



Kratkoročno planiranje srednjoročnih obaveza

Autori:

DRAGAN KOPRIVICA • MILENA GVOZDENVIĆ

UVOD •

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je 2016. godine uputio Vladi Crne Gore predlog praktične politike „Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti Vladinih politika” kojim smo željeli inspirisati početak promjena na ovom polju. Značajan dio naših sugestija je kroz Strategiju reforme javne uprave 2016–2020 inkorporiran u izgradnju novog sistema planiranja.

Analizu i ocjenu kvaliteta Srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore 2018-2020 (SPRV) i načina izvještavanja o njegovoj realizaciji objavili smo u dokumentu „Sistem planiranja za sada bez održive evaluacije”. Nakon toga analizirali smo primjenu novog sistema planiranja na primjeru tri pilot ministarstava. Tokom analize uočili smo nekoliko nedostataka, koje je potrebno ispraviti prije početka realizacije ovog sistema kod ostalih ministarstava.

Kvalitet procesa srednjoročnog planiranja u ministarstvima mora biti podignut na viši nivo. Prilikom pripreme metodologije i programa treba uključiti stručnu javnost. Planiranje rada u tri ministarstva je pružilo dovoljno informacija da bi se proces korigovao. Ako donosioci odluka prihvate korekcije proces planiranja se može nastaviti na kvalitetan način.

Metodologija za srednjoročno planiranja rada ministarstava je fokusirana na godišnji rad ministarstava, što predstavlja propust. Takođe, njome SPRV i srednjoročni programi rada ministarstava nijesu postavljeni kao krovna planska dokumenta na osnovu kojih bi trebalo planirati politike u godišnjim programima ovih institucija.

Osim toga, nije obezbjeđena ni transparentnost procesa pripreme i načina praćenja realizacije ovih programa. Metodologija nije javno dostupna na internet stranici Vlade, a srednjoročnim programima rada nije moguće u cjelosti pristupiti iz tehničkih razloga.

S obzirom na to da se srednjoročni programi rada ministarstva po prvi put rade, važno je isplanirati obuke za razvoj kapaciteta onih koji će biti zaduženi za njihovu izradu.

U nastavku ovog dokumenta nalazi se set mjera koje smo predložili u cilju otklanjanja uočenih nedostataka. Smatramo da je potrebno brzo i efikasno korigovati Metodologiju, na osnovu koje bi se ispravili usvojeni srednjoročni programi rada ministarstva, ali i izradili ostali programi na kvalitetnijoj osnovi.

Na raspolaganju smo svim zainteresovanim akterima za dodatna pojašnjenja, informacije, podatke ali i za zajednički rad na unapređenju sadašnjeg stanja.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našoj analizi.

Zahvaljujemo se predstavnicima Generalnog sekretarijata Vlade na otvorenosti i sugestijama prilikom izrade ovog dokumenta.

Na kraju, zahvaljujemo Evropskoj uniji na povjerenju i finansijskoj podršci.

CDT tim

U fokusu srednjoročnog planiranja kratkoročne obaveze •



Usvajanjem Srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore (SPRV), u februaru prošle godine, počela je primjena novog sistema planiranja politika. Nakon uvođenja na centralnom nivou, ovaj sistem će biti uveden i na nivou ministarstava. Sljedeće godine bi trebalo da se primjeni u svim ministarstvima, a ove su odabrana tri pilot ministarstva (Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo održivog razvoja i turizma i Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja) na čijem primjeru treba da se testira ovaj sistem.

Za potrebe novog sistema urađena je Metodologija za srednjoročno planiranje rada ministarstava (Metodologija). Iako je dostupna našem istraživačkom timu, ona nije javno objavljena na internet stranici Vlade. U pitanju je dokument kojim su utvrđeni glavni principi i smjernice za pripremu trogodišnjih programa rada, utvrđen je njihov sadržaj kao i način na koji će se pratiti sprovođenje programa.

Metodologija ne obavezuje ministarstva da utvrde šta im je vizija i prioritet djelovanja u trogodišnjem periodu, niti da urade analizu trenutnog stanja i izazova sa kojima se suočavaju kako bi ispunili

ciljeve rada. Metodologija nije predviđela da ministarstva detaljnije i kvalitetnije sistematizuju svoje srednjoročne ciljeve koji su postavljeni u SPRV-u i sektorskim strategijama.

