

AUTOR: *Dragan Koprivica*

ISTRAŽIVAČI: *Đorđije Brkuljan, Milena Gvozdinović i Milica Kovačević*

STRUČNI RECENZENTI: *Martin Brusis, Marina Škrabalo i Nives Miošić*

PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE

PLANIRANJE, MJERENJE I IZVJEŠTAVANJE KAO POLUGE USPJEŠNOSTI VLADINIH POLITIKA

Cilj ovog predloga praktične politike je povećanje odgovornosti, transparentnosti i demokratskog legitimiteta Vlade Crne Gore, kroz unapređenje sistema planiranja politika i mjerenja njihovih učinaka i efekata. Istraživački tim **CDT**-a je kroz analizu nacionalnih propisa i praksi, naučnih članaka i komparativnih iskustava utvrdio da su osnovni nedostaci crnogorskog modela: nedovoljno razvijeno planiranje aktivnosti Vlade i ministarstava, nepotpun sistem praćenja realizacije efekata Vlade i ministarstava i nedovoljno kvalitetno izvještavanje o radu Vlade i ministarstava.

CDT preporučuje da se poboljša kvalitet planiranja na srednji i kratak rok kroz kreiranje planskih dokumenata koji sadrže jasno definisane strateške prioritete, konkretne ciljeve i rokove za realizaciju. Takođe, potrebno je promijeniti način praćenja učinaka Vlade kroz razvoj i primjenu nove metodologije koja se bazira na indikatorima za mjerenje uspjeha. Konačno, predlažemo da se promijeni način izvještavanja ministarstava Vladi, kroz uvođenje formi izvještaja koje mjere učinke i efekte rada ministarstava.

Ovaj predlog praktične politike upućen je prije svega Vladi Crne Gore tj. Užem kabinetu Vlade koji je ključno političko tijelo za donošenje ove vrste odluka. On je takođe namijenjen i predstavnicima parlamentarnih političkih partija koje će činiti buduću Vladu. Predlog je usklađen i sa tekućom reformom javne uprave koja se sprovodi u sklopu procesa pristupanja Evropskoj uniji pa može biti interesantan i za predstavnike međunarodne zajednice u Crnoj Gori. Naravno, naš predlog praktične politike može biti od koristi i predstavnicima stručne javnosti, akademskoj zajednici, medijima i NVO-ima.

U procesu izrade ovog dokumenta analizirani su važeći crnogorski propisi, kao i programski dokumenti, godišnji planovi i izvještaji Vlade i ministarstava. Istraživački tim **CDT**-a je konsultovao i niz relevantnih naučnih radova, kao i studija i preporuka ekspertskih tijela i savjetodavnih institucija. Uporedna analiza zakonodavstva i praksi obuhvatila je proučavanje modela Austrije, Belgije, Češke, Danske, Estonije, Finske, Francuske, Holandije, Irske, Litvanije, Kanade, Portugala, Sjeverne Irske, Slovačke, Slovenije, Škotske, Švedske i Velike Britanije. U izradi ovog predloga praktične politike CDT-u su savjete i podršku pružili i akademski eksperti i stručni recenzenti iz Njemačke i NVO GONG iz Hrvatske.

UPRAVLJANJE ZA REZULTATE

Efikasna i odgovorna izvršna vlast počiva na postignutim rezultatima. Nije rijedak slučaj da se usljed dosljednog sprovođenja administrativnih procesa i procedura zapostavi ili zanemari ono najvažnije - orijentisanost državne uprave na konkretne rezultate koji direktno utiču na život građana.



Boreći se sa ovim pojavama, u posljednjih dvadesetak godina, jedan broj država¹ je krenuo u specifičnu reformu načina funkcionisanja izvršne vlasti, koja ima za cilj zaokruživanje sistema: formulisanje ciljeva - mjerenje i ocjena učinaka - odlučivanje bazirano na pravovremenim i tačnim informacijama.

U pristupu javnom upravljanju poznatom kao "Managing for Results" (upravljanje za rezultate)², akcent se stavlja na postignuća - rezultate rada državne uprave, pa ključno pitanje nije šta smo sve uradili već šta smo time radom postigli. Analiziraju se, vrednuju i kritički proispituju sve ključne politike vlade sa osnovnim ciljem povećanja odgovornosti i demokratskog legitimiteta vlasti³.

Iskustva država koje koriste ovaj sistem govore da su kroz pomenute aktivnosti ostvarili i veću transparentnost funkcionisanja vlada, ali i dodatan nivo kontrole svih značajnih institucija u sistemu. Ne manje važna je i komunikacija sa građanima, odnosno odnosi sa javnošću koji su u analiziranim državama drugačiji, konkretniji i jasniji tj. orijentisani

¹ Za potrebe ovog predloga praktične politike analizirali smo sisteme: Austrije, Belgije, Češke, Danske, Estonije, Finske, Francuske, Holandije, Irske, Litvanije, Kanade, Portugala, Sjeverne Irske, Slovačke, Slovenije, Škotske, Švedske i Velike Britanije.

