijom aktivnosti utvrđenih akcionim planom. MORT je zadužen za objedinjavanje podataka i pisanje Izvještaja o sprovođenju Plana, a na osnovu podataka sa kojima raspolaže kao primarno nadležan organ za upravljanje hemikalijama, kao i podataka koje dostave drugi nosioci pojedinih aktivnosti iz akcionog plana u skladu sa svojim nadležnostima. Izvještaj se objavljuje na internet stranici MORT.

MORT će biti zadužen za dostavljanje dvogodišnjeg izvještaja Vladi preko Generalnog sekretarijata Vlade, a podatke potrebne za izvještavanje o stepenu realizacije mjera u okviru svojih nadležnosti obezbjediće nosioci aktivnosti odnosno predstavnici nadležnih organa u okviru radne grupe (MORT, AZPŽS, UIP, MPRR/UBHVFP, MRSS, MZ, ME, MUP, UCG i CETI). Izvještaj se objavljuje na internet stranici MORT.

7.1.1 Evaluacija i završno izvještavanje

Po završetku perioda na koji se odnosi Nacionalni plan implementacije Stokholmske konvencije, potrebno je izvršiti ex post evaluaciju implementacije plana, odnosno analizu efekata svih sprovedenih aktivnosti i stepena ispunjenosti ciljeva nakon implementacije plana kako bi se izveli zaključci i preporuke za naredni period.

Osnovni princip procesa evaluacije biće da obezbijedi nezavisnost i objektivnost u analizi relevantnosti, efikasnosti, efektivnosti i održivosti aktivnosti i programa u oblasti upravljanja POPs hemikalijama, sa ciljem da se odrede jasne smjernice za dalje unapređenje sistema upravljanja hemikalijama.

Evaluacija sprovođenja ovog plana vršiće se od strane nezavisnog evaluatora čime će se obezbijediti veći stepen objektivnosti, pri čemu će se sredstva za njegovo angažovanje planirati budžetom za 2024. godinu, odnosno za završnu godinu sprovođenja plana, u iznosu od 4.000 eura.

Evaluacija se sprovodi nakon završetka perioda na koji se odnosi strateški dokument i sastavni je dio Završnog izvještaja sprovođenju plana. Pored evaluacije efekata i stepena ispunjenosti ciljeva plana za realizovani period, Završni izvještaj sadrži i podatke o sprovedenim aktivnostima, napomene u vezi sa teškoćama koje su se javile u realizaciji i predloge za njihovo otklanjanje, kao i obrazloženja za izostanak realizacije pojedinih aktivnosti. Proces evaluacije koordiniraće MORT, koji će biti zadužen i za dostavljanje Završnog izvještaja Vladi preko Generalnog sekretarijata Vlade, a podatke potrebne za evaluaciju sprovedenih aktivnosti u okviru svojih nadležnosti obezbjediće predstavnici nadležnih organa u okviru radne grupe (MORT, AZPŽS, UIP, MPRR/UBHVFP, MRSS, MZ, ME, MUP, UCG i CETI). Završni izvještaj se objavljuje na internet stranici MORT.

Imajući u vidu da je ovo drugi Nacionalni plan za implementaciju Stokholmske konvencije i da se navedena konvencija dopunjuje svake druge/četvrte godine Crna Gora je u skladu sa članom 7 Konvencije u obavezi da ažurira NIP, naročito poslije uključivanja novih POPs hemikalija na listu Konvencije. Sve aktivnosti definisane radi sprovođenja preporuka evaluacije biće uzete u obzir prilikom budućeg ažuriranja NIPa. Akcioni plan NIP obuhvata period 2019-2023. godine, nakon čega će se planirati projekat „Ažuriranja NIPa“ čime će se obezbijediti dovoljno vremena nakon isteka perioda važenja NIPa za analizu rezultata evaluacije, u cilju njihovog korišćenja u izradi sljedećeg NIPa

ZAKLJUČAK

Vodič za definisanje sadržaja strateškog dokumenta u dijelu monitoringa i evaluacije	DA	NE
Jesu li strategijom jasno predviđeni monitoring, dinamika izvještavanja i evaluacija, kao i odgovorne institucije/lica?		
Jesu li predviđena sredstva za evaluaciju strategije ukoliko je vrše spoljni evaluatori/ako je mješovitog tipa?		
Je li predviđeno dovoljno vremena (nakon isteka perioda važenja strateškog dokumenta) da se nalazi evaluacije uzmu u obzir u susret narednom ciklusu planiranja politika?		
Je li struktura izvještaja o realizaciji Akcionog plana u skladu sa smjernicama i prati li strukturu same strategije?		
Je li strategijom jasno predviđen sistem praćenja i evaluacije rodni efekata strateškog dokumenta?		
Posjeduju li strukture koje vrše monitoring i evaluaciju neophodnu rodnu ekspertizu?		

6.8. KOMUNICIRANJE REFORMSKIH AKTIVNOSTI

U ciklusu planiranja i sprovođenja strateškog dokumenta, **komuniciranje reformskih aktivnosti** sastavni je dio faze sprovođenja planiranih reformskih aktivnosti. Sa druge strane, **informativni instrumenti** politika sastavni su dio grupe instrumenata politika koji donosiocu stoje na raspolaganju prilikom planiranja i sprovođenja strateškog dokumenta. **Informativni instrumenti politika** podrazumijevaju sprovođenje različitih kampanja, obuka, različite PR aktivnosti, izradu informativnih lifleta i brošura, pisanje publikacija, u cilju afirmisanja važnosti date javne politike, odnosno rješenja koja se nude predmetnim strateškim dokumentom.

Reformske aktivnosti u bilo kom sektoru treba sprovoditi u duhu transparentnosti i uključenosti, a sve u cilju kvalitetnijih rješenja u procesu reforme konkretne politike. To podrazumijeva osiguranje komunikacija i vidljivosti reformi kako unutar javne uprave, tako i izvan nje - prema građanima, organizacijama civilnog društva, zainteresovanoj međunarodnoj javnosti, diplomatskim predstavnicima u zemlji itd.

Nužan uslov kvalitetnog i sadržajnog komuniciranja ciljeva reforme i načina za njihovo postizanje, je **kreiranje i sprovođenje pravilno planiranih komunikacijskih aktivnosti datih u vidu plana komunikacija samo za konkretan strateški dokument ili na nivou resora**. Javni interes i interes građana je u fokusu svakog procesa reformi, zbog toga je angažovanje građana važno tokom čitavog procesa, i dodatno interes građana opredjeljuje da se reforme komuniciraju na otvoren, razumljiv i transparentan način, pružanjem najšireg mogućeg opsega informacija. Dobrom komunikacijom javna uprava nastoji da se približi građaninu inicirajući dijalog, i vodeći računa o njegovim zahtjevima.

Preduslovi kvalitetnog komuniciranja reformi su: postojanje plana komunikacija; jasan komunikacioni proces i poruke pisane jednostavnim jezikom; komunikacije prilagođene konkretnoj ciljnoj grupi; jasan sistem koji ukazuje ko komunicira, koja je njegova/njena uloga u postojećoj hijerarhiji institucije; uspostavljena saradnja sa medijskim agencijama, medijskim kućama i novinarima, NVO, udruženjima građana, biznis sektorom.

Kako bismo ovaj proces uvezali sa kompletnim ciklusom planiranja politika potrebno je voditi računa o sljedećem:

- U cilju dosljednog poštovanja principa usklađenosti, **komunikacijskim aktivnostima se može ostvariti dodatna vrijednost usklađenosti samog strateškog dokumenta** čime se podržava ostvarenje ciljeva postavljenih u krovnim strateškim dokumentima i dodatno, takve aktivnosti mogu afirmisati proces pristupanja EU u onim politikama kojima se strateški dokument konkretno bavi;
- Analiza zainteresovanih strana kao sastavni dio analize stanja u jednom strateškom dokumentu, može biti iskorišćena u cilju **prepoznavanja onih ciljnih grupa prema kojima treba komunicirati planirane reforme**, a kasnije i postignute rezultate i učinke. Riječju, prepoznate zainteresovane strane će se u velikoj mjeri poklopiti sa ciljnim grupama za komunikaciju reformskih aktivnosti;
- **Akcioni plan treba iskoristiti da se pretpostave i komunikacijske aktivnosti za konkretan strateški dokument**. To se može uraditi tako što će se za konkretan operativni cilj, ukoliko je njegova priroda takva, pretpostaviti komunikacijske aktivnosti za promociju rezultata i učinaka u okviru tog cilja. Sa druge strane, moguće je komunikacijske aktivnosti predvidjeti u posebnom dijelu akcionog plana, gdje je onda moguće pretpostaviti različite aktivnosti od jačanja kapaciteta PR službi i održavanja obuka, do onih konkretno vezanih za komuniciranje ciljeva strateškog dokumenta;

Opredijeljenost za kreiranje mjerljivih indikatora i korišćenja konkretnih podataka u početnim fazama ciklusa planiranja u velikoj mjeri može olakšati kasnije komuniciranje rezultata i učinaka samog strateškog dokumenta. Konkretno formulisani, mjerljivi i indikatori zasnovani na podacima lakši su i efektivniji u procesu komuniciranja kako planiranih aktivnosti, tako i postignutih rezultata i učinaka.

Vodeći računa o sistemu komuniciranja u digitalnom dobu potrebno je i poruku prema javnostima prilagoditi i kreirati na taj način. Stoga je važno da poruke koje komuniciraju određenu reformsku aktivnost budu :

- Kratke, jasne, pogodne za dijeljenje;
- Da budu usklađene i dogovorene na nivou resora, i strateški usmjerene i prilagođene prepoznatim ciljnim grupama i uređajima koje one koriste;
- Dominantije vizuelne nego tekstualne – korišćenje infografika, fotografija, video zapisa, uz mogućnost interakcije.

Česta je praksa da se u strateškim i normativnim dokumentima umjesto korišćenja rodno senzitivnog jezika, na početku teksta nađe sljedeća napomena: „svi izrazi u muškom rodu odnose se i na ženski rod“. Ova napomena se ne može smatrati adekvatnom zamjenom za korišćenje rodno senzitivnog jezika. Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, (čl.4) ovakva praksa prepoznaje se kao posebni oblik diskriminacije po osnovu pola i za njenu upotrebu su propisane kaznene mjere. Kako bi se ostvario cilj i jedna od glavnih namjena pravilnog korišćenja izraza u ženskom i muškom rodu – a to je promjena percepcije i stavova o rodnim ulogama, neophodno je ispravno koristiti rodno senzitivni jezik. Analizom važećih strateških dokumenata primijećeno je da se kroz jezik šire i osnažuju rodni stereotipi, često i nehotice (građanin, naučnik, rukovodilac, ali čistačica, vaspitačica i sl.).

Komuniciranje reformskih aktivnosti - dosadašnja praksa u dokumentima crnogorskog strateškog okvira



PRIMJER 3:

STRATEGIJA INFORMISANJA JAVNOSTI O PRISTUPANJU CRNE GORE EVROPSKOJ UNIJI 2019-2023.



Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji donešena je 2019. godine. Ovaj strateški dokument predstavlja kvalitetnu bazu pojašnjenja komunikacionih instrumenata, definicija javnosti, definicija i spiska zainteresovanih strana koje se mogu uzeti u obzir kao partneri i multiplikatori poruke koju želimo da pošaljemo, kao i velikog broja ilustrativnih primjera.

Ton i jezik komunikacije

Ključne poruke su tu kao osnovni sadržaj koji treba komunicirati, međutim potrebno je prilagoditi ton i jezik komunikacije kako bi dostigao maksimalni efekat. Ključno je da jezik bude jasan, precizan i jednostavan. Treba uvijek imati u vidu da je srž čitavog procesa poboljšanje kvaliteta života, pa bi to trebalo da bude početak i ishodište svake komunikacije. Jezik mora biti takav da se fokusira na rezultate i efekte, ali uvijek sa ljudskim likom. Dakle, ne grade se stambene jedinice već ljudi dobijaju stanove.

Jezik i ton komuniciranja ovih poruka moraju biti prilagođeni ciljnim javnostima ali i prirodi komunikacionih kanala koji se koriste. Komunikacija u političkom nedjeljniku i na instagramu je potpuno različita, ali ima isti cilj. Jezik i ton komunikacije moraju pokazati otvorenost, uključivost i dvosmjernost, kao i ukazati da je proces pristupanja i reformi zajednički poduhvat i zajednička odgovornost. Stoga ne treba bježati ni od nešto neformalnijeg pristupa gdje to komunikacioni kanal i situacija dozvoljavaju, jer to podstiče osjećaj bliskosti, ravnopravnosti i otvorenosti, pa se i same poruke lakše usvajaju.

Primjer ključne poruke

EU je naše odredište, a kvalitetniji život građana je ključni cilj naših reformi.

Pomoćne poruke: *Proces pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji unapređuje kvalitet života svih građana; Sprovodimo reforme da bi građani živjeli u prosperitetnom društvu u kojem svi imaju jednake šanse; EU pruža bolje mogućnosti za obrazovanje, mobilnost i zapošljavanje mladih; Vladavina prava je u interesu građana Crne Gore.*

Zašto ove poruke?

Srž evropske integracije je proces reformi kroz koje zemlje prolaze da bi dostigle određene standarde u vladavini prava, zaštiti ljudskih prava, ekonomskom razvoju. Treba izbjeći uvjerenje da je Crna Gora u tom procesu da bi ispunila uslove Evropske unije i štrikirala odrađene zadatke, jer to izmješta proces van običnog života. Ključni cilj integracije leži u transformaciji društva da bi ono bolje odgovaralo potrebama svojih građana.

Primjer komuniciranja prema konkretnoj zainteresovanoj strani

Mediji

Zašto: Mediji su ključni i najvažniji kanal komuniciranja procesa integracije prema građanima. Cilj je dobiti što zainteresovanije i objektivnije medije i novinare specijalizovane za ovu temu.

Kako: Osim uobičajnih načina komunikacije koje ova Strategija obrađuje u posebnom poglavlju, preporučuje se što neposredniji odnos s urednicima i novinarima, potpisivanje memoranduma o saradnji gdje je to svrsishodno, izgradnja povjerenja kroz neformalne brifinge, organizovanje studijskih posjeta i obuka, stimulacija kroz nagrade za najbolje radove.

Poruke treba da budu usmjerene na svrhu donošenja strateškog dokumenta i važnost njegovog usvajanja za rješavanje problema u društvu, odnosno poboljšanje nekog stanja koje se adresira datim strateškim dokumentom, te **afirmaciju ostvarenja zadatah ciljeva za interes građana, što je fokus svake javne politike.**

U cilju afirmisanja komuniciranja reformskih aktivnosti u strateškom okviru Crne Gore preporučujemo **konsultovanje Komunikacione strategije Vlade Crne Gore, Strategije informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2019-2022, bliskiju saradnju sa Vladinim birooom za odnose sa javnošću i Sektorom za informisanje javnosti o Evropskoj uniji i procesu pristupanja Evropskoj uniji Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore.**

7 OBAVEZNI SADRŽAJ IZVJEŠTAJA O SPROVOĐENJU STRATEŠKOG DOKUMENTA

Uvođenjem **prakse ujednačenog izvještavanja o sprovođenju strateškog dokumenta** obezbjeđuje se bolji kvalitet samih izvještaja. Unificirana struktura izvještaja potrebna je da bi dala jasniji pregled dostignuća u odnosu na ciljeve postavljene u strategiji ili programu, ali i da bi se osiguralo da svaki izvještaj sadrži preporuke za unapređenje kreiranja i sprovođenja javnih politika.

Kako bi se obezbijedilo brzo i lako pronalaženje podataka o uspješnosti sprovođenja strateškog dokumenta, **izvještaji** treba da odgovaraju elementima

strategije ili programa na koje se odnose. Potrebno je da budu jasni, sažetii jednostavnini za praćenje.

