



---

# Ocjena usklađenosti strateških dokumenata sa novim pravilima izrade

## *Kroz primjer dvije strategije*

Autori:

DRAGAN KOPRIVICA • MILENA GVOZDENOVIĆ



# Ocjena usklađenosti strateških dokumenata sa novim pravilima izrade

## *Kroz primjer dvije strategije*

Autori:

DRAGAN KOPRIVICA • MILENA GVOZDENVIĆ

## Uvođenje novog sistema strategijskog planiranja •

Strateško planiranje politika u Crnoj Gori obiluje znatnim manjkavostima. Strateški okvir čini veliki broj dokumenata koji nijesu međusobno usklađeni, usmjereni na učinke, niti kvalitetno finansijski isplanirani. Način na koji se sprovodi monitoring i evaluacija ovih dokumenata takođe predstavlja kritičnu tačku sistema.

Prethodne godine su učinjeni prvi koraci ka popravljaju ovakvog stanja. Usvojena su nova metodološka pravila i uputstva koja bi trebalo da doprinesu unapređenju kvaliteta strateškog planiranja politika. Nakon toga, dobili smo i prva strateška dokumenta pripremljena po "novom" sistemu.

Iako je važno uspostavljanje unaprijeđenog načina rada, nova pravila po sebi ne predstavljaju svrhu, te procjena njihovih praktičnih efekata nam tek predstoji.

Okvir za uspostavljanje kvalitetnijeg sistema strategijskog planiranja politika u Crnoj Gori je usvajanjem nove Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (Uredba) i Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata (Metodologija).

Metodologijom je detaljno propisan sadržaj strateških dokumenata i navedeni su primjeri dobre prakse iz postojećeg strateškog okvira koji bi trebalo da pomognu pri izradi dokumenata. Prateći ovu metodologiju može se napisati kvalitetan strateški dokument.

Ona, ipak, do kraja ne razrađuje obavezujuće uslove u postupku pripreme strateških dokumenata. Propuštena je prilika da se metodologijom ojača institut konsultovanja zainteresovane javnosti kojim bi bio napravljen pozitivan pomak u kvalitetu javnih politika.

Generalni sekretarijat Vlade je zadužen za provjeru kvaliteta strateških dokumenata i izvještaja o njihovoj realizaciji. Do sada je Generalni sekretarijat dao mišljenje o usklađenosti predloga strateških dokumenata sa Metodologijom za preko 80 strategija i akcionih planova i za 30 izvještaja o sprovođenju dokumenata.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Informacija na osnovu podataka koje je GSV ustupio CDT-u na zahtjev

## Neujednačena primjena novih pravila planiranja •

Kako bismo provjerili koliko se dosljedno poštuje nova metoda strateškog planiranja analizirali smo dvije nasumično izabrane strategije – Strategiju nacionalne bezbjednosti i Strategiju razvoja zvanične statistike sa pratećim akcionim planovima. Cilj ove naše aktivnosti nije bila ocjena kvaliteta strateškog pristupa u regulisanju datih oblasti, već ocjena usklađenosti strateških dokumenata sa metodološkim pravilima i uputstvima.

Analizom smo došli do zaključka da se nove metodološke smjernice neujednačeno primjenjuju. Naše ocjene pojedinih segmenata ove dvije strategije su dostupne u tabeli koja slijedi.

**TABELA 1:** Usklađenost strategija sa Metodologijom

Obavezni sadržaj strategije	Strategija nacionalne bezbjednosti	Strategija razvoja zvanične statistike
Analiza postojećeg stanja	-	+ -
Strateški i operativni ciljevi s pratećim indikatorima uspjeha	-	+
Gljučne aktivnosti za sprovođenje operativnih ciljeva	-	+
Opis aktivnosti nadležnih organa i tijela za praćenje sprovođenja strategije	-	+
Način izvještavanja i evaluacije	+ -	+
Prateći akcioni plan s procjenom troškova	+ -	+ -
Informacija za javnost o ciljevima i očekivanim učincima strategije u skladu s Komunikacionom strategijom Vlade Crne Gore	-	-

**Legenda:**

+ usklađeno s metodologijom

+ - djelimično usklađeno

- neusklađeno s metodologijom ili ne postoji

Kada pogledamo ove razlike, kao logično postavlja se pitanje: kako je moguće da jedna instucija "odobri" dokumenta koja se ovako značajno razlikuju u kvalitetu? Da li je moguće zaobići procedure kontrole usklađenosti? Da li je razlog za ovo nejednaka obučenosť zaposlenih u sektoru koji radi ove provjere? Ovo su pitanja na koja se mora dati adekvatan odgovor a onda i sprovesti mjere za otklanjanje ovih nedostataka.

Nakon deset godina, nova **Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore** je usvojena u septembru ove godine. U Strategiji postoje znatna odstupanja u odnosu na propisana metodološka pravila i uputstva.