² Donald P. Moynihan, "Managing for results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", *Public Administration Review*, 2005, str. 76

³ Kulli Nomm, Tiina Randma-Liiv, „Performance measurement and performance information in new democracies – A study of the Estonian central government“, *Public Management Review*, vol. 14, 2012, str. 862

na pružanje informacija zainteresovanoj javnosti o efektima vladinih aktivnosti. Ovo pozitivno utiče na upravljanje očekivanjima građana koja su ključ povjerenja u Vladu.

U Crnoj Gori, glavni organ zadužen za pružanje podrške i upravljanje sistemom odlučivanja je Generalni sekretarijat Vlade (GSV). Od obnavljanja nezavisnosti 2006. godine, GSV je pristupio savjesnoj postepenoj sopstvenoj reformi kao i reformi sistema upravljanja javnim politikama⁴.

Na administrativnom nivou, ovi poslovi su povjereni Sektoru za planiranje, koordinaciju i praćenje politika⁵ (SPKP), koji predstavlja organizacionu cjelinu GSV. On je zadužen za koordinaciju strateškog planiranja u državnim organima, za praćenje stepena realizacije strateških prioriteta, koordinaciju pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o vladinim aktivnostima.

Iako su uloga, mjesto u sistemu i djelokrug poslova SPKP-a postavljeni na način da efikasno može da obavlja poslove koji su mu povjereni, ako pojedinačno analiziramo obaveze iz djelokruga rada SPKP-a, dolazimo do zaključka da postoji značajan prostor za unapređenje njegovog rada, koje može pozitivno uticati na ukupni kvalitet i efikasnost rada same Vlade i svih njenih institucija. Drugim riječima, u njegovom funkcionisanju u praksi postoji nekoliko "slabih tačaka" koje se negativno odražavaju na kompletnu efikasnost sistema.

IZAZOVI U CRNOJ GORI

Većina definicija planiranja⁶ nam govori o ciljevima, odlučivanju, upravljanju i putu ka željenoj budućnosti. U teoriji i praksi vlada gotovo opšte mišljenje da su jasni ciljevi i kvalitetno planiranje osnovni preduslovi uspjeha u menadžmentu.

Za uspješno planiranje i koordinaciju politika od presudnog su značaja dva nivoa planiranja – strateško planiranje i planiranje na nivou kalendarske godine.

Očekivani rezultati, odnosno postignuća koja se definišu strateškim planom moraju biti razrađeni u godišnjim planovima rada, na nivo specifičnih ciljeva, važnih programskih cjelina, institucija zaduženih

⁴ "Pregled izrade javnih politika Crna Gora", SIGMA – Referat br. 51, <http://www.sigmapweb.org/publications/Policy-making-review-Montenegro-SIGMA-2014.pdf>, str.11 (pristupljeno: 01.07.2015)

⁵ Poslovnik Vlade Crne Gore, član 31

⁶ Adil Kurtić, *Osnove menadžmenta*, Tuzla, OFF SET, 2009, str. 56

- 4 za sprovođenje i glavnih pokazatelja uspješnosti. Ova veza je od presudnog značaja za budžetski proces, tj. programsko budžetiranje, odnosno povećanje koherentnosti između budžetiranja, izrade javnih politika i finansijskih izvještaja⁷...



● **Nedovoljno razvijeno planiranje aktivnosti Vlade i ministarstava**

Kada govorimo o planiranju u našem sistemu lako je primijetiti da mu, na nivou mandata (srednji rok), nedostaje jedan značajan instrument. U Crnoj Gori ne postoji planski dokument koji bi, na jednom mjestu, sublimirao ključne prioritete Vlade i ministarstava.

Koalicioni sporazum, koji u mnogim državama služi kao osnova za planiranje na nivou mandata, u Crnoj Gori nije javni dokument, i nije poznato da li uopšte sadrži programske prioritete koalicije. Ekspoze mandatarata, postavlja ključne pravce i programe rada Vlade, ali ne daje precizniju sliku budućih efekata tog rada⁸.

Ciljevi Vlade se, dakle, tek na posredan način, mogu izvesti iz ekspozea mandatarata za sastav Vlade i nekoliko strateških dokumenata, koji tako postavljeni ne daju jasnu predstavu strategije države na srednji rok⁹.

⁷ Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, član 30

⁸ Ekspoze mandatarata za sastav Vlade Crne Gore Mila Đukanovića, <http://www.gov.me/vijesti/118023/Ekspoze-mandatarata-za-sastav-Vlade-Crne-Gore-Mila-đukanovića-na-sjednici-Skupstine.html> (pristupljeno: 02.07.2015)

⁹ Nacionalni plan razvoja 2013-16, Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (PPCG) za period 2014-2018, Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period od 2014-2017, te brojni sektorski strateški dokumenti. Nacionalni plan razvoja, kao najobuhvatniji strateški dokument tretira koncept pametnog, održivog i inkluzivnog rasta ali ima dva ključna nedostatka: dominantno tretira samo "ekonomske" aspekte razvoja države a ciljevi, mjere su često neprecizni, uopšteno definisani. Npr. strateški cilj i mjera za ostvarivanje cilja povećanja zaposlenosti su isti i glase: "povećanje zaposlenosti, smanjenje stope nezaposlenost". Imajući u vidu ovako postavljen cilj Nacionalni plan će biti uspješno realizovan i ako se u periodu 2013-2016. zaposli samo jedna osoba.