Prije dostavljanja izvještaja o sprovođenju strateškog dokumenta na usvajanje Vladi, Generalni sekretarijat Vlade izdaje odgovarajuće mišljenje. Mišljenje se daje na:

- **godišnji izvještaj**
- **završni izvještaj po isteku vremenskog roka za koji je strateški dokument donijet.**

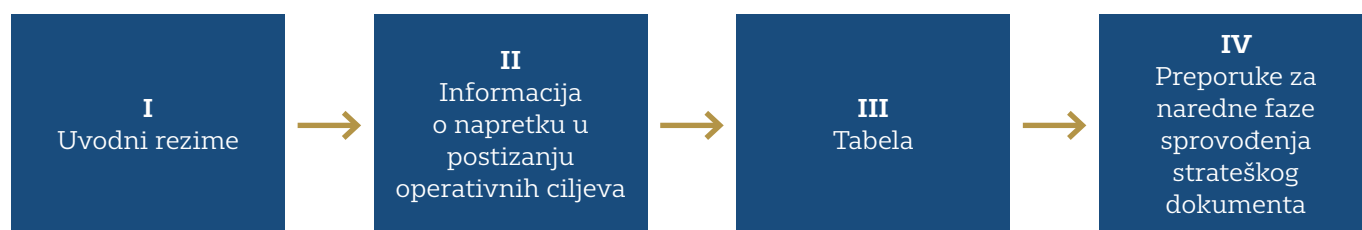
Važno je napomenuti da zbog dinamike sprovođenja strateškog dokumenta godišnji izvještaji nakon svake godine sprovođenja i završni izvještaj o sprovođenju strateškog dokumenta imaju donekle različitu strukturu, što je detaljno opisano u Tabeli 17 u nastavku.

Tabela 9 Sadržaj izvještaja

Vrsta izvještaja	Godišnji izvještaj o sprovođenju akcionog plana	Završni izvještaj o sprovođenju strateškog dokumenta (po isteku perioda sprovođenja strateškog dokumenta)
Sadržina izvještaja	Treba da se osvrne na rezultate aktivnosti iz prethodne godine, kao i na stepen ispunjenosti operativnih ciljeva kada se izvještava za godinu za koju je postavljena srednjoročna vrijednost indikatora učinka (nakon druge godine sprovođenja).	Završni izvještaj sadrži informacije o rezultatima aktivnosti iz prethodne godine , ali se posebno bavi stepenom ispunjenosti operativnih i strateških ciljeva za sveukupan period trajanja strateškog dokumenta.
Obavezni elementi izvještaja	<p>I Uvodni rezime s osvrtom na najvažnija dostignuća i izazove koji su obilježili izvještajni period</p> <p>II Informacija o napretku u postizanju operativnih ciljeva (analitički osvrt na način na koji su sprovedene aktivnosti doprinijele napretku u dostizanju ciljeva, primjeri dobre prakse, izazovi, izvještavanje o dostignutoj vrijednosti indikatora učinka za godinu za koju je postavljena srednjoročna vrijednost-druga godina sprovođenja)</p> <p>III Tabela za izvještavanje o sprovedenim aktivnostima iz Aneksa 1</p> <p>IV Preporuke za naredne faze sprovođenja strateškog dokumenta</p>	<p>I Uvodni rezime s osvrtom na ključna dostignuća i izazove za cjelokupan period važenja strateškog dokumenta</p> <p>II Informacija o isunjenosti strateških i operativnih ciljeva (izvještavanje o statusu indikatora uspjeha za sveukupan period trajanja strateškog dokumenta)</p> <p>III Tabela za izvještavanje o sprovedenim aktivnostima iz Aneksa 1 (<i>o implementaciji aktivnosti iz AP u posljednjoj godini sprovođenja strateškog dokumenta</i>)</p> <p>IV Nalazi evaluacije</p> <p>V Osvrt na planirana i utrošena finansijska sredstva</p> <p>VI Preporuke za naredni ciklus planiranja politika</p>

Generalni sekretarijat Vlade provjerava strukturu izvještaja i vrši procjenu ispunjenosti kriterijuma za kvalitetno izvještavanje o sprovođenju strateškog dokumenta koje podrazumijeva **procjenu obaveznih elemenata izvještaja**.

7.1. OBAVEZNI ELEMENTI GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O SPROVOĐENJU STRATEŠKOG DOKUMENTA



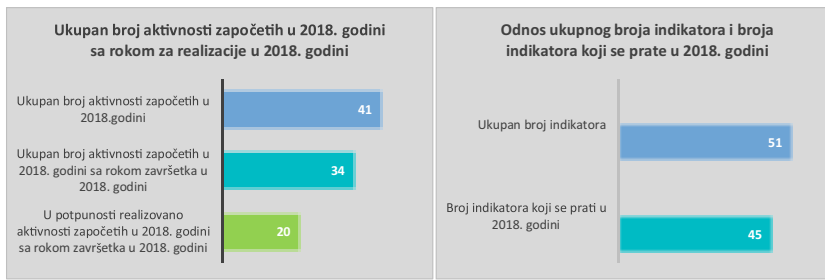
Godišnji izvještaji predstavljaju izvještaje o sprovođenju akcionog plana, usredsređeni su na rezultate aktivnosti realizovane u izvještajnoj godini. Takođe, oni pružaju informacije o tome *kako* su se postigli rezultati bolji od planiranih, *koji su bili izazovi* usprovođenju i *zašto*. Prilikom izvještavanja za godinu za koju je strateškim dokumentom zadata srednjoročna vrijednost indikatora učinka (nakon druge godine sprovođenja), obavezno je izvijestiti i kakav je stepen implementacije svakog operativnog cilja u odnosu na srednjoročnu vrijednost indikatora učinka.

Svaki dio izvještaja treba da sadrži poseban tip informacija koje daju jasnu sliku o uspješnosti sprovođenja godišnjeg akcionog plana, odnosno strateškog dokumenta. U nastavku pojašnjavamo koje podatke treba da sadrži svako poglavlje izvještaja.

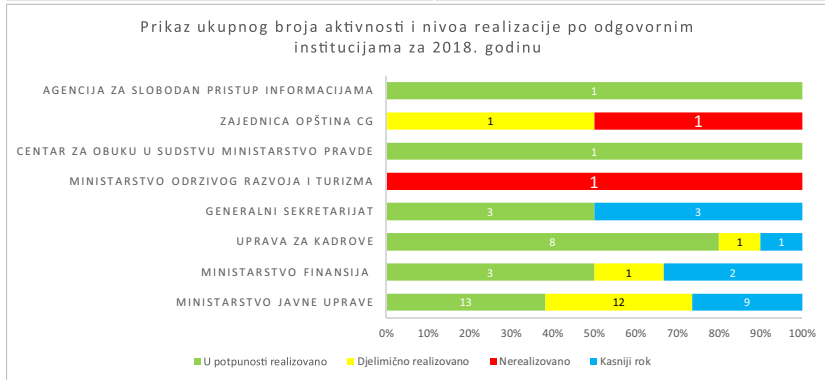
I UVODNI REZIME (na ne više od dvije strane) treba da sadrži opštu ocjenu procesa sprovođenja akcionog plana, i to:

- **Informaciju o stepenu realizacije aktivnosti** s referencom na ciljeve na koje se aktivnosti odnose (procenti realizacije aktivnosti u odnosu na planiran broj aktivnosti za izvještajni period, grafički prikazi stepena realizacije);
- Jesu li aktivnosti pravovremeno realizovane; **zašto neke od aktivnosti nijesu realizovane na vrijeme ili nijesu uopšte realizovane**
- **Kratak osvrt na najvažnije ostvarene rezultate i izazove**
- Finansiranje aktivnosti (**osvrt na utrošena finansijska sredstva** u odnosu na planirana, po izvorima finansiranja).

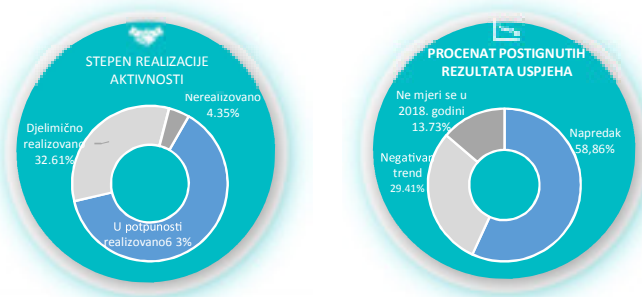
Primjer dobrog prikaza stepena realizacije u izvještaju o sprovođenju Startegije reforme javne uprave:



Izveštaj daje prikaz broja aktivnosti koji su dospjeli za izvještaje, kao i broj indikatora učinka o kojima se izvještava u datoj godini.



Izveštaj daje prikaz stepena realizacije prema institucijama zaduženim za sprovođenje, što daje sliku o obimu obaveza i potpspešuje odgovornost.



Izveštaj daje ukupan stepen realizacije akcionog plana za izvještajnu godinu, kao i procenat ispunjenosti indikatora koji se odnose na operativne ciljeve.

II. INFORMACIJA O NAPRETKU U POSTIZANJU OPERATIVNIH CILJEVA

Ovaj dio izvještaja je tekstualna komponenta koja prethodi samoj tabeli i treba da sadrži komentar u kojoj mjeri su postignuti operativni ciljevi. Radi lakšeg praćenja, najbolje je da ovo poglavlje prati strukturu strateškog dokumenta, te da bude podijeljeno u potpoglavlja po operativnim ciljevima. Izvještaj treba da obezbijedi osvrt na svaki pojedinačan cilj i mora sadržati:

o **Informaciju o napretku u postizanju svakog operativnog cilja i pratećim indikatorima učinka:** informaciju o trendovima, o polaznim, ciljnim i o trenutnim vrijednostima indikatora (kada se izvještava nakon druge godine sprovođenja za koji je obavezno strateškim dokumentom planirati srednjoročnu vrijednost)

o Analizu trendova (objašnjenje zašto planirani trendovi i ciljne vrijednosti nijesu postignute i objašnjenje zašto su u određenoj oblasti postignuti rezultati bolji od planiranih)

- o Pojašnjenje kako su neke od ključnih aktivnosti doprinijele dostizanju ciljeva
- o Izazove koji su uočeni prilikom sprovođenja strateškog dokumenta za svaki cilj posebno

- o Reference na druge informacije relevantne za datu oblast politike (izvještaji i ocjene međunarodnih institucija, akademske zajednice, nevladinih organizacija)
- o Ako postoje, ukazati na podatke o dostignutim vrijednostima za relevantne međunarodne indikatore i indekse

Informacija o dostizanju ciljeva treba da bude sažeta, jasna, uz grafičko prikazivanje podataka. Preporuka je da se za svaki cilj da osvrt na najviše dvije stranice.

Primjer dobrog grafičkog prikaza kretanja vrijednosti indikatora učinka je *Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016-2020 za 2018 godinu:*

	NAZIV INDIKATORA	POLAZNA VRIJEDNOST	OSTVARENA VRIJEDNOST INDIKATORA U 2018. GODINI	TREND	CILJANA VRIJEDNOST ZA 2018. GODINU	CILJANA VRIJEDNOST U 2020. GODINI
1	Postojanje jedinstvenih pravila za osnivanje, upravljanje i nadzor, kada su u pitanju svi organi na državnom nivou	2016: / 2017: /	Novi Zakon o državnoj upravi ("Sl. List CG", broj 78/18), propisuje jedinstvena pravila za osnivanje i način rada.		Postoje jedinstvena pravila	Postoje jedinstvena pravila za upravljanje i nadzor
2	Procenat organa na državnom nivou koji su osnovani posebnim zakonom a koji nisu usaglašeni sa jedinstvenim pravilima	2016: / 2017: /	Donošenjem novog Zakon o državnoj upravi ("Sl. List CG", broj 78/18), koji propisuje jedinstvena pravila za osnivanje i način rada, uspostavljena je osnova za mjerenje.		Uspostavljena osnova za mjerenje	Određice se ciljana vrijednost nakon uspostavljanja osnove za mjerenja
3	Broj tužbi Upravnom sudu na upravne akte	2016: 4691 2017: 12 828	9112		12000	/
4	Procenat upravnih akata koji su poništeni od strane Upravnog suda u odnosu na ukupan broj podnijetih tužbi	2016: 44,57 2017: 36,2%	15,17%		49%	Manje od 45%

Ovaj tabelarni prikaz indikatora koji se prate, njihovih polaznih, ciljnih i ostvarenih vrijednosti za izvještajnu godinu, predstavlja dobar osnov za dalje objašnjenje predstavljenih trendova.

Svaki prikaz vrijednosti indikatora, mora biti praćen i analizom podataka: kako smo ostvarili dobar rezultat, zašto nijesmo ostvarili planiranu vrijednost, koji su izazovi, šta je potrebno preduzeti u narednom periodu, sa kojom dobrom praksom je potrebno nastaviti u narednim godinama sprovođenja.

II TABELA ZA IZVJEŠTAVANJE o sprovođenju aktivnosti iz akcionog plana⁷² sastavni je dio izvještaja. Ona prati strukturu akcionog plana i treba da pruži informacije o sprovođenju svake aktivnosti ponaosob, tj. dostizanju vrijednosti indikatora rezultata. Osnovni elementi tabele su:

- Aktivnosti (sve aktivnosti predviđene akcionim planom za izvještajni period potrebno je unijeti u tabelu za izvještavanje)
- Informacija o rezultatima sprovedenih aktivnosti (potrebno je navesti dostignute vrijednosti indikatora rezultata)
- Institucije odgovorne za sprovođenje aktivnosti
- Datum početka aktivnosti i planirani datum završetka aktivnosti
- Status realizacije (pristup semafora)
- Za aktivnosti koje nijesu realizovane, a još uvijek su relevantne, potrebno je navesti novi rok za realizaciju
- Razlozi zbog kojih neke aktivnosti nijesu realizovane ili se kasni s njihovom realizacijom

- Osvrt na planirana i utrošena finansijska sredstva s presjekom troškova uz odgovarajuću vezu s alociranim iznosima prema izvorima finansiranja
- Preporuke za naredni period sprovođenja aktivnosti iz akcionog plana.

III PREPORUKE ZA NAREDNE FAZE SPROVOĐENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA

Na kraju izvještaja potrebno je dati preporuke institucijama nadležnim za sprovođenje strateškog dokumenta (operativni nivo), ali i donosiocima odluka (politički nivo).

Preporuke moraju da adresiraju izazove uočene tokom sprovođenja strateškog dokumenta koji se opisuju u narativnom dijelu izvještaja „Informacija o napretku u postizanju operativnih ciljeva“.

Preporuke na kraju izvještaja mogu da se odnose na kontaktiranje donatora radi obezbjeđenja dodatnih sredstava, finansijske ili organizacione mjere u interesu brže realizacije predviđenih aktivnosti, predlog za realokaciju preostalih sredstava.

⁷² Vidjeti Aneks 1.2 str. 125.

Primjer dobro formulisanih preporuka sadržan je u dokumentu *Rezultati studije PISA 2015. i preporuke za unapređenje obrazovne politike*: MINISTARSTVO PROSVJETE:

Koordinacija. Postoji jasna potreba da se pod okriljem Ministarstva formira stalna radna grupa čiji bi zadatak bio da obezbijedi djelotvornu koordinaciju i saradnju između stručnih institucija i Ministarstva u implementaciji obrazovnih politika, a posebno na nivou škola.

Standardi kompetencija nastavnika i licenciranje. U saradnji sa stručnim društvima i Sindikatom prosvjete Crne Gore, uskladiti sistem licenciranja sa standardima kompetencija nastavnika u Crnoj Gori.

Program stipendija. Sagledati mogućnost za realizaciju programa stipendija koji bi motivisao najbolje učenike da se upišu na nastavničke fakultete.

Ulaganje u obrazovanje. U saradnji sa Vladom i Ministarstvom finansija, napraviti plan za postepeno povećanje ulaganja u obrazovanje – sa sadašnjih oko 4% BDP-a do nivoa prosječnog izdvajanja OECD zemalja (oko 5% BDP-a). Najveći dio dodatnih ulaganja trebalo bi da bude usmjeren na: (a) poboljšanje kvaliteta nastave i učenja na nivou škole, (b) jačanje pedagoško-psiholoških službi i (c) veće uključivanje djece iz osjetljivih grupa u predškolsko vaspitanje i obrazovanje (kao ključni faktor pripreme za polazak u obavezno obrazovanje i za prevenciju nedovoljne funkcionalne pismenosti).

ZAVOD ZA ŠKOLSTVO I CENTAR ZA STRUČNO OBRAZOVANJE:

Smjernice za standarde kompetencija. Obezbijediti nastavnicima, stručnim saradnicima i direktorima jasne smjernice za primjenu standarda profesionalnih kompetencija u samoevaluaciji i upravljanju stručnim usavršavanjem.