Struktura strategije ne prati obavezni sadržaj koji je propisan Uredbom i Metodologijom. Nijesu predstavljene rezultati i učinci koji su postignuti sprovođenjem prethodnog strateškog dokumenta. Nedostatak je i u tome što nijesu jasno definisane prednosti i slabosti bezbjednosne situacije u Crnoj Gori, niti su za opis trenutnog stanja korišćeni mjerljivi pokazatelji ili statistika drugih relevantnih domaćih i međunarodnih institucija. Tako se analiza stanja u strategiji svodi na deklarativnu opredjeljenost države ka stvaranju bezbjednog okruženja.

Strategija ne analizira strateške i operativne ciljeve, niti sadrži pregled ključnih aktivnosti, već je to dostupno samo u akcionom planu. Nije predstavljen ni opis aktivnosti nadležnih organa, već samo spisak relevantnih institucija u ovoj oblasti sa opisima njihove nadležnosti.

Akcionim planom su predviđena tri strateška cilja za koje je razvijeno devet operativnih ciljeva. Indikatori učinka koji prate operativne ciljeve mahom ukazuju na potrebu unapređenja strateškog, normativnog i institucionalnog okvira u ovoj oblasti. Oni su postavljeni na uopšten način, te ne omogućavaju precizno mjerenje učinka. Indikatori učinka bi trebalo da budu ispraćeni početnim vrijednostima, ciljnim vrijednostima na polovini sprovođenja strateškog dokumenta i ciljnim vrijednostima na kraju sprovođenja strateškog dokumenta. U ovom akcionom planu su definisana početna stanja i stanja na kraju sprovođenja akcionog plana na način koji nije konkretan i mjerljiv. Takođe, za set planiranih aktivnosti nije naveden planirani datum početka i završetka sprovođenja, već se samo navodi rok za nosioca aktivnosti. Sistem monitoringa i evaluacije strategije je postavljen tako da samo definiše dinamiku izvještavanja o realizaciji akcionog plana uz mogućnosti njegovog revidiranja.<sup>2</sup>

Akcioni plan ne sadrži procjenu troškova. Iako je Metodologijom propisano precizno utvrđivanje finansijskih sredstava potrebnih za realizaciju strategija, nije naveden ukupan iznos potrebnih sredstava, niti finansijski iznos za pojedinačne ciljeve i aktivnosti. Kao izvor finansiranja se navode budžet, donacije i evropska sredstva finansiranja, bez informacije o njihovoj visini ili o tome da li su ta sredstva odobrena.

Osim navednog, nije dostupna ni informacija za javnost o ciljevima i očekivanim učincima strategije u skladu s Komunikacionom strategijom Vlade Crne Gore, što je takođe Metodologijom propisano kao dio obaveznog sadržaja strategije.

**Strategija razvoja zvanične statistike** za period 2019-2023 sa pratećim akcionim planom je usvojena u martu 2019. Struktura strategije je u skladu sa obaveznim sadržajem koji je propisan Metodologijom.

Analiza stanja ne sadrži informaciju o rezultatima i učincima primjene prethodne strategije. Međutim, analizirana je potreba za donošenjem novog strateškog dokumenta, identifikovani su ključni rizici i izazovi, uključujući pregled međunarodnih obaveza u ovoj oblasti. Ovaj dio je mahom naslonjen na predstavljanje obaveza koje proističu iz postojećeg zakonskog okvira i međunarodnih obaveza.

Definisano je jedan strateški cilj i sedam operativnih ciljeva, za koji su predstavljene ključni izazovi, spisak aktivnosti i indikatori učinka. Aktivnosti su potom detaljnije razrađene u akcionom planu, koji prati strukturu koja je definisana Metodologijom. Za svaku pojedinačnu aktivnost su razvijeni indikatori rezultata.

Međutim, ne postoji informacija o ukupnoj procjeni troškova za implementaciju strategije. U akcionom planu su predstavljene finansijske informacije za dio aktivnosti.

Shodno Metodologiji, opisane su aktivnosti nadležnih organa i tijela za praćenje sprovođenja strategije. Strategijom je predviđen način na koji će se sprovođiti monitoring i evaluacija strategije. Razvijena je model interne evaluacije koju će sačinjavati subjekti koji nijesu bili direktno uključeni u izradu strategije.

Iako je Metodologijom predviđeno, Strategija ne sadrži informaciju o njoj usklađenosti sa Komunikacionom strategijom Vlade Crne Gore.

2 • Početno stanje je formulisano tako da nije jasna polazna situacija koja zahtijeva unapređenje kroz set planiranih aktivnosti, dok je stanje koje se projektuje na kraju sprovođenja akcionog plana formulisano tako da nije moguće precizno utvrditi učinak. Npr. za indikator učinka „Unaprijeđeni administrativni, tehnički i infrastrukturni kapaciteti za vršenje obavještajnih, kontraobavještajnih i bezbjednosnih poslova” je kao početno stanje definisano „prepoznata potreba daljeg razvoja administrativnih, tehničkih i infrastrukturnih kapaciteta” a kao stanje na kraju sprovođenja akcionog plana „nacionalni obavještajni, kontraobavještajni i bezbjednosni kapaciteti dostigli planirani stepen razvoja”.