Analizirajući programe rada Vlade u nekoliko prethodnih godina dolazimo do zaključka da problem planiranja postoji i u kratkom roku (jedna godina). Iako studiozno pripremljeni, ovi programi imaju jedan značajan nedostatak: ne definišu očekivana postignuća za kalendarsku godinu u smjeru ostvarenja cilja, već samo nabrajaju ključne vladine politike koje će biti realizovane u toj godini.

● **Nepotpun sistem praćenja realizacije efekata Vlade i ministarstava**

Praćenje (monitoring) pretpostavlja prikupljanje tačno određenih podataka u tačno određenom vremenskom periodu kako bi se stekao uvid u stepen realizacije politike, u datom trenutku, u odnosu na zacrtane ciljeve i rezultate. Za uspjeh ovoga procesa, ključni preduslov predstavlja izbor indikatora koji su logički i sadržajno u vezi sa postavljenim ciljevima i očekivanim rezultatima. S druge strane, ocjena (evaluacija) predstavlja rezultat praćenja koji pruža podatke o tome da li su postignuti željeni efekti, a sprovodi se nakon određenog ciklusa implementacije¹⁰.

Danas je praćenje napretka u radu Vlade koncentrisano na ispunjavanje aktivnosti iz godišnjeg Programa rada Vlade. Međutim, šira analiza učinka Vlade ne radi se na centralnom nivou, iako se pripremaju izvještaji o sprovođenju vladinih zaključaka kao i izvještaji o radu ministarstava¹¹.

Ako imamo u vidu da forma godišnjih planova rada Vlade¹², u nekoliko prethodnih godina, ne sadrži prostor za bolje formulisanje godišnjih ciljeva Vlade i ministarstava, ali ni indikatora za mjerenje uspješnosti¹³, jasno je da praćenje učinaka ima ograničen efekat. Ovako postavljeno praćenje učinaka u značajnoj mjeri ograničava unapređenje efikasnosti državne uprave u Crnoj Gori.

¹⁰ Sena Marić i dr., *Kako do rezultata u javnim politikama?*, Beograd, FREN i CEP, 2014, str. 17

¹¹ SIGMA – Referat br. 51, n.d., str. 6

¹² Ključni istraživačkog tima na osnovu neposrednog uvida u formu godišnjih planova rada

¹³ Kvartalni i godišnji programi GSV o praćenju ostvarivanja Programa rada Vlade ne prave razliku između procesne implementacije i stvarne implementacije. Naprotiv, oni su kvantitativni, navode broj dokumenata čije je usvajanje bilo planirano za određeni period i broj dokumenata koji su stvarno usvojeni. (SIGMA – Referat br. 51, n.d., str. 22)

● Nedovoljno kvalitetno izvještavanje o radu Vlade i ministarstava

Kvalitetno izvještavanje o obavljenim poslovima i postignutim efektima predstavlja ključnu osnovu za donošenje kvalitetnih odluka.

Nepostojanje propisane forme za izvještaje ministarstva Vladi dovodi do toga da se izvještaji znatno razlikuju i po sadržini i po obimu¹⁴. Dominantno, izvještaji se svode na nabrojavanje urađenog, a samo izuzetno sadrže i analizu kvaliteta obavljenog posla. Ministarstva izvještavaju o problemima i izazovima koji su van njihove kontrole, bez osvrta na propuste ili kašnjenja koja su subjektivnog karaktera. Takođe, rokovi za dostavljanje izvještaja ministarstava Vladi nijesu dovoljno precizni, zbog čega se izvještaji neblagovremeno usvajaju¹⁵.

Informacije dobijene na ovaj način teško je integrisati u proces odlučivanja. Ovo dalje prozrokuje pojavu arbitrarnog pristupa u odlučivanju, kada rukovodioci nedostatak adekvatnih informacija supstituišu "ličnim osjećajem", što može proizvesti loše odluke ili različite izgovore za nedonošenje odluka. Istovremeno, mnoštvo postojećih informacija o radu i rezultatima "propada" budući da se sistematski ne analizira s obzirom na definisana pitanja i pokazatelje prilikom izvještavanja.

Osim toga, ovako koncipirani izvještaji ne doprinose transparentnosti, ali ni kvalitetnijoj kontroli rada Vlade. Eksterna kontrola, odnosno rasprava o uspješnosti Vlade, u kojoj prije svega sudjeluju Parlament i javnost (mediji, NVO, međunarodna zajednica) je u značajnoj mjeri pristrasna, jer se bazira na nepotpunim informacijama. Odnos Vlade i Parlamenta, na simboličkoj ravni, ogleda se u diskusijama o "parlamentarnoj diktaturi" s jedne ili donošenja neustavnih zakona s druge strane.