U ovom primjeru, preporuke su adresirane institucijama koje su odgovorne za njihovo razmatranje i sprovođenje, te se na taj način osigurava bolje praćenje njihovog ispunjenja.

Preporuke se mogu odnositi kako na prevazilaženje operativnih izazova (npr. „koordinacija“), tako i na pitanja koja je neophodno razmotriti na političkom nivou (npr. „ulaganje u obrazovanje“).

U ovom posljednjem poglavlju mogu se dati jasne i precizne smjernice za naredni period sprovođenja politike (npr. „standardi kompetencija nastavnika i licenciranje“), ali i sugerisati određeni pravac djelovanja (npr. „program stipendija“).

7.2. OBAVEZNI ELEMENTI ZAVRŠNOG IZVJEŠTAJA O SPROVOĐENJU STRATEGIJE/PROGRAMA (PO ISTEKU PERIODA SPROVOĐENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA)

U završnom izvještaju o sprovođenju strategije/programa očekuje se konačna informacija o **ukupnom napretku u postizanju definisanih strateških i operativnih ciljeva i statusu indikatora uspjeha (utičaja i učinka)**.

Pored elemenata koji su obavezujući i za godišnje izvještaje o sprovođenju strateškog dokumenta, završni izvještaj obavezno sadrži dodatna poglavlja: nalaze evaluacije i osvrt na planirana i utrošena sredstva za cjelokupan period sprovođenja strateškog dokumenta.



I UVODNI REZIME obuhvata osvrt na postignute rezultate aktivnosti akcionog plana za posljednju godinu sprovođenja i osvrt na ključna dostignuća za cjelokupan period važenja strateškog dokumenta, tj. opštu ocjenu procesa sprovođenja strateškog dokumenta (najvažnije zaključke koji se odnose na napredak u postizanju strateških i operativnih ciljeva i ključne izazove). Prema tome uvodni rezime treba da sadrži:

- Informaciju o stepenu realizacije AP za posljednju godinu sprovođenja
- Objašnjenje zašto se pojedine aktivnosti nijesu realizovale ili su djelimično realizovane
- Osvrt na ostvarenost operativnih i strateških ciljeva (ključna dostignuća)
- Pregled izazova u sprovođenju strateškog dokumenta, ali i u datoj javnoj politici uopšte

II INFORMACIJA O NAPRETKU U POSTIZANJU STRATEŠKIH I OPERATIVNIH CILJEVA (STATUS INDIKATORA USPJEHA)

obuhvata:

- informaciju o ciljnim i ostvarenim vrijednostima u odnosu na polazne vrijednosti indikatora uspjeha za strateške i operativne ciljeve definisane u strateškom dokumentu;
- prateću analizu trendova kad je u pitanju indikator učinka (šta predstavljani podaci znače za građane i druge zainteresovane strane, kako se došlo do dobrog rezultata, zašto se nije ostvarila planirana vrijednost indikatora);
- analizu vrijednosti međunarodnih indikatora i indeksa koji se odnose na datu oblast javne politike;
- osvrt na doprinos strategije i programa dostizanju prioriteta postavljenih u krovnim strateškim dokumentima;
- osvrt na doprinos strategije i programa dostizanju rodne ravnopravnosti.

III TABELA ZA IZVJEŠTAVANJE O IMPLEMENTACIJI AP ZA POSLJEDNJU GODINU SPROVOĐENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA⁷³

sadrži:

- Vrijednosti indikatora učinka za svaki operativni cilj
- Aktivnosti (sve aktivnosti predviđene akcionim planom za posljednju godinu sprovođenja potrebno je unijeti u tabelu za izvještavanje)
- Informacije o rezultatima sprovedenih aktivnosti (potrebno je navesti dostignute vrijednosti indikatora rezultata)
- Institucije odgovorne za sprovođenje aktivnosti
- Datum početka aktivnosti i planirani datum završetak aktivnosti
- Status realizacije (semafor pristup)
- Razloge zbog kojih neke aktivnosti nijesu realizovane ili se kasni s njihovom realizacijom
- Osvrt na planirana i utrošena finansijska sredstva s presjekom troškova uz odgovarajuću vezu s alociranim iznosima prema izvorima finansiranja.

IV NALAZI EVALUACIJE

Iako evaluatori pripremaju poseban evaluacioni izvještaj koji sadrži detaljne informacije do kojih se došlo u procesu istraživanja, u završni izvještaj o sprovođenju strateškog dokumenta bi trebalo **sažeti i uvrstiti samo najvažnije nalaze i preporuke evaluatora**.

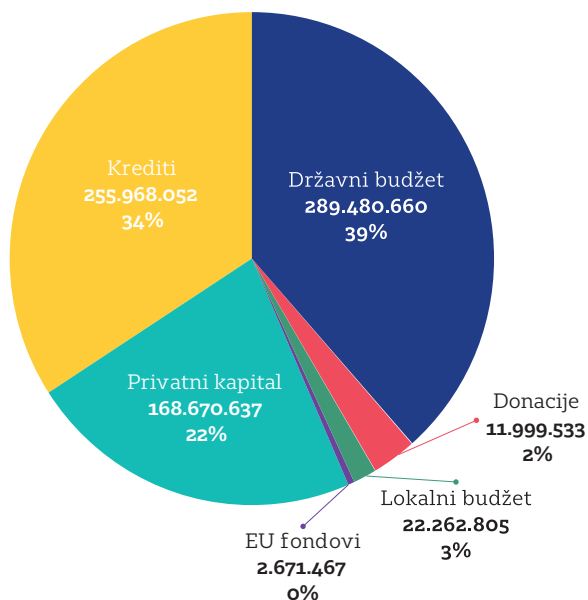
Koja će vrsta podataka biti predstavljena zavisi od samih evaluacionih pitanja i odabranih kriterijuma evaluacije. Ipak, u cilju racionalnog planiranja i poštovanja principa kontinuiteta i ekonomičnosti, preporučujemo da se po mogućnosti daju odgovori na neka od sljedećih pitanja:

- ✓ Postoji li potreba za donošenjem novog strateškog dokumenta?

⁷³ Vidjeti Aneks 1.2, str. 125

- ✓ Da li je neophodno u narednom ciklusu adresirati neki problem ili potrebu građana koji nisu bili obuhvaćeni prethodnim dokumentom?
- ✓ U kojoj mjeri je strategija/program realizovana na najefikasniji način u poređenju sa alternativama?
- ✓ U kojoj mjeri su troškovi srazmjerni ostvarenom učinku?

Pored nalaza evaluacije, ovo poglavlje izvještaja treba da sadrži i informaciju o tome da li je evaluacija sprovedena od strane eksternog evaluatora ili neke druge organizacione jedinice unutar ministarstva (ako je tokom perioda sprovođenja strategije/programa realizovana i srednjoročna evaluacija, naznačiti i taj podatak).



VI PREPORUKE ZA EFIKASNIJU REALIZACIJU DEFINISANIH CILJEVA

Preporuke koje se daju na kraju izvještaja predstavljaju osnov za naredni ciklus planiranja javnih politika. Treba da adresiraju sve izazove uočene tokom sprovođenja strateškog dokumenta, ali i da se oslanjaju na nalaze nezavisnih evaluatora. Mogu da budu razvrstane po ciljevima strategije ili po institucijama na koje se odnose.

Prilikom pisanja izvještaja, bilo da je riječ o godišnjim ili završnim izvještajima, pored strukture, potrebno je voditi računa i o tome da:

- Izvještaj treba da bude potkrijepljen tačnim, provjerenim i pouzdanim podacima;
- Izvještaj treba da bude analitički prikaz glavnih

V OSVRT NA PLANIRANA I UTROŠENA FINANSIJSKA SREDSTVA ZA CJELOKUPAN PERIOD SPROVOĐENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA

U ovom poglavlju potrebno je dati odnos ukupno planiranih i utrošenih sredstava za sprovođenje strateškog dokumenta uz adekvatan grafički prikaz. Takođe, neophodno je navesti presjek troškova po izvorima finansiranja uz prateću analizu i pojašnjenja.

Ukoliko je uočeno da ciljevi nisu u istoj mjeri dostignuti usljed nedostatka finansijskih sredstava za sprovođenje aktivnosti u okviru nekog od ciljeva, preporučujemo da se presjek planiranih i utrošenih finansija pruži i za svaki cilj posebno.

Primjer dobrog grafičkog prikaza izvještavanja o finansijama – Izvještaj o realizaciji akcionog plana Strategije regionalnog razvoja Crne Gore 2014-2020, za 2018.

Predstavljeni grafički prikaz pruža informaciju o utrošenim sredstvima po izvorima finansiranja koji se prikazuju i procentualno i u apsolutnom iznosu.

Svaki prikaz treba da bude praćen kratkim pojašnjenjem, ali i informacijom o odnosu planiranih i utrošenih sredstava za izvještajnu godinu.

dostignuća, ali i poteškoća u sprovođenju i zašto je do njih došlo;

- Izvještaj treba da bude kratak i ne suviše deskriptivan da bi se najvažnije informacije mogle lako naći u tekstu izvještaja;
- Ukoliko je izvještaj duži od 10 strana, on mora imati sadržaj;
- Da se ne bi opterećivao tekstualni dio, izvještaji mogu sadržati i priloge s dodatnim informacijama od značaja (infografici, tabele, grafici);
- Ukoliko se žele predstaviti *dodatne* informacije od značaja za datu javnu politiku, a koje su obimnije, one se mogu dati u okviru aneksa izvještaju;
- Izvještaj treba jasno da prikaže rezultate postignute primjenom strateškog dokumenta, broj aktivnosti sprovedenih u odnosu na to koliko je planirano, probleme u implementaciji i njihove razloge, kao i ostvarene vrijednosti indikatora učinka, i dalje preporuke;
- Nakon usvajanja na sjednici Vlade, izvještaj treba da bude objavljen na web stranici nadležnog ministarstva.

8 OBAVEZNI ELEMENTI EVALUACIJE

Prvi korak u evaluaciji predstavlja odabir **rukovodila evaluacije iz nadležnog ministarstva**. U praksi, to je najčešće osoba koja je bila uključena u izradu i sprovođenje strateškog dokumenta i bila nadležna sa koordinaciju procesa monitoringa i izvještavanja. Njegova uloga je da odredi svrhu i opseg evaluacije, kao i da obezbijedi funkcionalnost procesa. Nadležno ministarstvo zatim formira **evaluacionu referentnu grupu** koja treba da bude sačinjena od predstavnika različitih institucija i drugih zainteresovanih strana (npr. predstavnici relevantnih međunarodnih organizacija, NVO, akademska zajednica). Njena uloga je da provjerava kvalitet procesa. Sastaju se najmanje tri puta: na početku, tokom i na kraju procesa evaluacije.

Takođe, potrebno je odabrati nezavisni **evaluacioni tim** koji je zadužen za sprovođenje evaluacije na osnovu evaluacionih pitanja koje sačinjava rukovodilac evaluacije.

Takozvanu **mapu puta evaluacije** kreira rukovodilac evaluacije uz konsultacije sa ostalim zainteresovanim stranama. Mapa puta je dokument koji sadrži osnovne informacije o vrsti evaluacije (interna/eksterna/mješovita; ex ante/ srednjoročna/finalna evaluacija), svrsi evaluacije, trajanju evaluacije,

kriterijumima evaluacije. Takođe, ona daje pregled dogovorenih evaluacionih pitanja, hipoteza i indikatora.

Prilikom kreiranja mape puta, potrebno je voditi računa o šest kriterijuma OECD-a na osnovu kojih vršimo evaluaciju: *relevantnost, koherentnost, efektivnost, efikasnost, uticaj, održivost*.

Kriterijumi koje će evaluacija pokriti zavise od svrhe evaluacije. Kada se odaberu kriterijumi za evaluaciju, na osnovu njih se formulišu **evaluaciona pitanja**, odnosno – “šta želimo da saznamo evaluacijom”. Svako evaluaciono pitanje treba da sadrži **kriterijume procjene (hipoteze)**, a svaki kriterijum procjene svoj **indikator**.

Na kraju, na osnovu pitanja za evaluaciju vrši se odabir adekvatne istraživačke **metode** koje će koristiti evaluatori u svom radu (desk research, anketa, dubinski intervju, fokus grupe, posjete na licu mjesta).

U tabeli dajemo pregled kriterijuma evaluacije kao i pitanja koja se odnose na date kriterijume.

Tabela 10: Kriterijumi evaluacije⁷⁴

Kriterijum :	Šta on znači ?	Pitanja :
RELEVANTNOST	<p>Da li je strateški dokument (ili jedan njegov dio) (dokument) odgovorila na prave potrebe ?</p> <p>Posmatra odnos između potreba i problema i ciljeva djelovanja. Stvari se mijenjaju vremenom – određeni ciljevi mogu biti postignuti ili zamijenjeni; potrebe i problemi se mijenjaju, nove/i se pojavljuju.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Do koje mjere su ciljevi, aktivnosti strateškog dokumenta i dalje relevantni? U kojoj mjeri je strateški dokument relevantan u odnosu na realne potrebe građana, privrede, NVO sektora ? Do koje mjere ciljevi koji su definisani u dokumentu odgovaraju postojećim prioritarnim potrebama i kapacitetima u Crnoj Gori? U kojoj mjeri su zainteresovane strane bile uključene u razvoj strateškog dokumenta? Koliko je strateški dokument povezan i usklađen sa procesom evropskih intergracija? Da li je u fazi pripreme dokumenta na bilo koji način uzeta u obzir rodna perspektiva? Da li je analiza stanja zasnovana na rodno disagregiranim podacima i da li su uočene nejednakosti adresirane kroz ciljeve i mjere?

⁷⁴ Better Criteria for Better Evaluation - Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use, OECD/DAC Network on Development Evaluation

KOHERENT- NOST/ SINERGIJA	<p>Kolika je usklađenost intervencije (dokumenta) ?</p> <p>Kompatibilnost i usklađenost strateškog dokumenta s drugim strategijama, projektima, javnim politikama u zemlji, sektoru ili instituciji.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Do koje mjere postoji sinergija i međusobna veza između strateškog dokumenta i drugih dokumenata/projekata koje sprovodi ista institucija / vlada ? • Postoji li usklađenost strateškog dokumenta s relevantnim međunarodnim normama i standardima kojih se ta institucija / vlada pridržava ? • Postoji li komplementarnost, usklađenost i koordinacija s drugim akterima i državama u datoj oblasti politike? • U kojoj mjeri strateški dokument stvara dodatnu vrijednost uz izbjegavanje dupliranja napora? • Da li je dokument usklađen sa zakonima, strategijama iz oblasti rodne ravnopravnosti?
EFEKTIVNOST	<p>Da li su intervencijom dostignuti ciljevi ?</p> <p>Mjeri stepen postignuća ciljeva ili koliko se očekuje da budu postignuti. Mjeri stepen do kojeg je određena aktivnost ili grupa srodnih aktivnosti dovela do postizanja ciljeva na koji se odnose.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Da li je sprovođenje strateškog dokumenta i pratećih akcionih planova teklo na osnovu planirane dinamike tokom 4 godine trajanja? • Da li je i koliko svaka od aktivnosti/mjera doprinijela postizanju planiranog učinka? • Do kog stepena su postignuti ciljevi ili kada bi se moglo očekivati njihovo dostizanje? • Koje promjene (pozitivne i negativne) su se dogodile? Kada djelovanje ima najveći uspjeh, šta se postiže? • Koji su bili faktori koji su najviše uticali na postizanje ili nedostizanje ciljeva (prednosti koje podžavaju sprovođenje i nedostaci koji ometaju sprovođenje)? • U oblastima u kojima je efektivnost mala/velika, koji koraci zainteresovanih strana su najviše doprinijeli velikoj efektivnosti/nedovoljnom napretku (pokretačke sile/ograničavajuće sile)? • Na koji način se promjene razlikuju u različitim djelovima strategije/programa? • Jesu li međusektorska pitanja (rodna ravnopravnost, ekologija, itd.) dovoljno uključena u ovu strategiju i njenu realizaciju? • Da li su adekvatno planirana i realizovana sredstva za postizanje ciljeva povezanih sa smanjenjem rodne neravnopravnosti?
EFIKASNOST	<p>Koliko se dobro koriste resursi ?</p> <p>Odnos između upotrebljenih resursa (ljudskih i finansijskih) i promjena koje su oni proizveli (pozitivnih ili negativnih). Efikasnost mjeri proizvedeno – kvalitativno i kvantitativno – u odnosu na uloženo. Upotreba što jeftinijih resursa sa ciljem postizanja željenih rezultata.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Je li strategija realizovana na najefikasniji način u poređenju sa alternativama? U kojoj mjeri su troškovi srazmjerni postignutim dobrobitima? • Koliko je bila adekvatna institucionalna i organizaciona struktura za koordinaciju, praćenje, izvještavanje o sprovođenju (da li je podsticala ili ometala sprovođenje strateškog dokumenta)? • Koliko su srazmjerni bili troškovi ove intervencije koje su imale različite grupe zainteresovanih strana imajući na umu raspodjelu pripadajućih dobrobiti? • Da li postoje mogućnosti za pojednostavljenje propisa ili smanjenje bespotrebnih regulatornih troškova bez narušavanja planiranih ciljeva strateškog dokumenta?