## Preporuke •



- **Intezivirati obuke službenika koji učestvuju u realizaciji novog sistema strateškog planiranja politika**

Potrebno je raditi na razvoju znanja i vještina zaposlenih u Sektoru za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike kao i Mreže državnih službenika za strateško planiranje jer su oni važna pretpostavka uspjeha novog sistema. Od velike važnosti je i uspostaviti mehanizme za obezbjeđivanje održivosti Mreže usljed rizika od gubitka institucionalne memorije u slučajevima personalnih promjena.

- **Uvesti kontrolu kvaliteta u sprovođenju novog sistema**

Kako bi strateška dokumenta ali i izvještaji o njihovom sprovođenju predstavljali pouzdanu osnovu za donošenje odluka, potrebno je uvesti sistem po kojem će se sprovoditi kontrola kvaliteta u sprovođenju novog sistema strateškog planiranja politika, a za koju bi bio zadužen Sektor za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike.

- **Razmotriti potrebu za korigovanjem Metodologije**

Godina iskustva u realizaciji novog sistema strateškog planiranja politika omogućava dovoljno informacija kako bi se razmotrilo korigovanje Metodologije u onim djelovima koji u praksi ne funkcionišu na valjan način. Od posebne važnosti bi bilo dodatno osvještavanje i regulisanje koraka u procesu pripreme strateških dokumenata koji su od velike važnosti s aspekta kvaliteta javnih politika.

# Istraživački centar CDT-a

## Istraživački centar CDT-a •

**Istraživački centar CDT-a (IC)** je osnovan 2011. godine uz podršku Think Thank Fonda.

Cilj **IC-a** je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

**IC** u svom radu koristi savremene istraživačke metode i vodi se standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

**IC** je posvećen kontinuiranom usavršavanju sopstvenih kapaciteta i kao mehanizama kontrole kvaliteta naših istraživačkih proizvoda, a u svoj rad, pored CDT tima, uključuje brojne domaće i međunarodne stručnjake kao spoljne saradnike.

Vašoj pažnji preporučujemo sljedeće predloge praktične politike:

### **O potrebi promjene izbornog zakonodavstva i dostizanja demokratskih standarda fer izbora možete čitati u dokumentima:**

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Prvio dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima

<https://www.cdtmn.org/2018/11/02/vrijeme-je-da-zatvorimo-poglavlje-fer-izbora/>

Nakon tri velika izborna ciklusa: Kako do izbornog integriteta

<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/kako-do-izbornog-integriteta-2018-predlog-prakticne-politike/>

Državna izborna komisija u Crnoj Gori - neuspjeli eksperiment. Neophodni koraci za stvaranje kredibilne institucije

<https://www.cdtmn.org/2018/06/21/drzavnaizborna-komisija-neuspjeli-eksperiment/>

Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore

<https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora

<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapređenje-rada-agencije/>

### **O tome kako napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU vide eksperti u civilnom društvu čitajte u:**

Procjena napretka u ispunjavanju političkih kriterijuma EU: Demokratija bez institucija – novi balkanski izum

<https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/demokratija-bez-institucija-novi-balkanski-izum-predlog-prakticne-politike/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Peti dio: Javna uprava - servis građana ili igračka u rukama politike?

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/javna-uprava-ne-radi-u-interesu-gradana/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Četvrti dio: Turobna zbivanja i druge priče o medijima

<https://www.cdtmn.org/civilno/civilno-analize/turobna-zbivanja-i-druge-priče-o-medijima/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Treći dio: Nezavisne institucije preduslov za borbu protiv korupcije i kriminala

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/treci-dio-nezavisne-institucije-preduslov-za-borbu-protiv-korupcije-i-kriminala/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Pravosuđe

<https://www.cdtmn.org/2018/12/15/nakon-18-godina-reforme-pravosuda-devalvacija-postignuca/>

O tome kako država i lokalne samouprave planiraju razvoj, mjere uspjeh svog rada i šta treba da urade da bi se unaprijedile prakse u ovoj oblasti čitajte u:

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti Vladinih politika

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti lokalnih politika - Na primjeru opština Nikšić i Kotor

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokalnomnivou-2017-predlog-prakticne-politike/>

**O tome kako mediji ispunjavaju profesionalne standarde čitajte u:**

Raskrinkavanje medijskih objava u Crnoj Gori i regionu: Infekcija manipulacijama  
<https://www.cdtmn.org/civilno/civilno-analize/infekcija-manipulacijama-raskrinkavanje-me-2019/>

**Kako država prepoznaje nasilni ekstremizam i kako se protiv njega bori saznajte u dokumentu:**

Kako poboljšati sprovođenje Strategije suzbijanja nasilnog ekstremizma?  
<https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/kako-poboljsati-sprovođenje-strategije-suzbijanja-nasilnog-ekstremizma-2017-predlog-prakticne-politike/>