Objektivni i jasniji izvještaji, temeljeni na analizi konkretnih postignuća, značajno bi doprinijeli kvalitetnijoj političkoj raspravi o radu Vlade u prethodnom periodu, a javnost realnije informisali o uspjehu ili neuspjehu pojedinih Vladinih mjera.

¹⁴ Tim CDT-a je za potrebe ovog istraživanja analizirao izvještaje devet ministarstava o radu i stanju u upravnim oblastima za 2014. godinu. Zaključak je da izvještaji nisu dovoljno orijentisani na rezultate ostvarenog, već na nabrojavanje aktivnosti. Naime, kako ciljevi nisu jasno i nedvosmisleno definisani teško je zaključiti u kojoj mjeri su ostvareni. Izvještaji takođe ne sadrže obrazloženje i informacije o tome šta nije kvalitetno urađeno i kako se to može popraviti u narednom periodu. Ilustracije radi navodimo da je izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova urađen na 159, a izvještaj Ministarstva nauke na 15 strana.

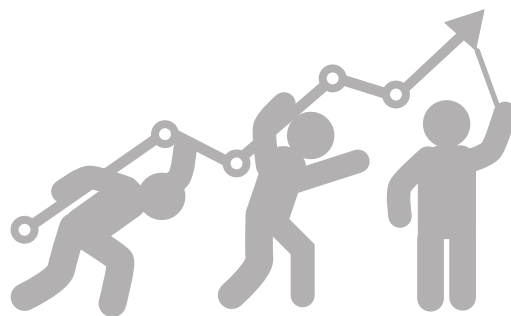
¹⁵ U prvoj polovini godine (do 2. jula 2015.) usvojeni su izvještaji samo 56% ministarstava za prethodnu godinu.

Malim pomakom prema analitičkom izvještavanju kojem je cilj prepoznati postignuća ali i probleme u sprovođenju politika, ista količina vremena državnih službenika mogla bi biti iskorišćena znatno efikasnije.

Naznačene manjkavosti sistema na posredan ili neposredan način potvrđuje i predsjednik Vlade koji u svojim javnim nastupima govori o "kašnjenjima u realizaciji programskih zadataka"¹⁶, čvrste riješenosti... da se učinci mjere isključivo postignutim rezultatima¹⁷, "neposvećenosti, neprofesionalnosti, neloyalnosti i nemoralnosti, koje imaju pojedinci ili djelovi državnih službi"¹⁸, ali i o "neodgovornosti i strahu od donošenja odluka"¹⁹.

KA UPRAVLJANJU ZASNOVANOM NA MJERENJU USPIJEHA

Imajući u vidu navedene probleme i izazove, istraživački tim CDT je pripremio informacije o tome kako sistem planiranje-mjerenje-odlučivanje funkcionise u državama koje imaju razvijeniju kulturu monitoringa i evaluacije.



U nastavku ovog predloga praktične politike dajemo konkretne preporuke za prevazilaženje sadašnjeg stanja, koje su bazirane na dobrim praksama ovih država, ali i na mogućnosti uvođenja u naš sistem, bez promjene pravila ili prouzrokovanja značajnijih dodatnih troškova.

¹⁶ Saopštenje sa 115. sjednice Vlade Crne Gore, <http://www.gov.me/vijesti/149922/Saopstenje-sa-115-sjednice-Vlade-Crne-Gore.html> (pristupljeno: 24.06.2015)

¹⁷ Portal Analitika, <http://portalanalitika.me/clanak/102758/dukanovic-otkazao-danasnju-sjednicu-vlade-nezadovoljan-radom-ministara> (pristupljeno: 24.06.2015)

¹⁸ Vijesti online, <http://www.vijesti.me/vijesti/djukanovic-istrijebiti-nemoralne-i-neloyalne-iz-drzavne-sluzbe-115849> (pristupljeno: 24.06.2015)

¹⁹ Ekspoze mandataru za sastav Vlade Crne Gore Mila Đukanovića na sjednici Skupštine, <http://www.gov.me/vijesti/118023/Ekspoze-mandataru-za-sastav-Vlade-Crne-Gore-Mila-dukunovica-na-sjednici-Skupstine.html> (pristupljeno: 24.06.2015)

6 Poboľšati kvalitet planiranja na srednji i kratak rok kroz kreiranje planskih dokumenata koji sadrže jasno definisane strateške prioritete, konkretne ciljeve i rokove za realizaciju.

Vlade analiziranih zemalja usvajaju strateški dokument kojim se preciziraju prioritete, ciljevi rada i mjere za dostizanje tih ciljeva.

Oni se usvajaju na period od tri do šest godina u zavisnosti od države, a najčešće na četiri godine tj. za vrijeme trajanja mandata. Ovi strateški planovi sadrže 5-10 ključnih strateških prioriteta države u posmatranom periodu iz kojih su izvedeni 60-120 prioriternih ciljeva koji se žele realizovati.