<p>UTICAJ</p>	<p>Koja se promjena dosti- gla intervencijom ?</p> <p>Promjene koje očeku- jemo da će se dogoditi usljed sprovođenja. Utjecaji mogu da se dogode tokom različitih vremenskih okvira, kao i da utiču na različite subjekte. Utjecaji mogu biti pozitivni i negativni, neposredni i posredni, planirani ili neplanira- ni, u oblasti bilo koje dimenzije (društvene, ekonomske, ekološke, političke, itd.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Šta se dogodilo kao rezultat sprovođenja strategije? Koju stvarnu razliku je proizvela strategija za korisnike? • Šta se dogodilo kao rezultat sprovođenja strategije u pogledu napredovanja u oblasti ispunjavanja kriterijuma za pristupanje EU, i stvarne razlike za raznovrsne korisnike? • Na koliko ljudi je uticala strategija i na koje načine (pozitivne i negativne)? • Koje bi bile najvjerojatnije posljedice kada bi se prestalo sa ili odustalo od aktivnosti iz postojećeg strateškog dokumenta? • Da li postignute promjene doprinose smanjenju rodne neravnopravnosti?
<p>ODRŽIVOST</p>	<p>Da li će dobrobiti tra- jati i nakon završetna strateškog dokumenta?</p> <p>Nastavak reformi. Ot- pornost na rizik. Mjeren- je vjerovatnoće da će se dobrobiti određene ak- tivnosti nastaviti nakon prestanka finansiranja od strane donatora. Projekti moraju biti ekološki, kao i finansijski održivi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Koliko su institucije zainteresovanih strana osmislile i unijele u svoje planove i sisteme potrebne povratne informacije i mehanizme praćenja koji će osigurati samostalno obnavljanje (prilagođavanje) kako bi se postigli ciljevi? • Koliko su pozitivni efekti strategije i akcionih planova nastavljeni i nakon prestanka donatorskog finansiranja? • Koliki je stepen održivosti kapaciteta institucija koje su prepoznate kao zainteresovane strane iz strategije i akcionih planova? • Koliko je održivo buduće djelovanje u datoj oblasti javne politike u pogledu finansiranja?

Nadležno ministarstvo (koje je i naručilac evaluacije) određuje svrhu evaluacije i opseg evaluacije. Od svrhe evaluacije zavisi odabir kriterijuma. A opseg evaluacije potrebno je razraditi u zavisnosti od prirode strateškog dokumenta, vremena za sprovođenje evaluacije, dostupnosti podataka i resursa. Prema tome, evaluaciona pitanja sadržana u mapi puta ne moraju nužno da obuhvataju sve kriterijume. U tom slučaju, važno je obrazložiti zašto ona ne obuhvataju neki od navedenih kriterijuma.

Kvalitetni godišnji izvještaji o sprovođenju strateških dokumenata sa adekvatnom analizom indikatora učinka, stepenom realizacije akcionih planova, dobrim izvještavanjem o indikatorima rezultata i utrošenim finansijama predstavljaju neophodnu osnovu za evaluaciju. Prema tome, oni, na samom početku, moraju biti dostupni timu evaluatora.

Evaluaciju je važno pravovremeno planirati i uskladiti je sa ciklusom javne politike. Iskustvo pokazuje da je za nju neophodno šest do devet mjeseci, u zavisnosti od opsega. Prema tome, neophodnu ju je započeti tokom poslednje godine sprovođenja strateškog dokumenta kako bi evaluacioni izvještaj i nalazi bili na raspolaganju donosiocima odluka prije razmatranje potrebe za novim strateških dokumentom i/ili prije početka rada na novoj strategiji.

Iako evaluatori sačinjavaju posebni evaluacioni izvještaj, ključna saznanja i preporuke do kojih se došlo u procesu evaluacije, potrebno je uvrstiti i u završni izvještaj o sprovođenju strateškog dokumenta.

U cilju dobrog planiranja procesa, u nastavku dajemo osvrt na ključne faze evaluacije⁷⁵.

⁷⁵ O fazama evaluacije i ključnim koracima detaljnije možete pročitati u publikaciji DG NEAR "Guidelines on linking planning/programming, monitoring and evaluation", jul 2016

I faza – pripremna faza

Nadležna institucija u okviru prve, pripremne faze:

- uspostavlja institucionalnu organizaciju (evaluacionu **referentnu grupu**),
- u saradnji sa drugim relevantnim institucijama definiše **mapu puta** – opseg evaluacije, odabir kriterijuma evaluacije, evaluacionih pitanja i indikatora,
- planira potrebna **sredstva** za sprovođenje evaluacije,
- vrši izbor nezavisnog **evaluatora** (evaluator koji nije bio uključen u kreiranje i sprovođenje strateškog dokumenta).

II faza – sprovođenje evaluacije

Evaluatori u okviru druge faze :

- prikupljaju neophodne informacije kroz istraživanje postojećih dokumenata (između ostalog i godišnjih izvještaja o sprovođenju) i analizu dostupnih podataka. Nadležna institucija dostavlja potrebna dokumenta.
- vodeći se mapom puta, istražuju i koriste druge metode prikupljanja podataka poput: ankete, fokus grupe, intervjui, terenske posjete.

Tokom faze sprovođenja evaluacije, referentna grupa se sastaje najmanje jednom.

III faza – sačinjavanje evaluacionog izvještaja i komuniciranje nalaza

Evaluatori i referentna grupa u okviru ove faze :

- finalizuju odgovore na evaluaciona pitanja.
- pripremaju izvještaj koji obuhvata zaključke i preporuke evaluacije.
- referentna grupa i rukovodilac evaluacije procjenjuju kvalitet nacrtu evaluacionog izvještaja
- distribuiraju evaluacioni izvještaj i komuniciraju nalaze istraživanja (između ostalog i kroz završni izvještaj o sprovođenju strateškog dokumenta).

I ANEKS 1.1 – Tabela za akcioni plan

Obrazac za akcioni plan obavezno treba da sadrži barem sljedeće elemente:

STRATEŠKI CILJ I:						
Operativni cilj 1:						
Indikator učinka a)	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta			
Indikator učinka b)	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta			
Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja 1	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Datum početka	Planirani datum završetka	Sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti	Izvor finansiranja
1.1.						
1.2.						
1.3. itd						
Operativni cilj 2:						
Operativni cilj 3:						
STRATEŠKI CILJ II:						
STRATEŠKI CILJ III: itd						

NAPOMENA: Predloženi obrazac Akcionog plana komplementaran je obrascu za izvještavanje o sprovođenju strateškog dokumenta u nastavku.

Nekad se, u praksi, naročito kod tematski kompleksnijih strateških dokumenata, između nivoa aktivnosti i nivoa

operativnog cilja uvodi i nivo „ključna mjera“, kao grupa srodnih aktivnosti. Ovo nije eksplicitno zahtijevano Metodologijom, ali se prihvata, ukoliko je resoru radi organizacije i strukture dokumenta ta opcija logična i potrebna. U tom slučaju, obrazac je sljedeći:

STRATEŠKI CILJ I:						
Operativni cilj 1:						
Indikator učinka a)	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja strateškog dokumenta	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja strateškog dokumenta			
Ključna mjera 1.1						
Aktivnost 1.1.1.	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Datum početka	Planirani datum završetka	Sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti	Izvor finansiranja
Aktivnost 1.1.2.						
Aktivnost 1.1.3.						

I ANEKS 1.2 – Tabela za izvještavanje

STRATEŠKI CILJ I:										
Operativni cilj 1:										
Indikator učinka 1.		Polazne vrijednosti (na osnovu statističkih podataka za dvije godine koje prethode usvajanju akcionog plana)	Vrijednost na kraju druge godine sprovođenja strateškog dokumenta			Vrijednosti na kraju posljednje godine sprovođenja strateškog dokumenta				
Indikator učinka 2.		Polazne vrijednosti (na osnovu statističkih podataka za dvije godine koje prethode usvajanju akcionog plana)	Vrijednost na kraju druge godine sprovođenja strateškog dokumenta			Vrijednosti na kraju posljednje godine sprovođenja strateškog dokumenta				
Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja 1.	Indikator rezultata i postignute vrijednosti na kraju izvještajnog perioda	Institucije odgovorne za sprovođenje aktivnosti	Datum početka	Planirani datum završetka	Status realizacije 	Novi rok za realizaciju (uz odgovarajuće obrazloženje)	Sredstva planirana	Sredstva realizovana	Izvor finansiranja	Preporuke za naredni period sprovođenja
1.										
2.										

II ANEKS 2 – Uputstvo za ocjenu kriterijuma orodnjenosti

Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025. godine (NSRR) kao jedan od prioriteta kroz svoj operativni cilj 1 definiše unaprijeđenje normativnog okvira za sprovođenje politike rodne ravnopravnosti. Ovaj cilj se dalje operacionalizuje kroz prvu mjeru koja se odnosi na standardizovanje procedure za orodnjavanje javnih politika. Ta mjera uključuje izradu standardizovanog uputstva za državne organe o tome kako orodnjavati i provjeravati orodnjenost strateških dokumenata. Ovo uputstvo bi trebalo da postane integralni dio *Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata*, između ostalog i kroz donošenje Uredbe o standardima i obaveznosti orodnjavanja javnih politika.

U cilju sprovođenja ove mjere NSRR, Misija OEBS-a u Crnoj Gori je, u oktobru 2021. godine, u saradnji sa Ministarstvom pravde, ljudskih i manjinskih prava, facilitirala izradu istraživačkog instrumenta i standardizovanog uputstva za procjenu orodnjenosti dokumenata javnih politika. Instrument je testiran na 26 važećih strateških dokumenata, što je rezultiralo procjenom da je od tada 26 važećih strateških dokumenata, 13 bilo potpuno neorodnjeno, 6 uglavnom neorodnjeno, 3 uglavnom orodnjeno i tek 4 u potpunosti orodnjeno. Na osnovu ovih inputa obračunata je početna vrijednost indikatora praćenja orodnjenosti javnih politika u skladu sa NSRR -

11.1%. Strategijom je planirano da se ovaj procenat podigne za 5pp do 2023. i 10pp do 2025. godine.

Kako bi se to postiglo, neophodno je u obrasce koje koristi Generalni sekretarijat Vlade u cilju procjene kvaliteta strukture i sadržaja strateških dokumenata „ugraditi“ kriterijume za procjenu orodnjenosti. Uz podršku OEBS-a u Crnoj Gori, na osnovu analize ovih obrazaca i prethodno pripremljenih i testiranih Instrumentata za procjenu orodnjenosti javnih politika, pripremljen je prijedlog dopune za sljedeća dokumenta u cilju standardizacije praćenja nivoa orodnjenosti:

- Obrazac mišljenja na nacrt ili prijedlog strateškog dokumenta,
- Obrazac mišljenja na godišnji izvještaj o sprovođenju strateških dokumenata,
- Obrazac mišljenja na završni izvještaj o sprovođenju strateških dokumenata.

Uz dopunu kriterijuma u samim obrascima, pripremljena je i sažeta elaboracija na koji način primijeniti nove kriterijume, koja je data u nastavku. Takođe, kako bi se sam proces automatizovao, pripremljeni su obrasci u excel formatu koji automatski obračunavaju nivo usklađenosti i orodnjenosti i izvještavaju sistemom „semafora.“

Važno je napomenuti da nije nužno da sva strateška dokumenta zaista i imaju u svim elementima rodnu dimenziju, te da je moguće da je istu za određene probleme ili određene teme teško ili nemoguće prepoznati. Zbog toga su obrasci dopunjeni opcijom „nije primjenjivo“ koja ocjenjivaču/ici omogućava da iz kalkulacije isključi kriterijum za koji postoji adekvatna elaboracija u smislu da nije primjenjiv za određenu temu. Ipak, mnogo više strateških dokumenata i tema ima rodnu dimenziju nego što to na prvi pogled djeluje, pa je neophodno da se ona svakako ispita, da se radna grupa rodno izbalansira i u eventualnu uključe eksperti i ekspertkinje, te o rezultatima izvijesti uz obezbjeđenje adekvatnih argumenata. Na primjer, moguće je da autori/ke Programa razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa zaključe da je tema veoma tehnički specijalizirana, tako da naizgled nema rodnu perspektivu. Ipak, pažljivijim posmatranjem možemo uočiti da ipak postoje rodne nejednakosti i razlike u oblasti koju tretira ovaj dokument – naime, rodna statistika u pravosuđu je nedovoljno razvijena između ostalog i iz razloga neadekvatne informaciono-komunikacione podrške koja ne omogućava obradu podataka po polu, i samim tim ne pruža adekvatne podatke za planiranje. Ovaj primjer nam govori da prije nego što zaključimo da tema nema rodnu dimenziju, treba pažljivo sagledati sve aspekte problema koji tretira.

Rodni kriterijumi u Obrascu mišljenja na nacrt ili prijedlog strateškog dokumenta

Obrazac mišljenja na nacrt ili prijedlog strateškog dokumenta dopunjen je sa jedanaest kriterijuma, koji su uz elaboraciju i primjere predstavljeni u nastavku:

3.2.3. Jesu li u analizi stanja korišćeni rodno disagregirani podaci?

Kako bi se mogli sagledati rodni aspekti određenog problema, neophodno je sam problem analizirati kroz podatke koji prikazuju i mušku i žensku stranu „priče“. Podaci se najčešće i prikupljaju u odnosu na pol, međutim, zbog nedovoljno razvijenog sistema automatizacije obrade podataka, njihovo prikazivanje po polu ponekad zahtjeva dodatni fizički napor. U budućnosti treba težiti tome da se svi podaci koji se administrativno prikupljaju, a koji sadrže varijablu „pol“ obrađuju u odnosu na tu kategoriju kroz softversko unapređenje sistema izvještavanja.

Pozitivan primjer: Analiza stanja u Strategiji za borbu protiv trgovine ljudima za period 2019-2024. navodi da je svega 10% angažovanih u sektoru policije ženskog pola i da se nijedna žena ne nalazi na rukovodećoj poziciji. Iz ovog podatka se u nastavku izvodi analiza problema povjerenja žrtava trgovine ljudima, koje su veoma često žene, u sistem zaštite. S obzirom na to da je problem uočen, podacima potkrijepljen i evidentiran, moguće je kreirati adekvatne ciljeve i mjere kako bi se na problem uticalo, a sljedstveno time i indikatore za praćenje uspjehnosti.

3.2.6. Je li analiza stanja identifikovala rodne nejednakosti u obrazovanju, zapošljavanju, učešću u donošenju odluka ili drugim za javnu politiku relevantnim oblastima?

Autori/ke strateškog dokumenta bi trebalo da pažljivo sagledaju tematiku i oblast u kojoj se donosi konkretan dokument i procijene da li u datoj oblasti postoje određene rodne nejednakosti. Ovo se najčešće radi analizom rodno disagregiranih podataka, na način što se uočene razlike ističu i posebno analiziraju. Uočavanje razlika je prvi korak ka identifikovanju uzroka koji će biti tretirani sljedećim kriterijumom.

Pozitivan primjer: Analiza stanja Strategije upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije 2019-2024. godine identifikuje nejednakost u oblasti zapošljavanja žena u sektoru bezbjednosti, kao i njihov izostanak u sferama odlučivanja.