Metodologija sadrži propust jer propisuje metodu kojom se srednjoročno planiranje rada svodi na godišnje planiranje. Metodološki pristup u tom dijelu je prilagođen budžetskom okviru koji takođe nije precizno razrađen za srednji rok. Tako umjesto izrade trogodišnjeg programa rada, predviđa se izrada programa za 1+2 godine. Metodologijom se precizno razrađuje planiranje rada ministarstava u prvoj godini, za razliku od druge i treće godine. Stoga ostaje nejasno koja je razlika između godišnjeg i strateškog planiranja rada na nivou ministarstava.

Ovako postavljen sistem ne dovodi do stvaranja kompaktnog plana rada u srednjem roku, već prije do planova rada koji bi se od godine do godine trebali ažurirati i nadopunjavati. Takav pristup nije u skladu sa principima i potrebom srednjoročnog planiranja, jer je potrebno osvijestiti plan i podjednako izvesti viziju rada za sve tri godine. To je svrha planiranja u srednjem roku.

U Metodologiji se navodi da priprema srednjoročnih programa rada ministarstava treba da se vrši paralelno sa pripremom godišnjeg programa rada Vlade. Njihovo usvajanje je predviđeno nakon usvajanja godišnjeg programa rada Vlade, kako bi se obezbijedila njihova „međusobna usaglašenost“.¹ Nejasno je iz kojeg razloga je godišnji program rada Vlade postavljen iznad srednjoročnih programa rada ministarstava, jer bi planiranje trebalo raditi na nivou srednjoročnih programa rada Vlade i ministarstava iz kojih bi trebalo da nastanu njihovi godišnji programi.

Predviđeno je da se izvještavanje o realizaciji srednjoročnih programa rada sprovodi na godišnjem nivou, uz interno mjesečno izvještavanje. Mjesečni izvještaji treba da sadrže pregled realizacije svake aktivnosti iz srednjoročnog programa rada, a godišnji informacije o ispunjenju ciljeva. Međutim, forma po kojoj je predviđeno godišnje izvještavanje ostavlja prostor da se nastavi sa dosadašnjom praksom po kojoj institucije nabrajaju samo ono što je urađeno, ne predstavljajući aktivnosti koje nijesu u potpunosti realizovane i razloge za to.

Sva tri ministarstva su usvojila srednjoročne programe rada, ali su nam predstavnici Vlade saopštili da zbog tehničkih razloga nije moguće da ovi programi rada budu u potpunosti javno dostupni. Takođe, nije poznato da li je i kada o njima Vlada raspravljala.

Programi su rađeni u IT sistemu, ali nije javno poznato kakve mogućnosti ovaj sistem pruža i to ozbiljno ograničava transparentnost procesa. Naš tim je od Generalnog sekretarijata Vlade dobio samo izvode iz ovih programa. U izvodima nemamo uvid u aktivnosti, indikatore, odgovorna lica, kao ni vezu sa Srednjoročnim programom rada Vlade, Programom pristupanja Crne Gore EU, planskim dokumentom višeg nivoa i/ili akcionim planom sektorske strategije. Zbog toga je naša analiza njihovog kvaliteta ograničena. Izvod je za sada objavilo samo Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

Srednjoročni programi rada ministarstva sadrže ciljeve i prioritete rada ovih institucija, koji u političkom smislu predstavljaju javno obećanje koje vlasti daju građanima. Pošto oni nijesu u potpunosti javno dostupni, građani nijesu u mogućnosti da kontrolišu njihovo ispunjenje.

1 • Metodologija za srednjoročno planiranje rada ministarstva.

Analizirajući izvode kao jedine dostupne dijelove programa, možemo zaključiti da Metodologija nije primjenjena na jednako kvalitetan način kod svih tri ministarstva.

Oni se sastoje od tabelarnog prikaza opštih i konkretnih potciljeva, definisanih polaznih i ciljanih vrijednosti za naredne tri godine, naziva radnje, odgovorne jedinice, rokova za izvršenje, izvora finansiranja i podataka o budžetu za 2019. Samo je Ministarstvo održivog razvoja i turizma definisalo sve ciljeve institucije za naredne tri godine.²

Kvalitet aktivnosti u izvodima varira od ministarstva do ministarstva. Međutim, dominiraju kratkoročne aktivnosti, što je odraz propusta pri kreiranju Metodologije.

Ključni nedostatak u izvodima je u tome što željena i očekivana postignuća u ostvarenju postavljenih ciljeva često nisu adekvatno definisana. Postoje polazne i ciljane vrijednosti koje nisu dobro izvedene, već se nabrajaju aktivnosti ili politike koje će se realizovati.³ Tako isplanirane vrijednosti ne mogu biti u funkciji mjerenja učinaka i analize kvaliteta rada.