PREPORUKA: Najviše 6 mjeseci nakon izbora Vlade, SKPK u konsultativnom procesu, treba da pripremi dokument "Prioriteti politike Vlade Crne Gore 2016-2020. godina", koji bi nakon toga bio usvojen od strane Vlade. Politička osnova za ovaj dokument je koalicioni sporazum ili program partije koja je osvojila vlast i ekspozice koji mandatar podnosi Skupštini. On, naravno, mora uzeti u obzir i važeća strateška dokumenta države.

Radi lakšeg razumijevanja ove preporuke, dajemo primjer Sjeverne Irske. U svom Programu rada za period 2011-2015, Vlada Sjeverne Irske je definisala pet osnovnih prioriteta naglašavajući da su ih identifikovali na osnovu prepoznavanja potreba svojih građana. Ovi prioritete su pretočeni u ukupno 82 zadatka koja je Vlada Sjeverne Irske postavila.

Program rada za period 2011 – 2015:

1. razvoj održive ekonomije i investiranje u budućnost;
2. stvaranje šansi, suočavanje s nedostacima i poboljšanje zdravlja i blagostanja;
3. zaštita naših građana, životne sredine i stvaranje bezbjednije zajednice;
4. izgradnja snažne i sveobuhvatne zajednice;
5. obezbjeđivanje visokog kvaliteta i efikasnosti javnih usluga.

Jedan od osnovnih (strateških) prioriteta u Programu Sjeverne Irske je "razvoj održive ekonomije i investiranje u budućnost". Nakon definisanja ovog prioriteta, precizno se objašnjava njegovo značenje odnosno navode ključni pokazatelji uspješnosti: "više zaposlenih ljudi", "bolje obrazovana i obučena radna snaga", "stimulisanje inovacija i stranih investicija"...

Slijedi popis strateških dokumenata iz kojih se izvodi ovaj prioritet. Nakon toga, definišu se ciljevi koji će dovesti do ispunjenja ovog prioriteta.

Jedan od njih je "doprinijeti podizanju nivoa zaposlenosti, podržavajući otvaranje preko 25.000 novih radnih mjesta", a nakon toga precizno se navodi koliko će radnih mjesta biti otvoreno u svakoj godini mandata.

Budući da je ovo međusektorski cilj, u ovom slučaju, bilo bi potrebno imenovati ministarstva koja su zadužena za njegovo ispunjenje (npr. Ministarstvo rada i socijalnog staranja, ekonomije, turizma, saobraćaja...).

Nakon ovako definisanog strateškog dokumenta, ciljevi se konkretizuju i prilagođavaju periodu od jedne godine. U našem primjeru cilj koji glasi "doprinijeti podizanju nivoa zaposlenosti, podržavajući otvaranje preko 25.000 novih radnih mjesta" bi bio konkretizovan za prvu godinu mandata i glasilo bi "U toku 2016. godine, kao rezultat najavljenih investicija, biće podržano otvaranje npr. između 5.000 i 7.000 novih radnih mjesta". Nakon toga, bile bi nabrojane sve aktivnosti (mjere) koje pojedini resori ili njima pripadajući drugi organi državne uprave moraju realizovati da bi cilj bio i ostvaren. Na sličan način, svaki resor u Vladi bi trebao definisati svoje ciljeve za 2016. godinu. Usvajanjem ovoga pristupa, fokus programa rada Vlade bio bi pomjeren sa akata koje treba usvojiti na rezultate koje treba ostvariti u toku godine.

PREPORUKA: Promijeniti formu postojećeg Godišnjeg progama rada Vlade na način da se ostavi prostor za definisanje konkretnih ciljeva i mjera (aktivnosti) pojedinih resora u skladu sa prethodno odobrenim strateškim dokumentom. U strukturi programa rada značajno mjesto moraju činiti i objektivni indikatori za mjerenje i praćenje ispunjenosti postavljenih ciljeva koji se zasnivaju na konkretnim informacijama o početnom stanju, trendovima i očekivanim promjenama. Na ovaj način će se povećati transparentnost rada uprave ali i odgovornost ministara i ostalih zaposlenih za ostvarivanje tih ciljeva.

Promijeniti način praćenja učinaka Vlade kroz razvoj i primjenu metodologije koja se bazira na indikatorima za mjerenje uspjeha.

Bez mjerljivih indikatora teško je zamisliti kvalitetno praćenje (monitoring) učinaka Vlade. Neizostavan dio sistema koji predlažemo čini i izrada indikatora uspjeha. Ovaj pristup ne samo da bi povećao odgov-

ornost unutar sistema državne uprave, već bi i podstakao kvalitetniju internu kontrolu na nivou drugih organa državne uprave, ministarstava i Vlade.

Podatke prikupljamo i pratimo kako bi stvorili dokumentacionu osnovu za ocjenu (evaluaciju) o učincima i efektima. U analiziranim državama učinci predstavljaju od 40% (Velika Britanija) do 92% (Švedska)²⁰ ukupnog mjerenja uspjeha državne uprave.