3.2.7. Je li analiza stanja identifikovala neke prepreke ili rizike koji proističu iz pripadnosti određenom rodu, a koje sprečavaju građane da koriste benefite koje proizvodi javna politika?

Ovaj kriterijum se odnosi na identifikaciju eventualnih prepreka ili rizika zbog kojih muškarci ili žene ne mogu jednako da koriste benefite koje proizvodi javna politika u pitanju. Naime, rodna ravnopravnost podrazumijeva da prava, obaveze, ali i prilike koje uživaju muškarci i žene neće zavisiti od njihovog pola ili roda i to je cilj ovog kriterijuma.

Pozitivan primjer: Analiza stanja Strategije upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije 2019-2024. godine, nakon što je identifikovala izostanak žena prilikom zapošljavanja u bezbjednosnom sektoru, ulazi dublje u razloge takvog stanja i identifikuje neadekvatan kulturni i socijalni ambijent, ali i neefikasan sistem planiranja ljudskih resursa. Ovi uzroci, ovako identifikovani

se mogu dalje tretirati kroz adekvatne ciljeve i mjere, radi korekcije uočene pojave.

3.2.8. Je li rodna perspektiva uzeta u obzir u pripremljnoj fazi donošenja nacrta/prijedloga strateškog dokumenta?

3.2.9. Je li sastav radne grupe za pripremu nacrta/prijedloga strateškog dokumenta bio rodno izbalansiran?

Većina strateških dokumenata ne sadrži podatke o tome ko su bili članovi i članice radne grupe za pripremu teksta, tako da je nemoguće utvrditi da li je i na koji način ostvaren uslov da se u pripremljnoj fazi u obzir uzme rodna perspektiva, što je neophodno izmjeniti kroz izmjenu uputstva o obaveznim elementima strateškog dokumenta. U uvodu dokumenta, impresumu ili na drugom adekvatnom mjestu bi trebalo da se nađu imena i pozicije svih ljudi koji su učestvovali u pripremi teksta. Takođe, ukoliko su prilikom donošenja strateškog dokumenta konsultovani eksperti ili ekspertkinje, i njihova imena sa oblašću ekspertize bi trebalo navesti. Radne grupe mogu odabrati način na koji će obezbijediti sagledavanje rodne perspektive problema kojim se bave (kroz izbalansiran sastav radne grupe i/ili uz podršku eksperata i ekspertkinja), iako bi bilo idealno, bar u početnim fazama, uključiti oboje.

Rodno neizbalansiranim sastavom radne grupe se smatra bilo koja grupa koju preko 60% čine članovi ili članice jednog pola. To se dakle odnosi i na dominantno „muške“ i dominantno „ženske“ radne grupe.

Pozitivan primjer: Iako većina strateških dokumenata ne sadrži informacije o sastavu i afilijaciji članova i članica radne grupe, ili angažovanih eksperata ili ekspertkinja, postoje izuzeci. Tako, na primjer, Strategija za suzbijanje nedozvoljenog posjedovanja, zloupotrebe i trgovine, malokalibarskim i lakim oružjem i municijom 2019-2025. navodi sljedeće: „Treba istaći da su žene i muškarci podjednako učestvovali u izradi ovog strateškog dokumenta, kao i Mapi puta.“

3.3.5. Jesu li nalazi analize stanja i problema koji su proistekli iz korišćenja rodno disagregiranih podataka, analize rodne nejednakosti ili identifikovanih rodnih rizika i prepreka povezani sa ciljevima koji su postavljeni u konkretnoj javnoj politici?

Ovo je jedan od posebno problematičnih elemenata orodnjenosti važećih javnih politika. Naime, postoji više primjera gdje su autori/ke koristili rodno disagregirane podatke ili identifikovali određene probleme, međutim ti problemi nisu adresirani kroz adekvatne ciljeve i kasnije aktivnosti kojima će se uočeni problemi riješiti. Postoje i obrnuti slučajevi – kada su postavljeni rodno disagregirani ciljevi, ali oni nisu bazirani na problemima ili nejednakostima koje su identifikovane u analizi stanja.

Strateški dokument mora biti skladno povezana cjelina u kojoj se na metodološki korektan način identifikuju problemi, a zatim dizajnira adekvatan plan njihovog rješavanja, praćen odgovarajućim indikatorima za monitoring progressa. Sva tri elementa – identifikacija problema – postavljanje ciljeva i dizajn plana akcije – sistem monitoringa, moraju biti uvezani u svakom elementu uključujući i rodnu dimenziju.

Pozitivan primjer: Nakon što je u Programu za unapređenje konkurentnosti privrede za 2021. godinu u analizi stanja idenrifikovano da postoji problem nedovoljnog broja preduzetnica i vlasnica malih i srednjih preduzeća, on je adresiran kroz dva cilja - podsticanje preduzetništva kod žena i mladih kroz sufinansiranje ulaganja male vrijednosti i podrška razvoju preduzetništva kroz osnivanje novih preduzeća i animiranje specifičnih ciljnih grupa – mladih ljudi, žena i dr.

3.0.3. Jesu li postavljeni rodno senzitivni indikatori kojim će se mjeriti efekat javne politike na muškarce i žene, a posebno identifikovane nejednakosti, prepreke i rizike?

Slično kao i kod analize stanja, efekti koje proizvodi strateški dokument treba da budu praćeni u skladu sa rodnom perspektivom. To znači da treba gdje god je moguće kreirati rodno senzitivne indikatore kojima će se mjeriti efekat javne politike na muškarce i žene. Ovo je važno i za proces monitoringa implementacije – u smislu da se eventualno uočene nejednakosti koje proizvode akcije iz strateškog dokumenta mogu korigovati tokom njegovog „života,“ ali i za samu završnu evaluaciju.

Pozitivan primjer: Program ekonomskih reformi za Crnu Goru 2021-2023. godinu predviđa praćenje obuhvata i utroška vakcina po više parametara od kojih je jedna pol.

3.5.2. Jesu li dizajnirane aktivnosti kojim će se adresirati uočene rodne nejednakosti, prepreke ili rizici?

Slično kao i kod indikatora, svi ciljevi kod kojih je identifikovana rodna dimenzija treba da budu ispraćeni adekvatnim aktivnostima kojima će se djelovati na promjenu. Aktivnosti treba da budu formulisane u skladu sa Uredbom i Metodologijom.

3.6.3. Je li planiran budžet za implementaciju aktivnosti kojima se adresiraju rodne nejednakosti?

Važan element orodnjivosti koji često izostaje je adekvatno budžetsko planiranje za realizaciju mjera koje bi trebalo da riješe ili umanje strateškim planom uočene nejednakosti. Provjera usklađenosti dokumenta po ovom kriterijumu bi trebalo da uključi ispitivanje da li je za realizaciju mjera koje sadrže rodno senzitivnu dimenziju planiran budžet.

3.8.1. Je li rodno senzitivni jezik korišćen na adekvatan način u cjelokupnom tekstu javne politike?

Posljednji kriterijum orodnjavanja se odnosi na korišćenje rodno senzitivnog jezika. Veoma često, autori/ke strateških dokumenata koriste rečenicu „Svi izrazi u muškom rodu istovremeno se odnose i na ženski rod“ kako bi odgovorili na ovaj kriterijum. Ipak, to nije ispravno. Rodno senzitivni jezik podrazumijeva ispravno i dosljedno korišćenje izraza u muškom i ženskom rodu. Ukoliko u dokumentu, umjesto rodno senzitivnog jezika, postoji samo gore navedena formulacija, takav dokument se ne smatra rodno senzitivnim.

Postoji tendencija u strateškim dokumentima da autori i autorke koriste rodno neutralne oblike (npr. lica, osobe i sl.) kako bi izbjegli korišćenje rodno senzitivnih oblika. Iako ovo vjerovatno proističe iz nesigurnosti kako koristiti rodno senzitivne izraze, važno je da se iskorakom u ovom pogledu kroz strateški okvir pokaže pozitivan primjer i na taj način doprinese popularizaciji rodno senzitivnog jezika, posebno u sistemu javne uprave.

Negativan primjer: Strategija za borbu protiv trgovine ljudima za period 2019-2024. godine uglavnom koristi rodno neutralne izraze, međutim u djelovima gdje to nije moguće ne koristi rodno senzitivni jezik (npr. „njihove nosioce“ str. 11, „radom viših državnih tužilaštava rukovode rukovodioci tih državnih tužilaštava“ str. 25, ili „državni tužioci, specijalni tužioci i rukovodioci navedenih tužilaštava“ str. 25).

Obrazac mišljenja na godišnji izvještaj o sprovođenju strateških dokumenata

Obrazac mišljenja na godišnji izvještaj o sprovođenju strateških dokumenata dopunjen je sa četiri kriterijuma, čija je elaboracija data u nastavku.

1.5. Sadrži li uvodni rezime osvrt na izazove u dostizanju ciljeva i ciljnih vrijednosti sa rodnom dimenzijom?

Uvodni rezime bi trebalo dopuniti obavezom da se pored opisa ključnih dostignuća u odnosu na operativne ciljeve i najvažnije indikatore učinka, pripremi kratka elaboracija o učincima u odnosu na ciljeve i ciljne vrijednosti koje sadrže rodnu dimenziju.

2.4. Jesu li indikatori učinka prikazani disagregirano po polu?

Ovim kriterijumom se provjerava da li su indikatori u Informaciji o napretku u postizanju operativnih ciljeva prikazani disagregirano po polu.

2.6. Jesu li tokom implementacije identifikovane neke prepreke ili rizici koji proističu iz pripadnosti određenom rodu, a koje sprečavaju građane da koriste benefite koje proizvodi javna politika?

Informaciju o napretku u postizanju operativnih ciljeva treba dopuniti i elaboracijom eventualno identifikovanih prepreka ili rizika koji su spriječili građane da koriste benefite koje proizvodi javna politika zbog pripadnosti određenom polu. Ovo je veoma važan kriterijum u godišnjim izvještajima jer omogućava reviziju i adaptaciju instrumenata javne politike kako bi se korigovala uočena nejednakost.

3. Status indikatora rezultata disagregiranih po polu

Ovaj kriterijum je dodat kao dopunski na kriterijum „Status indikatora rezultata“ u tabeli kojom se provjerava da li tabela za izvještavanje o implementaciji sadrži sve elemente propisane Metodologijom.

Obrazac mišljenja na završni izvještaj o sprovođenju strateških dokumenata

Obrazac mišljenja na završni izvještaj o sprovođenju strateških dokumenata dopunjen je sa dva kriterijuma, čija je elaboracija data u nastavku.

d. Sadrži li izvještaj analizu rezultata u dostizanju ciljeva i ciljnih vrijednosti sa rodnom dimenzijom?

Poseban segment završnog izvještaja o sprovođenju strateških dokumenata, trebalo bi dopuniti sažetom analizom postignutih rezultata kada su u pitanju ciljevi i ciljne vrijednosti sa rodnom dimenzijom. U ovom dijelu bi autorke i autori trebalo da se, koristeći rodno disagregirane podatke, osvrnu na implementaciju ovih ciljeva, njihovo postizanje, ali i eventualne prepreke ili rizike sa kojima su se susreli tokom implementacije.

3. Status indikatora rezultata disagregiranih po polu

Ovaj kriterijum je dodat kao dopunski na kriterijum „Status indikatora rezultata“ u tabeli kojom se provjerava da li tabela za izvještavanje o implementaciji sadrži sve elemente propisane Metodologijom.

III ANEKS 3 – Upitnik za stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu

Elementi strateške procjene uticaja na životnu sredinu	Kriterijumi provjere kvaliteta		
	Da		Ne
1. Opšta pitanja	Pozitivni ishodi	Negativni ishodi	
1.1. Strateški dokument ima ishode koji utiču na ljude i njihovo zdravlje.			
1.2. Strateški dokument ima ishode koji utiču na biodiverzitet.			
1.3. Strateški dokument ima ishode koji utiču na prirodne resurse (zemljište, vodu, vazduh, klimu).			
1.4. Strateški dokument ima ishode koji utiču na materijalna dobra, kulturno nasleđe, uključujući arhitektonske i arheološke aspekte i na prirodni pejzaž.			
1.5. Strateški dokument ima ishode koji utiču na interakciju između faktora (buleti) 1.1, 1.2, 1.3 i 1.4.			
1.6. Strateški dokument uključuje nove procese, tehnologije i aranžmane isporuke usluga i dobara sa važnim implikacijama na životnu sredinu.			
2. Usklađenost sa Evropskim zelenim dogovorom	Da	Ne	N/A
2.1. Strateški dokument razmatra/adresira pitanja dostupnosti čiste, pristupačne i bezbjedne energije.			
2.2. Strateški dokument razmatra/adresira pitanja prelaska na održivu i pametnu mobilnost.			
2.3. Strateški dokument razmatra/adresira pitanja mobilizacije industrije za čistu i cirkularnu ekonomiju.			
2.4. Strateški dokument razmatra/adresira pitanja gradnje i obnavljanja na resursno i energetske efikasan način.			
2.5. Strateški dokument razmatra/adresira pitanja kreiranja pravičnog, zdravog i ekološki prihvatljivog prehrambenog lanca (<i>Farm to Fork</i>).			
2.6. Strateški dokument razmatra/adresira pitanja očuvanja i obnavljanja ekosistema i biodiverziteta.			
2.7. Strateški dokument razmatra/adresira pitanja ambicije za nulto zagađenje i životnu sredinu bez zagađivača.			
2.8. Strateški dokument razmatra/adresira pitanja inicijative za mobilizaciju istraživanja i podsticanje inovacija kao pokretača promjena.			
2.9. Strateški dokument razmatra/adresira pitanja inicijative za obrazovanje i treninge kojima bi radna snaga stekla vještine potrebne za ekološku tranziciju.			
3. Usklađenost sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030.	Da	Ne	N/A
3.1. Strateški dokument doprinosi dostizanju ciljeva povezanih sa ekološkim pitanjima.			
3.2. Strateški dokument doprinosi dostizanju vrijednosti indikatora za unapređenje životne sredine.			

Gore navedena pitanja se koriste tokom izrade strateškog dokumenta da se identifikuju mogući uticaji na životnu sredinu i preduzmu neophodne radnje. Opšte smjernice za te radnje su sledeće:

- Ako je odgovor „Da“ za opšta pitanja, trebalo bi da se razviju mjere povećaja potencijalne koristi za životnu sredinu i mjere koje eliminišu ili umanjuju štetne uticaje na životnu sredinu. Te mjere mogu rezultirati razvojem različitih opcija politike (dizajniranje alternativnih ciljeva ili aktivnosti). Ako je odgovor „Ne“, nema potrebe za preduzimanjem dodatnih/specifičnih radnji.
- Ako je odgovor „Da“ ili „Ne“ za pitanja koja ispituju usklađenost sa Evropskim zelenim

dogovorom, nema potrebe za preduzimanjem dodatnih/specifičnih radnji. Ako je odgovor „Ne“, to znači da strateški dokument nakon temeljnog razmatranja ne obuhvata pitanja koja se tiču evropske zelene agende.

- Ako je odgovor „Da“ ili „Ne“ za pitanja koja ispituju usklađenost sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030., nema potrebe za preduzimanjem dodatnih/specifičnih radnji. Ako je odgovor „Ne“, to znači da strateški dokument ne doprinosi postizanju ciljeva i indikatora održivog razvoja nakon temeljnog razmatranja.

IV ANEKS 4 – Obrazac za davanje mišljenja na nacrt/na predlog strateškog dokumenta, Generalni sekretarijat Vlade

Mišljenje na nacrt/na predlog

1. Generalni osvrt na nacrt/na predlog strateškog dokumenta

Osvrt na stepen primjene pravnog okvira za strateško planiranje sa sugestijama za sveukupan ciklus planiranja politika u datoj oblasti

2. Ocjena usklađenosti – pristup semafora

OBRAZAC USKLAĐENOSTI STRATEŠKOG DOKUMENTA				
Elementi strateškog dokumenta za provjeru usklađenosti		Ocjena usklađenosti		
		DA	NE	Nije primjenjivo
1.	Usklađenost s postojećim strateškim okvirom (na nivou cilja i indikatora)			
1.1.	Je li u strateškom dokumentu objašnjena usklađenost s krovnim strateškim dokumentima (NSOR 2030, PPCG, PRCG, PER, SPRV)?			
1.2.	Je li u strateškom dokumentu objašnjena usklađenost sa sektorska strateška dokumenta			
1.3.	Je li u strateškom dokumentu objašnjena usklađenost s preuzetim međunarodnim obavezama?			
1.4.	Sadrži li uvodni dio osvrt na rodnjenost strateškog dokumenta?			
1.5.	Sadrži li uvodni dio osvrt na stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu?			