Izvod Ministarstva održivog razvoja i turizma je najsveobuhvatniji jer sadrži polazne i ciljane vrijednosti za pojedinačne radnje. Kod preostala dva ministarstva, polazne i ciljane vrijednosti su izvedene samo za potciljeve.

Finansijski podaci takođe nisu precizno prikazani u izvodima. Kao izvor se najčešće navodi Budžet Crne Gore, a informacija o visini sredstava se namjerno navođenjem da su u pitanju redovna budžetska sredstva.

2• Metodologijom je predviđeno definisanje tri grupe ciljeva (strateški cilj – opšti potcilj – konkretni potcilj). U programu Ministarstva ekonomije nisu dostupni konkretni potciljevi, dok u programu Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja nisu dostupni opšti potciljevi.

3• Ciljane vrijednosti bi trebalo da budu u funkciji indikatora učinka ukazujući na to šta se određenim aktivnostima želi postići u dužem roku i kako će se promjena ili uspjeh u ostvarivanju tog cilja pratiti i mjeriti. Samim tim, kao ciljane vrijednosti ne može biti definisano pripremanje ili usvajanje izvještaja, donošenje podzakonskih akata, praćenje realizacije projekata, sastanci radnih grupa...

Preporuke •



- **Uočene devijacije su kritične tačke procesa planiranja koje se moraju brzo i efikasno otkloniti kroz korigovanje Metodologije za srednjoročno planiranje rada ministarstava**

Metodologijom treba obavezati ministarstva da izrade viziju i prioritete rada u narednom trogodišnjem periodu kao i analizu trenutnog stanja sa ocjenom potencijalnih izazova u radu. Takođe, treba uspostaviti hijerarhijski logiku planiranja – srednjoročne programe rada Vlade i ministarstava treba postaviti kao krovna planska dokumenta za izradu godišnjih programa rada Vlade i ministarstava. Važno je Metodologijom osvijestiti izradu jedinstvenog trogodišnjeg programa rada, umjesto programa koji se godišnje nadograđuje. Korisno bi bilo uvesti praksu uključivanja stručne javnosti prilikom pripreme dokumenata kako bi se izbjegli propusti prilikom njihove izrade.

- **Imenovati savjetnike za javne politike u svim ministarstvima.**

Potrebno je dugoročno postaviti sistem koordinacije politika i vezati ga za savjetničku funkciju, kako bi se u svakom trenutku znalo koje su osobe odgovorne za svaki njegov segment funkcionisanja.⁴

- **Intenzivirati obuke za pripremu srednjoročnih programa rada ministarstava**

Potrebno je vremena za razvoj vještina pri uspostavljanju i razvoju novog sistema srednjoročnog planiranja rada ministarstva. U tom pravcu treba intenzivirati obuke zaposlenih u ministarstvima i raditi na ujednačavanju njihovih znanja i kapaciteta u realizaciji ovog procesa.

- **Ispraviti srednjoročne programe rada pilot ministarstava**

Nakon korigovanja Metodologije, potrebno je ispraviti postojeće srednjoročne programe rada tri ministarstva. Tom prilikom je važno korigovati i ostale propuste koji postoje u ovim programima – definisane ciljeve, aktivnosti, polazne i ciljne vrijednosti. Takođe,

4• Dragan Koprivica, Milena Gvozdenovic, Sistem planiranja za sada bez održive evaluacije (ovaj naslov kurzivom), CDT, 2019.

važno je vremenski uskladiti ove izmjene sa početkom izrade srednjoročnih programa rada ostalih ministarstava, koji treba da budu usvojeni u prvom kvartalu 2020. Zbog toga ovaj proces treba početi u pilot ministarstvima, a nakon toga ga dosljedno sprovesti u ostalim ministarstvima.

- **Omogućiti da srednjoročni programi rada u cjelosti budu dostupni javnosti**

Potrebno je pripremiti dopunu IT rješenja kako bi se obezbijedila transparentnost srednjoročnih programa rada ministarstava. Tehnički razlozi ne smiju biti izgovor za uskraćivanje pristupa ključnim planskim dokumentima ministarstava.

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 – Prvi 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-practicne-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-unapredenje-ra-da-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-practicne-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-pri-ce-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-pravosudacija-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:

Sistem planiranja za sada bez održive evaluacije

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/sistem-planiranja-bez-kvalitetne-evaluacije/>

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti Vladinih politika

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