Većina država prednost daje mjerenjima onoga šta je urađeno u odnosu na ono šta je postignuto, budući da su im sistemi još uvijek u fazi razvoja, ali i zato što je jednostavnije mjeriti učinke jer je lakše ustanoviti uzročno-posljedičnu vezu.

Učinci tj. ono šta smo uradili predstavljaju output a rezultati, efekti odnosno ishodi rada predstavljaju outcome. Primjer: učinak - putem programa podsticanja preduzetništva i zapošljavanja utrošeno je npr. 20 miliona EUR-a na direktnu podršku povećanju zaposlenosti; efekat - u CG je tokom 2016. ukupno otvoreno npr. 5 000 novih radnih mjesta.

PREPORUKA: Usvojiti metodologiju za utvrđivanje strateških prioriteta, ciljeva, mjera i indikatora uspjeha, koja bi se oslanjala na model logičke matrice i uključivala analizu rizika. U početnoj fazi implementacije ove metodologije očekivano je da Vlada da prednost mjerenju učinaka u odnosu na efekte, ali je nužno započeti i mjerenje efekata u određenom obimu.

Promijeniti način izvještavanja Vladi kroz uvođenje formi izvještaja koje mjere učinke i efekte rada ministarstava.

Ovako postavljen sistem planiranja i mjerenja učinaka zahtijeva, naravno, i adekvatan sistem izvještavanja.

PREPORUKA: Izmijeniti postojeće prakse izvještavanja.

- A. Pripremiti jedinstvenu formu za izvještaje ministarstava Vladi koja će omogućiti da izvještaji budu približnog kvaliteta, obima i sadržaja i obavezati ministarstva da pored nabiranja učinjenog analiziraju i kvalitet obavljenog posla.

- B. Potrebno je kreirati posebnu bazu podataka za prikupljanje i unos podataka na nivou ministarstava, koja treba da bude osnova za stvaranje izvještaja. Ovakva baza bi ubrzala i olakšala proces prikupljanja i obrade podataka, i učinila izvještavanje i evaluaciju bržim i efikasnijim.

U Litvaniji ministarstva podnose informacije o dostignuću Vladinih prioriteta koje se koriste za pripremu godišnjih izvještaja o postignutim rezultatima. Praćenje podataka je zasnovano na skupu indikatora koji su precizirani u planskim dokumentima. Kancelarija predsjednika Vlade ima pristup IT sistemu koji prikuplja sve podatke te predstavlja vezu između političkih prioriteta Vlade i ministarstva.

- C. Imajući u vidu nabrojane mehanizme internog izvještavanja i izvještavanja javnosti, smatramo da je u Crnoj Gori neophodno uvesti obavezu pripreme i usvajanja godišnjeg izvještaja o radu Vlade i praksu rasprave o ovom dokumentu u Parlamentu.

Prakse analiziranih zemalja razlikuju interne i eksterne izvještaje ministarstava. Interni izvještaji podliježu internoj kontroli, provjeri tačnosti koju vrše drugi organi državne uprave, ministarstava i Vlada u različitim fazama izrade izvještaja.

Eksterni izvještaji ministarstava se pripremaju, najčešće, dva puta godišnje. Oni su dostupni javnosti, odnosno svim zainteresovanim stranama. Na osnovu polugodišnjih izvještaja ministarstava se priprema godišnji izvještaj o radu Vlade. Pored eksterne kontrole od strane Parlamenta, medija, NVO-a, nije rijedak slučaj da Vlade angažuju eksterne (nezavisne) evaluatore da ocijene kvalitet izvještaja. To često radi i Državna revizorska institucija i to ne samo kroz kontrolu zakonitosti, već i kroz kontrolu opravdanosti utroška novca u odnosu na realizovane aktivnosti.

²⁰ Lithuania Performance Monitoring - Overview of the best practices of foreign and Lithuanian institutions in setting up performance monitoring systems

8 PROMJENE KOJE DOVODE DO USPJEHA

Vlada Crne Gore treba u najskorijem roku da počne stvaranje preduslova za implementaciju ovog, ili sistema koji funkcioniše na sličnim principima. On bi trebao, u prvom periodu sprovođenja, imati oznaku pilot projekta.



Slijedi predlog prvih koraka za koje smatramo da mogu početi odmah, te se postepeno nadograđivati shodno potrebama državne uprave.