2. Usklađenost s procesom evropske integracije i ključnim politikama EU			
2.1. Je li u strateškom dokumentu objašnjena usklađenost s procesom EU integracija, s nacionalnog nivoa (završna mjerila, pregovaračka pozicija, kriterijumi IPA)?			
2.2. Je li u strateškom dokumentu objašnjena usklađenost s politikama na EU nivou (strateški okvir EU, sektorske politike EU, ciljevi EU do 2030, Evropski zeleni plan, rodne politike na nivou EU)?			
3. Usklađenost s Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata i principom orodnjavanja javnih politika			
3.1. Sadrži li strateški dokument obavezan sadržaj iz Uredbe?			
3.2. Analiza stanja i problema			
3.2.1. Obuhvata li analiza stanja analizu učinaka (uključujući i nedostatke) prethodnog strateškog dokumenta, ukoliko je postojao?			
3.2.2. Počiva li analiza stanja na mjerljivim podacima koji ukazuju na problem?			
3.2.3. Jesu li u analizi stanja korišćeni rodno disagregirani podaci?			
3.2.4. Obuhvata li analiza stanja i analizu uloga domaćih i međunarodnih relevantnih aktera?			
3.2.5. Jesu li analizom stanja i problema identifikovani prioritetni problemi u datoj oblasti, odnosno njihovi uzroci i posljedice?			
3.2.6. Je li analiza stanja identifikovala rodne nejednakosti u obrazovanju, zapošljavanju, učešću u donošenju odluka ili drugim za javnu politiku relevantnim oblastima?			
3.2.7. Je li analiza stanja identifikovala neke prepreke ili rizike koji proističu iz pripadnosti određenom rodu, a koji sprečavaju građane da koriste benefite koje proizvodi javna politika?			
3.2.8. Je li rodna perspektiva uzeta u obzir u pripremljenoj fazi donošenja nacrt/prijedloga strateškog dokumenta?			
3.2.9. Je li sastav radne grupe za pripremu nacrt/prijedloga strateškog dokumenta bio rodno izbalansiran?			
3.3. Strateški i operativni ciljevi			
3.3.1. Je li definisan strateški cilj u skladu s Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata?			

3.3.2.	Jesu li definisani operativni ciljevi koji doprinose sprovođenju strateškog cilja?			
3.3.3.	Odgovaraju li operativni ciljevi na prioritete probleme utvrđene tokom analize stanja?			
3.3.4.	Jesu li operativni ciljevi SMART (konkretni, mjerljivi, akciono orijentisani, realistični i vremenski ograničeni)?			
3.3.5.	Jesu li nalazi analize stanja i problema koji su proistekli iz korišćenja rodno disagregiranih podataka, analize rodne nejednakosti ili identifikovanih rodnih rizika i prepreka povezani sa ciljevima koji su postavljeni u konkretnoj javnoj politici?			
3.3.6.	Sadrži li pregled strateških i operativnih ciljeva analizu njihovog uticaja na životnu sredinu?			
3.4.	Indikatori uspjeha			
3.4.1.	Ima li svaki operativni cilj makar jedan odgovarajući indikator učinka?			
3.4.2.	Jesu li indikatori učinka jasni, mjerljivi i relevantni za sprovođenje postavljenih operativnih ciljeva?			
3.4.3.	Jesu li postavljeni rodno senzitivni indikatori kojim će se mjeriti efekat javne politike na muškarce i žene, a posebno na identifikovane nejednakosti, prepreke i rizike?			
3.4.4.	Imaju li indikatori učinka postavljene polazne, srednjeročne i ciljne vrijednosti?			
3.5.	Akcioni plan			
3.5.1.	Jesu li predviđene aktivnosti definisane tako da doprinose realizaciji operativnog cilja?			
3.5.2.	Jesu li dizajnirane aktivnosti kojim će se adresirati uočene rodne nejednakosti, prepreke ili rizici?			
3.5.3.	Je li određena nadležna institucija za sprovođenje predviđene aktivnosti?			
3.5.4.	Jesu li određeni početni i završni rokovi za sprovođenje aktivnosti?			
3.5.5.	Je li definisan indikator rezultata za svaku od aktivnosti?			
3.5.6.	Jesu li navedena neophodna budžetska sredstva i izvori finansiranja za realizaciju aktivnosti?			
3.6.	Finansijska procjena			

3.6.1.	Sadrži li strateški dokument prikaz ukupnih finansijskih sredstava koji će biti iskorišćeni za period važenja strateškog dokumenta ili makar za period obuhvaćen pratećim akcionim planom dokumenta?			
3.6.2.	Jesu li predstavljeni izvori finansiranja iz kojih će biti obezbijedena finansijska sredstva?			
3.6.3.	Je li planiran budžet za implementaciju aktivnosti kojima se adresiraju rodne nejednakosti?			
3.7.	Monitoring, evaluacija i izvještavanje			
3.7.1.	Jesu li strategijom utvrđeni i opisani mehanizmi za monitoring, prikupljanje podataka i izvještavanje?			
3.7.2.	Je li predviđeno odgovorno tijelo za vršenje monitoringa?			
3.7.3.	Jesu li predviđeni rokovi i dinamika izvještavanja?			
3.7.4.	Je li predviđen način podnošenja izvještaja o monitoringu – adresat i javno objavljivanje izvještaja?			
3.7.5.	Je li strategijom predviđena evaluacija?			
3.7.6.	Ukoliko evaluaciju vrši eksterni evaluator (nezavisni evaluator), jesu li predviđena neophodna finansijska sredstva za njegovo angažovanje?			
3.8.	Rodno senzitivni jezik			
3.8.1.	Je li rodno senzitivni jezik korišćen na adekvatan način u cjelokupnom tekstu javne politike?			

V ANEKS 5 – Obrazac za davanje mišljenja na godišnji izvještaj o sprovođenju strateških dokumenata, Generalni sekretarijat Vlade

Mišljenje na godišnji izvještaj o sprovođenju strateškog dokumenta
GENERALNI OSVRT NA GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O PRAĆENJU SPROVOĐENJA

Izvještaj dostavljen na mišljenje je:	<i>(Navesti godinu sprovođenja strateškog dokumenta)</i>	
Ispunjava li dostavljeni Izvještaj minimum kriterijuma kvaliteta propisanih Metodologijom razvoja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata?	DA	NE
OPŠTA PROCJENA KVALITETA IZVJEŠTAJA:		
Obrazloženje:		

OBRAZAC ZA PROCJENU ISPUNJENOSTI KRITERIJUMA ZA IZVJEŠTAVANJE

Elementi procjene godišnjeg izvještaja o sprovođenju akcionog plana	Procjena ispunjenosti kriterijuma		
	DA	NE	Nije primjenjivo
1. SADRŽI LI IZVJEŠTAJ UVODNI REZIME			
1.1. Sadrži li uvodni rezime informaciju o stepenu realizacije AP? <i>(Procenat realizovanih aktivnosti, procenat aktivnosti koje nijesu pravovremeno realizovane, procenat djelimično realizovanih aktivnosti i sl.)</i>			
1.2. Pruža li uvodni rezime kratka pojašnjenja zašto se aktivnosti nijesu realizovale u roku?–			
1.3. Sadrži li uvodni rezime <u>kratak osvrt na ključna dostignuća</u> po operativnim ciljevima? Daje li se osvrt na dostignute vrijednosti <u>najvažnijih</u> indikatora učinka? * <i>(Osvrt na vrijednosti najvažnijih indikatora obavezan za izvještaje nakon druge godine implementacije AP)</i>			
1.4. Sadrži li uvodni rezime osvrt na izazove u dostizanju ciljeva i ciljnih vrijednosti indikatora učinka?			
1.5. Sadrži li uvodni rezime osvrt na izazove u dostizanju ciljeva i ciljnih vrijednosti sa rodnom dimenzijom?			

2. SADRŽI LI IZVJEŠTAJ INFORMACIJU O NAPRETKU U POSTIZANJU OPERATIVNIH CILJEVA?			
2.1. Sadrži li izvještaj analitički osvrt na dostignuća za svaki operativni cilj posebno? <i>(Opis dostignuća i kako oni doprinose operativnim ciljevima, primjeri dobre prakse,)</i>			
2.2. Sadrži li izvještaj osvrt na izazove u ostvarenju ciljeva za svaki operativni cilj posebno? <i>(Opis izazova u dostizanju željenih promjena. Izazovi treba da budu adresirani preporukama za naredni period sprovođenja u poslenjem poglavlju – tačka 4)</i>			
2.3. Sadrži li izvještaj polaznu, ciljnu i ostvarenu vrijednost indikatora učinka (za svaki operativni cilj posebno)? *Osvrt na vrijednosti indikatora obavezan je za izvještaje za godinu za koju je postavljena prelazna (srednjoročna) vrijednosti – najčešće nakon druge godine implementacije strateškog dokumenta			
2.4. Jesu li indikatori učinka prikazani disagregirano po polu? *Osvrt na vrijednosti indikatora obavezan je za izvještaje za godinu za koju je postavljena prelazna (srednjoročna) vrijednosti – najčešće nakon druge godine implementacije strateškog dokumenta			
2.5. Sadrži li izvještaj prateću analizu uzroka, razloge za (ne)dostizanje željenih vrijednosti indikatora učinka? *Osvrt na vrijednosti indikatora obavezan za izvještaje nakon druge godine implementacije AP			
2.6. Jesu li tokom implementacije identifikovane neke prepreke ili rizici koji proističu iz pripadnosti određenom rodu, a koje sprečavaju građane da koriste benefite koje proizvodi javna politika?			

3. SADRŽI LI IZVJEŠTAJ TABELU ZA IZVJEŠTAVANJE O IMPLEMENTACIJI AP			
Sadrži li tabela ključne informacije propisane Metodologijom:			
Indikatori učinka (* obavezno nakon druge godine sprovođenja AP)			
Aktivnosti			
Nadležna institucija			
Početak realizacije aktivnosti			
Rok za realizaciju aktivnosti			
Status indikatora rezultata			
Status indikatora rezultata disagregiranih po polu			
Status realizacije (semafor pristup)			
Razlozi kašnjenja sa sprovođenjem aktivnosti			
Novi rok za realizaciju aktivnosti			
Osvrt na planirana i utrošena sredstva za svaku aktivnost			
Preporuka za dalju realizaciju aktivnosti			
OBRAZLOŽENJE:			
4. SADRŽI LI IZVJEŠTAJ PREPORUKE ZA BUDUĆE EFIKASNIJE SPROVOĐENJE AP			

VI ANEKS 6 – Obrazac za davanje mišljenja na završni izvještaj o sprovođenju strateških dokumenata, Generalni sekretarijat Vlade

Mišljenje na završni izvještaj o sprovođenju strateškog dokumenta

GENERALNI OSVRT NA ZAVRŠNI IZVJEŠTAJ O PRAĆENJU SPROVOĐENJA

Ispunjava li dostavljeni Izvještaj minimum kriterijuma kvaliteta propisanih Metodologijom razvoja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata?	DA	NE
OPŠTA PROCJENA KVALITETA IZVJEŠTAJA		
Obrazloženje:		

OBRAZAC ZA PROCJENU ISPUNJENOSTI KRITERIJUMA ZA IZVJEŠTAVANJE

Elementi procjene završnog izvještaja o sprovođenju strateških dokumenata	Procjena ispunjenosti kriterijuma		
	DA	NE	Nije primjenjivo
1. SADRŽI LI IZVJEŠTAJ <i>UVODNI REZIME</i>			
a. Sadrži li uvodni rezime kratak opis ključnih dostignuća po strateškim i operativnim ciljevima (koristeći indikatore uspjeha) s osvrtom na izazove u njihovom dostizanju?			
b. Sadrži li uvodni rezime informaciju o stepenu realizacije aktivnosti tokom posljednje godine sprovođenja strateškog dokumenta?			
c. Pruža li uvodni rezime kratka pojašnjenja zašto se aktivnosti nijesu realizovale?			
d. Sadrži li uvodni rezime podatak o ukupno planiranim i utrošenim sredstvima za sprovođenje strateškog dokumenta?			
1. SADRŽI LI IZVJEŠTAJ <i>INFORMACIJU O <u>ISPUNJENOSTI STRATEŠKIH I OPERATIVNIH CILJEVA</u></i>			
a. Sadrži li izvještaj polaznu, ciljnu i ostvarenu vrijednost indikatora uticaja i učinka (za svaki strateški i operativni cilj ponaosob)?			
b. Sadrži li izvještaj analizu uzroka, razloge za nedostizanje ciljeva (željenih vrijednosti indikatora uticaja i učinka)?			
c. Sadrži li izvještaj analizu dobrih rezultata i postignuća, i kako se do njih došlo?			

d. Sadrži li izvještaj analizu rezultata u dostizanju ciljeva i ciljnih vrijednosti sa rodnom dimenzijom?			

2. SADRŽI LI IZVJEŠTAJ TABELU ZA IZVJEŠTAVANJE O IMPLEMENTACIJI AP ZA POSLJEDNJU GODINU SPROVOĐENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA?			
a. Sadrži li tabela ključne informacije propisane Metodologijom:			
Operativni cilj s polaznom, ciljnom i dostignutom vrijednošću indikatora na kraju perioda implementacije strateškog dokumenta			
Aktivnosti			
Nadležna institucija			
Početak realizacije aktivnosti			
Rok za realizaciju aktivnosti			
Status indikatora rezultata			
Status indikatora rezultata disagregiranih po polu			
Status realizacije (semafor pristup)			
Razlozi kašnjenja sa sprovođenjem aktivnosti			
Osvrt na planirana i utrošena sredstva za svaku aktivnost			
OBRAZLOŽENJE:			

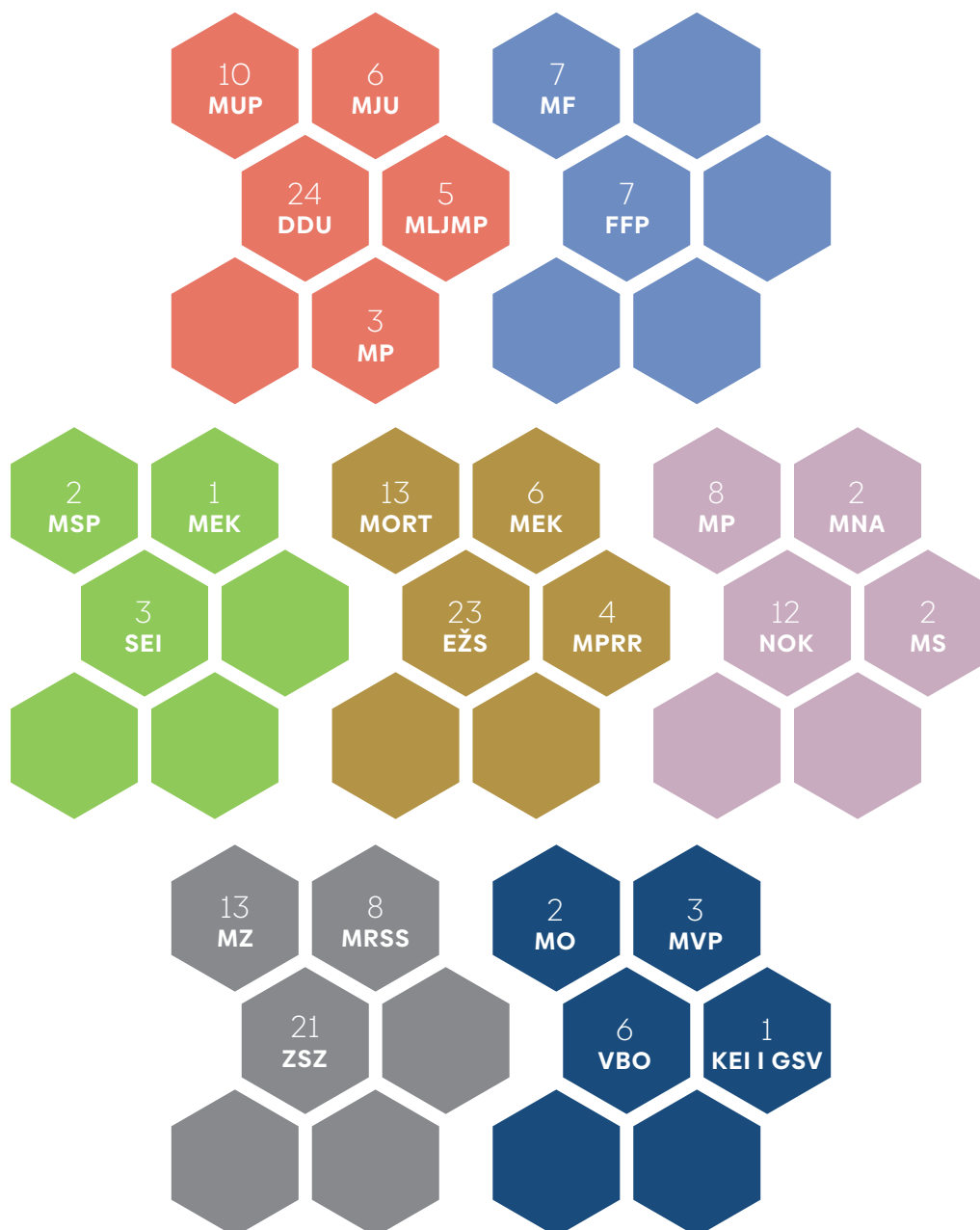
3. SADRŽI LI IZVJEŠTAJ NALAZE EX POST EVALUACIJE?			

4. SADRŽI LI IZVJEŠTAJ OSVRT NA PLANIRANA I UTROŠENA FINANSIJSKA SREDSTVA ZA CJELOKUPAN PERIOD SPROVOĐENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA? (Presjek troškova po izvorima finansiranja, prateće obrazloženje podataka)			

5. SADRŽI LI IZVJEŠTAJ PREPORUKE ZA NAREDNI CIKLUS KREIRANJA JAVNE POLITIKE? <i>(Preporuke razvrstane po ciljevima, adresirane odgovornim institucijama,)</i>			

VII Aneks 7 – Sektorska podjela strateških dokumenata i ukupan broj strategija (februar 2023)

- ◆ **Demokratija i dobro upravljanje - DDU**
- ◆ **Finansijska i fiskalna politika - FFP**
- ◆ **Saobraćajna, energetska i informacijska infrastruktura - SEI**
- ◆ **Ekonomski razvoj i životna sredina - EŽS**
- ◆ **Nauka, obrazovanje, kultura, mladi i sport - NOK**
- ◆ **Zapošljavanje, socijalna politika i zdravstvo - ZSZ**
- ◆ **Vanjska i bezbjednosna politika i odbrana - VBO**



- **Ministarstvo pravde - MP**
- **Ministarstvo javne uprave - MJU**
- **Ministarstvo unutrašnjih poslova - MUP**
- **Ministarstvo za ljudska i manjinska prava - MLJMP**
- **Ministarstvo finansija - MF**
- **Ministarstvo saobraćaja i pomorstva - MSP**

- **Ministarstvo ekonomije - MEK**
- **Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja - MPR**
- **Ministarstvo održivog razvoja i turizma - MORT**
- **Ministarstvo prosvjete - MP**
- **Ministarstvo nauke - MNA**
- **Ministarstvo sporta - MS**
- **Ministarstvo kulture - MK**

- **Ministarstvo zdravlja - MZ**
- **Ministarstvo rada i socijalnog staranja - MRSS**
- **Ministarstvo odbrane - MO**
- **Ministarstvo vanjskih poslova - MVP**
- **Kancelarija za evropske integracije i Generijalni sekretarijat Vlade - KEI i GSV**

SEKTOR DEMOKRATIJE I DOBROG UPRAVLJANJA

MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija za borbu protiv trgovine ljudima za period 2019-2024.
2. Strategija reintegracije lica vraćenih po osnovu sporazuma o readmisiji 2016-2020.
3. Strategija za integrirano upravljanje migracijama u Crnoj Gori za period 2017-2020.
4. Startegija za smanjenje rizika od katastrofa 2018-2023.
5. Strategija upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije 2019-2024.
6. Strategija za suzbijanje nedozvoljenog posjedovanja, zloupotrebe i trgovine, malokalibarskim i lakim oružjem i municijom 2019-2025.
7. Šengenski akcioni plan
8. Strategija integrisanog upravljanja granicom 2020-2024
9. Strategija prevencije i suzbijanja radikalizacije i nasilnog ekstremizma za period 2020-2024
10. Strategija razvoja Uprave policije 2016-2020.

SEKTORSKI PROGRAMI:

Program poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju 2020-2022

MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2016-2020.
2. Strategija unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018-2020.
3. Strategija razvoja informacionog društva Crne Gore do 2020.
4. Strategija sajber bezbjednosti Crne Gore 2018-2021.
5. Strategija korišćenja Open source tehnologije
6. Strategija implementacije disaster recovery-a (strategija za obezbjeđenje podataka u slučaju katastrofe za potrebe državnih organa i organa uprave u Crnoj Gori)

SEKTORSKI PROGRAMI:

Nacionalni akcioni plan za inicijativu Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2018-2020 °

° - oznaka da strateški dokument ima prirodu sektorske strategije ili programa, iako po nazivu ne odgovara klasifikaciji

MINISTARSTVO ZA LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori za period 2019-2023.
2. Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016-2020.
3. Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021.
4. Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPR) 2017-2021.
5. Strategija manjinske politike 2019-2023.

MINISTARSTVO PRAVDE

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2016-2020.
2. Strategija izvršenja krivičnih sankcija za period 2017-2021.
3. Strategija reforme pravosuđa 2019-2022.

SEKTORSKI PROGRAMI:

• Program razvoja alternativnog rješavanja sporova 2019-2021.

MINISTARSTVO FINANSIJA

KROVNA DOKUMENTA:

1. Fiskalna strategija Crne Gore 2017-2020. *
2. Pravci razvoja Crne Gore 2018-2021. *
3. Program ekonomskih reformi 2019-2021. *
4. Smjernice makroekonomske i fiskalne politike 2018-2021. *

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Srednjoročna strategija upravljanja dugom 2018-2020.
2. Strategija trgovinskih olakšica 2018 - 2022
3. Strategija za prelazak javnog sektora na obračunsko računovodstvo
4. Nacionalna strategija za borbu protiv nelegalnog prometa duvanskih proizvoda
5. Strategija razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori 2016-2020.
6. Strategija razvoja zvanične statistike 2019-2023
7. Strategija za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u cilju zaštite finansijskih interesa EU, za period 2019-2022.

SEKTORSKI PROGRAMI:

- Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020.

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

- Program zvanične statistike 2019-2023.

SEKTOR SAOBRAĆAJNE, ENERGETSKE I INFORMACIONE INFRASTRUKTURE

MINISTARSTVO SAOBRAĆAJA I POMORSTVA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija razvoja željeznice 2017-2027.
2. Strategija razvoja saobraćaja 2019-2035.

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

- Strategija razvoja i održavanja državnih puteva

MINISTARSTVO EKONOMIJE

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija razvoja energetike Crne Gore 2014-2030.

SEKTORSKI PROGRAMI:

Akcionni plan energetske efikasnosti za period 2019-2021. °

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

1. Energetska politika Crne Gore 2011-2030.

SEKTOR EKONOMSKOG RAZVOJA I ŽIVOTNE SREDINE

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA

KROVNA DOKUMENTA:

Nacionalna strategija održivog razvoja 2016-2030. *

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Nacionalna strategija za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena s Predlogom akcionog plana za period 2016-2020.
2. Strategija razvoja turizma u Crnoj Gori do 2020.
3. Nacionalna strategija u oblasti klimatskih promjena 2015-2030.
4. Nacionalna strategija upravljanja kvalitetom vazduha 2013-2020.
5. Nacionalna strategija integralnog upravljanja obalnim područjem Crne Gore 2015-2030.
6. Nacionalna strategija upravljanja hemikalijama 2019-2022.
7. Nacionalna strategija biodiverziteta sa Akcionim planom 2016-2020.
8. Strategija za zaštitu od jonizujućih zračenja, radijacione sigurnosti i upravljanja radioaktivnim otpadom za period 2017-2021. godine s Predlogom akcionog plana za period 2017-2021.
9. Nacionalna stambena strategija 2011-2020.
10. Strategija razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020.
11. Strategija upravljanja otpadom 2015-2030.
12. Strategija ekoremedijacije 2014-2020
13. Nacionalni plan za implementaciju Stokholmske konvencije 2019-2023. °

SEKTORSKI PROGRAMI:

1. Program zaštite od radona 2019-2023.
2. Program razvoja kulturnog turizma Crne Gore 2019-2021
3. Program razvoja ruralnog turizma 2019-2021.
4. Program socijalnog stanovanja za period 2017 – 2020.

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

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

MINISTARSTVO EKONOMIJE

KROVNA DOKUMENTA:

- Strategija regionalnog razvoja Crne Gore za period 2014–2020.

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Industrijska politika Crne Gore 2019-2023. °
2. Strategija za cjeloživotno preduzetničko učenje 2020-2024.
3. Strategija razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori 2018-2022.
4. Strategija razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori 2015-2020.
5. Strategija poštanske djelatnosti 2019-2023.
6. Strategija tržišnog nadzora Crne Gore (2009.)

SEKTORSKI PROGRAMI:

- Nacionalni program zaštite potrošača 2019-2021.

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

- Državni plan eksploatacije mineralnih sirovina 2019-2035.

MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore 2015-2020.
2. Strategija razvoja šuma i šumarstva (2014-2023)
3. Strategija ribarstva Crne Gore 2015-2020.
4. Strategija upravljanja vodama 2018–2035.

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

1. Agrobudžet 2020. *
2. Nacionalna šumarska politika Crne Gore (2008)
3. Akcioni plan za suzbijanje nelegalne eksploatacije rječnih nanosa vodotoka 2019-2021.
4. Akcioni plan za spriječavanje bespravnih aktivnosti u šumarstvu 2019-2021.
5. Akcioni plan za usaglašavanje s pravnom tekovinom EU, Poglavlje 11- Poljoprivreda i ruralni razvoj
6. Godišnji program gazdovanja šumama 2020.

MINISTARSTVO PROSVJETE

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Crnoj Gori 2016-2020.
2. Strategija opšteg srednjeg obrazovanja u Crnoj Gori 2015-2020.
3. Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori 2015-2020.
4. Strategija razvoja visokog obrazovanja u Crnoj Gori 2016-2020.
5. Strategija razvoja i finansiranja visokog obrazovanja u Crnoj Gori 2011-2020.
6. Strategija inkluzivnog obrazovanja 2019-2025.
7. Nacionalna strategija cjeloživotne karijerne orijentacije 2016-2020.
8. Strategija obrazovanja nastavnika u Crnoj Gori 2017-2024.

SEKTORSKI PROGRAMI:

1. Program za realizaciju preporuka za unapređenje obrazovne politike 2019-2021. na osnovu rezultata studije PISA 2015
2. Program za razvoj i podršku talentovanim učenicima 2020-2022

MINISTARSTVO NAUKE

KROVNA DOKUMENTA:

- Strategija pametne specijalizacije 2019-2024. *

SEKTORSKE STRATEGIJE:

- Strategija inovativne djelatnosti 2016-2020.
- Strategija naučnoistraživačke djelatnosti 2017-2021.

SEKTORSKI PROGRAMI:

1. Program podsticanja inovativnih startapova u Crnoj Gori 2019-2021.
2. Program usvajanja principa „Otvorena nauka“ 2020-2022.

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

- Mapa puta za istraživačku infrastrukturu (2019-2020)

MINISTARSTVO SPORTA I MLADIH

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija za mlade 2017-2021.
2. Strategija razvoja sporta u Crnoj Gori 2018-2021.

SEKTORSKI PROGRAMI:

- Program ostvarivanja javnog interesa omladinske politike za 2020. godinu

MINISTARSTVO KULTURE

SEKTORSKI PROGRAMI:

1. Program razvoja kulture 2016-2020
2. Program „Kreativna Crna Gora: identit, imidž, promocija“ 2017-2020

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

- Program zaštite i očuvanja kulturnih dobara za 2019. godinu

SEKTOR ZAPOŠLJAVANJA, SOCIJALNE POLITIKE I ZDRAVSTVA

MINISTARSTVO ZDRAVLJA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Strategija razvoja zdravstva Crne Gore (2003.)
2. Nacionalna strategija prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja u Crnoj Gori 2013-2020.
3. Nacionalna strategija za rijetke bolesti u Crnoj Gori 2013-2020.
4. Strategija Crne Gore za sprječavanje zloupotrebe droga 2013-2020.
5. Strategija za očuvanje i unapređenje reproduktivnog i seksualnog zdravlja 2013 – 2020.
6. Nacionalna strategija za borbu protiv HIV/AIDS 2015-2020.
7. Strategija za unapređenje medicine rada u Crnoj Gori 2015-2020.
8. Master Plan razvoja zdravstva Crne Gore 2015-2020.
9. Strategija razvoja Integralnog zdravstvenog informacionog sistema i e – zdravlja za period 2018 - 2023.
10. Nacionalna strategija za kontrolu rezistencije bakterija na antibiotike 2017-2021.
11. Nacionalna strategija zdravstvene zaštite lica sa šećernom bolešću 2016-2020.
12. Strategija zaštite i unaprjeđenja mentalnog zdravlja u Crnoj Gori 2019-2023.
13. Strategija za poboljšanje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbjednosti pacijenata za period 2019-2023

SEKTORSKI PROGRAMI:

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

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

- Zdravstvena politika u Republici Crnoj Gori do 2020. godine

MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNOG STARANJA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2016-2020.
2. Strategija za unapređenje zaštite i zdravlja na radu u Crnoj Gori 2016-2020.
3. Strategija razvoja sistema socijalne zaštite starijih 2018-2022.
4. Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite 2018-2022.
5. Strategija zaštite od nasilja u porodici 2016-2020.
6. Strategija za prevenciju i zaštitu djece od nasilja 2017-2021.
7. Strategija za integraciju lica sa invaliditetom u Crnoj Gori 2016-2020.
8. Strategija za ostvarivanje prava djeteta 2019-2023

SEKTORSKI PROGRAMI:

- Program reforme politike zapošljavanja i socijalne politike 2015-2020.

SEKTOR VANJSKIH POSLOVA, BEZBJEDNOSTI I ODBRANE

MINISTARSTVO ODBRANE

KROVNA DOKUMENTA:

1. Strategija odbrane Crne Gore *
2. Strategija nacionalne bezbjednosti *

SEKTORSKE STRATEGIJE:

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

MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA

SEKTORSKE STRATEGIJE:

1. Komunikaciona strategija – Crna Gora članica NATO 2018-2020.
2. Strategija za neproliferaciju oružja za masovno uništenje za period 2016-2020.
3. Strategije saradnje sa dijasporom-iseljenicima za period 2020-2023.

SEKTORSKI PROGRAMI:

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

KANCELARIJA ZA EVROPSKE INTEGRACIJE I GENERALNI SEKRETARIJAT VLADE

KROVNA DOKUMENTA:

- Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2019-2020.

SEKTORSKE STRATEGIJE:

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

VIII Aneks 8 - UREDBA O NAČINU I POSTUPKU IZRADE, USKLAĐIVANJA I PRAĆENJA SPROVOĐENJA STRATEŠKIH DOKUMENATA

Na osnovu člana 12 stav 3 Zakona o državnoj upravi ("Službeni list RCG", broj 38/03 i "Službeni list CG", br. 22/08, 42/11, 54/16 i 13/18),

Vlada Crne Gore, na sjednici od 19. jula 2018. godine, donijela je

Uredbu o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata

Uredba je objavljena u "Službenom listu CG", br. 54/2018 od 31.7.2018. godine, a stupila je na snagu 8.8.2018.

Predmet

Član 1

Ovom uredbom propisuju se način i postupak izrade strategija i programa kojima se predlaže unutrašnja i vanjska politika u određenoj oblasti (u daljem tekstu: strateški dokumenti) koje donosi Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada), utvrđivanja aktivnosti za njihovo sprovođenje, provjere njihove međusobne usklađenosti i usklađenosti sa planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore i finansijskim strateškim dokumentima, praćenja njihovog sprovođenja i druga pitanja od značaja za njihovu izradu i sprovođenje.