- **ISKORISTITI** postojeće procedure za koordinaciju pripreme plana rada Vlade i izvještaja o radu, kao osnovu za uvođenje predloženih promjena, a vremenom ih treba doraditi i precizirati kako bi ti procesi imali što veći efekat na kvalitet analitike i samih politika.
- **PRIPREMITI** sveobuhvatnu metodologiju koja će teorijski i praktično definisati način utvrđivanja ciljeva i indikatora uspjeha, ali i novi pristup izvještavanju.
- **IDENTIFIKOVATI** osobe u svim ministarstvima i drugim organima državne uprave koje će biti odgovorne za pripremu planova, prikupljanje i unos podataka i izvještavanje (koordinatori za planiranje i izvještavanje).
- **POČETI** rad na podizanju kapaciteta SK-PK-a za koordinaciju i kontrolu svih navedenih poslova kroz potpuno popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta, pripremu i realizaciju programa obuke za zaposlene.
- **PRISTUPITI** (nakon obavljenih priprema) izradi strateškog dokumenta koji će definisati prioritete Vlade za vrijeme trajanja mandata. Takođe, pripremiti Godišnji program rada Vlade po novoj metodologiji i u prominjenoj formi, sa naglaskom na utvrđivanje preciznih ciljeva i indikatora uspjeha.
- **PRIPREMITI** (na nivou Vlade) jedinstvena uputstva za izvještavanje o radu i sprovođenju propisa i javnih politika s preporučenim formatima za izvještavanje, i sprovesti kratku obuku.
- Nakon prvog ciklusa godišnjeg izvještavanja (proljeće 2017. godine) korisno je **SPROVESTI** analizu izvještaja, kako bi se uvidjelo da li je došlo do očekivanih poboljšanja. Takođe, potrebno je od službenika ali i korisnika izvještaja prikupiti informacije o procesu izvještavanja. Ova bi evaluacija poslužila kao osnova za finalizaciju uputstava i formata izvještavanja, koje bi Vlada i usvojila kao svoj izvršni dokument.
- **KREIRATI** bazu podataka (koristeći mogućnosti sistema eUprava) u koju će se, kroz odgovarajuće forme za unos, slivati svi podaci koji su neophodni za ocjenu uspješnosti rada.

LITERATURA:

1. Freeguard, Gavin, Petr Bouchal, Robyn Munro, Caragh Nimmo, Julian McCrae, *Whitehall Monitor 2014*, London, Institute for Government, 2014.
2. Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist, Rolf Sandahl, *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 2002.
3. Hatry, Harry P., *Transforming Performance Measurement for the 21st Century*, Washington, Urban Institute, 2014.
4. Kurtić Adil, *Osnove menadžmenta*, Tuzla, OFF SET, 2009.
5. Marić, Sena, Jelena Žarković Rakić, Ana Aleksić Mirić, Milena Lazarević, *Kako do rezultata u javnim politikama?*, Beograd, FREN i CEP, 2014.
7. Yang, Kaifeng, Marc Holzer, "The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement", *Public Administration Review*, vol. 66, 2006.

DOKUMENTI:

1. Accord de Gouvernement – Belgique, http://www.premier.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf (pristupljeno: 01.07.2015)
2. Coalition agreement between the ČSSD, the ANO 2011 Movement and the KDU-ČSL, http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/en_koalicni_smlouva.pdf (pristupljeno: 01.07.2015)
3. Estonian Reform Party, Social Democratic Party and Pro Patria and Res Publica Union Agreement on the Formation of a Government and on the General Principles of the Action Programme of the Government Coalition, <https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/coalition-policy-agreement-may2015.pdf> (pristupljeno: 01.07.2015)
4. Manifesto of the Government of the Slovak Republic, <http://www.vlada.gov.sk/manifesto-of-the-government-of-the-slovak-republic/> (pristupljeno: 01.07.2015)
5. Nacionalni plan razvoja Crne Gore 2013-16, <http://goo.gl/qgzylS> (pristupljeno: 29.06.2015)
6. Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2015, http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/2015/PDV2015_2901.pdf (pristupljeno: 01.07.2015)
7. Policy statement of the Government of the Czech Republic, <http://www.vlada.cz/en/media-centrum/dulezite-dokumenty/policy-statement-of-the-government-of-the-czech-republic-116171/> (pristupljeno: 01.07.2015)
8. Poslovnik Vlade Crne Gore, <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B87FFB04-EB43-40E5-9FEA-7DF90BD13ECC%7D> (pristupljeno: 25.06.2015)

NAUČNI ČLANCI:

1. de Lancer Julnes, Patria, "Performance Measurement - An Effective Tool for Government Accountability? The Debate Goes On", *SAGE Publications*, vol. 12, 2006.
2. Furubo, Jan-Eric, "The Role of Evaluations in Political and Administrative Learning and the Role of Learning in Evaluation Praxis", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, 2003.
3. Kravchuk, Robert S., Ronald W. Schack, "Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993", *Public Administration Review*, vol. 56, 1996.
4. Kulli Nomm, Tiina Randma-Liiv, "Performance measurement and performance information in new democracies – A study of the Estonian central government", *Public Management Review*, vol. 14, 2012.
5. Moynihan, Donald P., "Managing for results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", *Public Administration Review*, 2005.
6. Yang, Kaifeng, Jun Yi Hsieh, "Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model", *Public Administration Review*, vol. 67, 2007.

- 10
9. Programa do XIX Governo constitucional – Governo de Portugal, <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/programa-governo/programa-governo.aspx> (pristupljeno: 01.07.2015)
 10. Programme for Government 2011-15 – Northern Ireland Executive, <http://www.northernireland.gov.uk/pfg> (pristupljeno: 01.07.2015)
 11. Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (PPCG) za period 2014-2018, <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2013/12/ProgramPristupanja.pdf> (pristupljeno: 29.06.2015)
 12. Statement of Government Policy – Sweden, <http://www.government.se/contentassets/28853bb3089b4993b-ca6d6eb79d48b06/statement-of-government-policy-3-october-2014> (pristupljeno: 01.07.2015)
 13. Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period od 2014-2017, <http://www.mf.gov.me/organizacija/sektor-za-ekonomsku-politiku-i-razvoj/139623/Smjernice-makroekonomske-i-fiskalne-politike-za-period-2014-2017.html> (pristupljeno: 29.06.2015)
 14. The Government's Programme for Scotland 2014-15, <http://www.gov.scot/Resource/0046/00464455.pdf> (pristupljeno: 01.07.2015)
 15. Work programme of the Austrian Federal Government 2013-2018, <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53588> (pristupljeno: 01.07.2015)
 16. Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BE62387CA-1CE8-450F-9687-28F32D6EF287%7D> (pristupljeno: 29.06.2015)
 2. Lithuania Performance Monitoring - Overview of the best practices of foreign and Lithuanian institutions in setting up performance monitoring systems
 3. Government at a Glance http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en (pristupljeno: 03.07.2015)
 4. "Pregled izrade javnih politika Crna Gora", SIGMA - referat br. 51, <http://www.sigmaweb.org/publications/Policy-making-review-Montenegro-SIGMA-2014.pdf> (pristupljeno: 29.06.2015)
 5. Transparency and accountability in the Montenegrin governance system, National Democratic Institute, <https://www.ndi.org/node/15568> (pristupljeno: 03.07.2015)

INTERNET IZVORI:

1. Ekspoze mandataru za sastav Vlade Crne Gore Mila Đukanovića na sjednici Skupštine, <http://www.gov.me/vijesti/118023/Ekspoze-mandataru-za-sastav-Vlade-Crne-Gore-Mila-dukanovica-na-sjednici-Skupstine.html> (pristupljeno: 24.06.2015)
2. Portal Analitika, <http://portalanalitika.me/clanak/102758/dukanovic-otkazao-danasnju-sjednicu-vlade-nezadovoljan-radom-ministara> (pristupljeno: 24.06.2015)
3. Saopštenje sa 115. sjednice Vlade Crne Gore, <http://www.gov.me/vijesti/149922/Saopstenje-sa-115-sjednice-Vlade-Crne-Gore.html> (pristupljeno: 24.06.2015)
4. Vijesti online, <http://www.vijesti.me/vijesti/djukanovic-istrijebiti-nemoralne-i-nelojalne-iz-drzavne-sluzbe-115849> (pristupljeno: 24.06.2015)

IZVJEŠTAJI:

1. Lithuania Monitoring System Concept – The Conception of a system for monitoring performance of institutions accountable to the government in implementing their strategic action plans (including budget programmes)

ISTRAŽIVAČKI CENTAR

Istraživački centar CDT-a ispituje i analizira društvene fenomene i probleme u crnogorskom društvu radi unapređenja politika, donošenja kvalitetnijih odluka i obogaćivanja javnog dijaloga. Koristeći naučno - istraživačku metodologiju i poštujući standarde objektivnosti, preciznosti i transparentnosti, CDT istražuje i ocjenjuje oblast izbornih procesa, rada državne uprave, zakonskih okvira i praksa institucija, te evropskih i evroatlantskih integracija. Nakon istraživanja, definišu se preporuke i nudi argumentovan uvid koji koriste kreatori politika, a koje su dostupne javnosti. CDT je posvećen ispunjavanju najviših metodoloških standarda, te ostvaruje uspješnu saradnju sa domaćim i stranim stručnjacima.

Istraživački centar se u posljednje tri godine razvija kroz podršku **Think Tank Fonda** i urađeno je više predloga praktične politike. Neki od njih su:


- *“Dobro upravljanje u Crnoj Gori - izazovi i preporuke za poboljšanje stanja”*, http://issuu.com/cdt_crnogora/docs/2013-07-pp-durbin-en-final
- *“Pregovori između Crne Gore i EU - aktivni i dobro informisani građani ili samo posmatrači u procesu”*, http://issuu.com/cdt_crnogora/docs/2013-06-pp-eu-en
- *“Strateško komuniciranje procesa evroatlantskih integracija”*, http://issuu.com/cdt_crnogora/docs/2013-09-pp-stratesko-en_f2b73f567db87f
- *“Pravna i transparentna upotreba javnih resursa - preduslov za izgradnju povjerenja na izborima”*, http://issuu.com/cdt_crnogora/docs/polici01-en_layout_1-opt
- *“Trošak politike u Crnoj Gori”*, http://issuu.com/cdt_crnogora/docs/2011-02-pp-trosak-politike.

  COPYRIGHT 2015



  **CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU**

  **Adresa:** Vladike Danila 28, 81000 Podgorica, Crna Gora

  **Tel:** +382 20 207 070; + 382 20 207 071 **x Fax:** +382 20 207 072

  **Email:** cdtmn@t-com.me **x Website:** www.cdtmn.org