Strategija

Član 2

Strategija je dokument javne politike kojim se na cjelovit način utvrđuju strateški ciljevi, kao i operativni ciljevi za postizanje strateških ciljeva u jednoj ili više međusobno povezanih društveno-ekonomskih oblasti. Strategija obavezno sadrži: uvod, analizu postojećeg stanja u određenoj oblasti, strateške i operativne ciljeve sa pratećim indikatorima uspjeha, ključne aktivnosti za sprovođenje operativnih ciljeva, opis aktivnosti nadležnih organa i tijela za praćenje njenog sprovođenja, način izvještavanja i evaluacije, kao i prateći akcioni plan s procjenom troškova. Strategija se donosi za period od najmanje četiri godine.

Program

Član 3

Program je dokument javne politike kojim se utvrđuju operativni ciljevi i aktivnosti za rješavanje određenog pitanja u određenoj društvenoekonomskoj oblasti, koje nije obuhvaćeno strategijom iz te oblasti. Program sadrži: uvod, opis stanja koje zahtijeva rješavanje, operativne ciljeve i prateće indikatore učinka, aktivnosti za sprovođenje operativnih ciljeva, opis aktivnosti nadležnih organa i tijela za praćenje njegovog sprovođenja, kao i način izvještavanja i evaluacije. Program može da sadrži akcioni plan za njegovo sprovođenje, ako samim programom nijesu predviđene detaljne aktivnosti za postizanje operativnih ciljeva.

Program se donosi za period od najviše tri godine.

Izrazi

Član 4

Izrazi upotrijebljeni u ovoj uredbi imaju sljedeća značenja:

- 1) javne politike su pravci djelovanja Crne Gore utvrđeni planskim i strateškim dokumentima radi ostvarivanja ciljeva koji se žele postići u svim oblastima društva;
- 2) sektor je oblast javne politike koja obuhvata međusobno povezana pitanja iz nadležnosti više organa državne uprave na koja se odnose mjere javne politike;
- 3) strateški cilj je rezultat koji se želi postići u oblasti javne politike na državnom nivou sprovođenjem strategije;
- 4) operativni cilj je konkretni rezultat koji se želi postići u okviru strateškog cilja aktivnostima planiranim u određenom vremenskom periodu;
- 5) aktivnost predstavlja niz međusobno povezanih radnji čije sprovođenje neposredno vodi ostvarenju operativnog cilja, a posredno ostvarenju strateškog cilja, angažovanjem ljudskih, organizacionih, finansijskih i materijalnih resursa;
- 6) indikatori uspjeha su mjerljivi pokazatelji koji omogućavaju da se utvrdi napredak u ostvarivanju strateških i operativnih ciljeva i aktivnosti i mogu biti: indikator učinka, kao pokazatelj stepena ispunjenosti strateškog ili operativnog cilja i indikator rezultata, kao pokazatelj ispunjenosti aktivnosti.

Principi planiranja, izrade i sprovođenja strateških dokumenata

Član 5

Strateški dokumenti izrađuju se i sprovode u skladu sa principima usklađenosti, finansijske održivosti, odgovornosti, saradnje nadležnih organa, transparentnosti, kontinuiteta, ekonomičnosti i racionalnog planiranja.

Princip usklađenosti

Član 6

Princip usklađenosti podrazumijeva da su strateška dokumenta usklađena po prioritetima i ciljevima javnih politika.

U postupku izrade strateških dokumenata mora se voditi računa o njihovoj usklađenosti sa prioritetima planskih i strateških dokumenata

kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore i finansijskim strateškim dokumentima.

Strateška dokumenta moraju biti i međusobno usklađena po ciljevima javnih politika, na način da se izbjegnu uzajamno isključivanje tih

ciljeva i njihovo preklapanje.

Princip finansijske održivosti

Član 7

Princip finansijske održivosti podrazumijeva da se prilikom planiranja i sprovođenja strateških dokumenata poštuju fiskalna ograničenja

definisana godišnjim i srednjoročnim budžetskim okvirom.

Prilikom izbora pravca djelovanja javne politike sagledava se više mogućnosti, a bira se ona mogućnost koja garantuje veću društvenu i

ekonomsku vrijednost uz odgovorno poštovanje limita potrošnje, u skladu sa zakonom kojim se uređuju budžet i fiskalna odgovornost.

Princip odgovornosti

Član 8

Princip odgovornosti obavezuje organe državne uprave zadužene za izradu i sprovođenje strateškog dokumenta da obezbijede

odgovarajuće uslove, resurse i podršku za postizanje željenih rezultata.

Princip odgovornosti podrazumijeva da se prilikom izrade strateškog dokumenta jasno odrede organi državne uprave odgovorni za njegovo

sprovođenje.

Princip saradnje

Član 9

Princip saradnje podrazumijeva obavezu usaglašenog međuresornog pristupa prilikom planiranja javnih politika, koordinacije pripreme i

sprovođenja strateških dokumenata.

Princip transparentnosti

Član 10

Princip transparentnosti podrazumijeva da se u toku pripreme strateškog dokumenta sprovede postupak konsultovanja organa,

organizacija, udruženja i pojedinaca u početnoj fazi njegove pripreme, kao i organizovanje javne rasprave o tekstu nacрта strateškog

dokumenta, u skladu sa propisom Vlade kojim se uređuje sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona i strategija.

Princip kontinuiteta

Član 11

Princip kontinuiteta podrazumijeva da:

- novi strateški dokument bude zasnovan na strateškim dokumentima koji su mu prethodili;
- organi državne uprave obezbijede praćenje sprovođenja i evaluaciju postignutih učinaka strateških dokumenata, u cilju daljeg obezbjeđivanja procesa planiranja javnih politika;
- se, prilikom izrade novog strateškog dokumenta, obuhvate ciljevi i aktivnosti koji nijesu realizovani u skladu sa prethodnim strateškim dokumentom u određenoj oblasti javne politike, a postoji potreba za njihovom realizacijom.

Princip ekonomičnosti i racionalnog planiranja

Član 12

Princip ekonomičnosti i racionalnog planiranja podrazumijeva da se prilikom planiranja i izrade strateškog dokumenta vodi računa o

stepenu ljudskih, organizacionih, finansijskih i materijalnih resursa koji su na raspolaganju za njegovo sprovođenje, praćenje sprovođenja,

izvještavanje i evaluaciju.

U postupku izrade strateškog dokumenta organ državne uprave vodi računa da se pitanja od značaja u srodnim tematskim oblastima

javnih politika rješavaju u okviru jednog strateškog dokumenta.

Sektoru strateških dokumenata

Član 13

Strateška dokumenta izrađuju se i sprovode u sljedećim sektorima:

- 1) demokratija i dobro upravljanje - oblasti koje se odnose na vladavinu prava i reformu javne uprave;
- 2) finansijska i fiskalna politika - oblasti koje se odnose na finansijsku stabilnost i održivi sistem upravljanja javnim finansijama;
- 3) saobraćajna, energetska i informaciona infrastruktura - oblasti koje se odnose na infrastrukturne prioritete;
- 4) ekonomski razvoj i životna sredina - oblasti koje se odnose na unapređenje konkurentnosti, proizvodnje, poljoprivredu i ruralni razvoj, održivi razvoj i turizam, kao i zaštitu životne sredine;
- 5) nauka, obrazovanje, kultura, mladi i sport - oblasti koje se odnose na ekonomski razvoj zasnovan na znanju, unapređenju obrazovanja, razvoju kulture, aktivizmu mladih i sportu;
- 6) zapošljavanje, socijalna politika i zdravstvo - oblasti koje se odnose na obezbjeđivanje inkluzivnog rasta, socijalne kohezije i zaštite zdravlja i
- 7) vanjska i bezbjednosna politika i odbrana - oblasti koje se odnose na vanjsku politiku, pitanja od značaja za nacionalnu bezbjednost i obaveze prema međunarodnim organizacijama.

Planiranje izrade strateškog dokumenta

Član 14

U postupku pripreme nacrtu godišnjeg programa rada Vlade 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 iz člana 12 ove uredbe.

Informisanje Vlade o potrebi donošenja strateškog dokumenta

Član 15

Ako se utvrdi da u određenoj oblasti ne postoji potreban strateški dokument, odnosno ako obaveze koje proizilaze iz procesa pregovora

Crne Gore sa Evropskom unijom to zahtijevaju, Generalni sekretarijat Vlade o tome informiše Vladu i predlaže donošenje strateškog

dokumenta u toj oblasti.

Izrada strateškog dokumenta

Član 16

Strateški dokument izrađuje se u skladu sa metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata koju

utvrđuje Generalni sekretarijat Vlade i objavljuje na svojoj internet stranici.

Mišljenje sa preporukama na nacrt strateškog dokumenta

Član 17

Organ državne uprave dostavlja nacrt strateškog dokumenta, pripremljen u skladu sa metodologijom iz člana 16 ove uredbe, na mišljenje

Generalnom sekretarijatu Vlade.

Generalni sekretarijat Vlade daje mišljenje sa preporukama u odnosu 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 člana 16 ove uredbe.

Mišljenje na predlog strateškog dokumenta

Član 18

Organ državne uprave dostavlja predlog strateškog dokumenta na mišljenje Generalnom sekretarijatu Vlade i organu državne uprave nadležnom za poslove finansija.

Generalni sekretarijat Vlade daje mišljenje na predlog strateškog dokumenta sa aspekta usklađenosti predloga strateškog dokumenta sa

kriterijumima iz člana 17 stava 2 ove uredbe.

Organ državne uprave nadležan za poslove finansija daje mišljenje na predlog strateškog dokumenta u skladu sa Poslovníkom Vlade Crne

Gore.

Praćenje sprovođenja strateškog dokumenta

Član 19

O sprovođenju strateškog dokumenta organ državne uprave, u skladu sa metodologijom iz člana 16 ove uredbe, sačinjava:

- godišnji izvještaj i

- završni izvještaj po isteku vremenskog roka za koji je strateški dokument donijet.

Izvještaje iz stava 1 ovog člana organ državne uprave dostavlja Generalnom sekretarijatu Vlade radi davanja mišljenja u odnosu na njihovu

strukturu i sadržaj.

Izvještaji iz stava 1 ovog člana, sa mišljenjem iz stava 2 ovog člana, dostavljaju se Vladi.

Član 20

Ova uredba stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

Broj: 07-3514

Podgorica, 19. jula 2018. godine

Vlada Crne Gore

Predsjednik,

Duško Marković, s.r.

KORIŠĆENA LITERATURA

- Bodley-Scott, Sam & Brache, P. Allan (2009) *Which Initiatives Should You Implement?*, Harvard Business Review, URL: <https://hbr.org/2009/02/which-initiatives-should-you-i.html>
- *Civil Participation in Decision-making Processes, An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*, Strasbourg, May 2016
- DG NEAR, *Guidelines on linking planning/programming, monitoring and evaluation*, jul 2016, URL: <https://bit.ly/2UDEnId>
- Evropska komisija, *Izveštaj o Crnoj Gori 2016*, URL: <http://www.delmne.ec.europa.eu/upload/izvjestaj.pdf>
- Gender Equality Index, link: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2019>
- Human Development Index Content, link: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>
- Informacija Ministarstva finansija o unapređenju sistema budžetiranja i višegodišnjeg budžetskog okvira <https://bit.ly/2WT68PT>
- Ministarstvo evropskih poslova (2017), *Analiza sistema strateškog planiranja u Crnoj Gori*
- Mirković, Bogdan, "Metodološki okvir analize zainteresovanih strana u projektima razvoja međunarodnih informacionih sistema", u Infoteh, Vol. 12, mart, 2013, link: <https://bit.ly/38hN2FR>
- Morra Imas, G. Linda & Rist, C. Ray (2009), *The Road to Results, Designing and Conducting Effective Development Evaluations*, The World Bank, URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2699/52678.pdf>
- Nacrt smjernica za sadržaj Partnerskog sporazuma, URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/pa_guidelines.pdf
- [Nacrt smjernica za sadržaj Operativnog plana](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_op_140314.pdf), URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_op_140314.pdf
- OECD/DAC Network on Development Evaluation, *Better Criteria for Better Evaluation - Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*, URL: <https://bit.ly/2UEUeX>
- OECD, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Result Based Management* (2010), URL: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
- OECD Strategic Foresight: <https://www.oecd.org/strategic-foresight/>
- OECD Strategic Foresight, *Strategic Foresight for Better Policies, Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures*, October 2019, link: <https://bit.ly/2uwdGwd>
- Patton V, Carl & Savicki, David (1993), *Osnovni metodi analize i planiranja politika*. Prentice Hall
- Perko Šeparović, Inge (ur), *Priručnik za dobro upravljanje* (2006), Hrvatski pravni centar
- PESTanalysis, URL: https://www.mindtools.com/pages/article/newTMC_09.htm
- PESTLE analysis, URL: <https://processpolicy.com/pestle-analysis.htm>
- Priorization, URL: https://www.mindtools.com/pages/article/newHTE_92.htm
- [Problem Tree Analysis](https://www.sswm.info/planning-and-programming/decision-making/situation-and-problem-analysis/problem-tree-analysis), URL: <https://www.sswm.info/planning-and-programming/decision-making/situation-and-problem-analysis/problem-tree-analysis>
- *Regulativa o zajedničkim odredbama* 1303/2013, URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN>

- [ReSPA Methodological Guide for Costing of Government Strategies](https://www.re-spaweb.eu/11/library#respa-publications-2018-7) (2018), URL: <https://www.re-spaweb.eu/11/library#respa-publications-2018-7>
- SIGMA Monitoring report, *The Principles of Public Administration, Montenegro*, November 2017, URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Montenegro.pdf>
- [SIGMA, The principles of Public Administration](http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-Edition-2017-ENG.pdf) (2017), URL: <http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-Edition-2017-ENG.pdf>
- [SWOT analysis](https://www.mindtools.com/pages/article/newTMC_05.htm): https://www.mindtools.com/pages/article/newTMC_05.htm
- Theory of Change Origins, link: <https://bit.ly/389jMjT>
- Terminology used in evaluation planning, link: <https://bit.ly/32x3i3I>
- UNDP Bosna i Hercegovina, *Priručnik za strateško planiranje* (2010)
- *Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata* (2018), Vlada Crne Gore
- *Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave* (Službeni list Crne Gore, br. 3/17), Vlada Crne Gore
- *Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija* (Službeni list Crne Gore br. 41/18), Vlada Crne Gore
- *Zakon o državnoj upravi* (Službeni list RCG, broj 38/03 i Službeni list CG, br. 22/08, 42/11, 54/16 i 13/18)
- [Zakon o regionalnom razvoju](#) (Službeni list Crne Gore, br. 020/11, 026/11, 020/15, 047/19)
- *Zakon o rodnoj ravnopravnosti* (Službeni list RCG, br. 046/07, Službeni list CG, br. 073/10, 040/11, 035/15)

Korišćene strategije za primjere dobre prakse iz crnogorskog strateškog okvira:

- Akcioni plan za realizaciju Strategije razvoja informacionog društva Crne Gore do 2020. godine, za 2019. godinu
- Industrijska politika Crne Gore 2019-2023.
- Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016-2020. za 2018. Godinu
- Izvještaj o realizaciji akcionog plana Strategije regionalnog razvoja Crne Gore 2014-2020, za 2018.
- Nacionalni plan implementacije Stokholmske konvencije
- Plan akcije za dostizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori 2017-2021.
- Pravci razvoja Crne Gore 2018–2021.
- Rezultati studije PISA 2015. i preporuke za unapređenje obrazovne politike
- Strategija ostvarivanja prava djeteta 2019-2023.
- Strategija pametne specijalizacije (S3) 2019-2024.
- Strategija razvoja mikro, malih I srednjih preduzeća 2018-2022.
- Strategija razvoja saobraćaja 2019-2035.
- Strategija razvoja ženskog preduzetništva 2015-2020.
- Strategija regionalnog razvoja 2014–2020.
- Strategija za informisanje javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2019-2023.
- Strategija za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba 2019-2023.
- Strategija reforme pravosuđa 2019-2022.



ISBN 978-9940-723-03-3



9 789940 723033 >