

ULOGA OCD-a

U Programu ekonomskih reformi



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



CZIP



FOLITIKON



M'BASE

Izdavač:

INSTITUT ZA STRATEŠKE STUDIJE I
PROJEKCIJE (ISSP)

Urednica:

Dr Jadranka Kaluđerović

Autorke:

dr Jelena Zvizdojević
mr Tijana Stanković

Dizajn i produkcija:

Radna soba d.o.o.

Tiraž:

200 komada

Ova publikacija kreirana je kroz projekat OCD za inkluzivniji, transparentniji i „zeleniji“ PER koji realizuje Institut za strateške studije i projekcije. Projekat je podržan je od strane Centra za građansko obrazovanje (CGO) u okviru programa „OCD u Crnoj Gori – od osnovnih usluga do oblikovanja politika – M'BASE“ koji finansira Evropska unija, a kofinansira Ministarstvo javne uprave.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Institut za strateške studije i projekcije i ne odražava nužno stavove CGO-a, Evropske unije ili Ministarstva javne uprave.

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna biblioteka Crne Gore, Cetinje

ISBN 978-86-84299-18-7
COBISS.CG-ID 27692036

Institute for Strategic Studies and Prognoses



INSTITUT ZA STRATEŠKE STUDIJE I PROJEKCIJE

Crnogorskih Serdara, br. 63, 81000 Podgorica, Crna Gora

Tel +382 (0)20 634 338, Fax +382 (0)20 634 329

e-mail: issp@t-com.me

Uloga OCD-a u Programu ekonomskih reformi

Autorke:

dr Jelena Zvizdojević i mr Tijana Stanković

Septembar 2023. godine



Sadržaj

I Uvod	7
II Program ekonomskih reformi	9
2.1. Sistem strateškog planiranja	9
2.2. PER – cilj, proces usvajanja, monitoring i evaluacija.....	11
III Uloga i uticaj OCD u procesu kreiranja i donošenja strateških dokumenata.....	17
3.1. Normativna obaveza uključivanja OCD.....	17
3.2. Značaj uključivanja OCD u procesu kreiranja i donošenja strateških dokumenata	20
3.3. OCD u kreiranju i donošenju Programa ekonomskih reformi....	22
IV Zaključci i preporuke.....	27
Literatura:	30



I Uvod

Od početka pregovora Crne Gore s Evropskom unijom, zabilježena je intenzivna aktivnost u cilju unapređenja strateškog okvira. Ova aktivnost je bila izazvana, između ostalog, zahtjevima pregovaračkog procesa. Naime, usklađivanje s pravnom tekovinom EU (Acquis) u određenim pregovaračkim poglavljima zahtevalo je kreiranje novih strateških dokumenata. S druge strane, kvalitetni strateški dokumenti s jasnom vizijom, ciljevima i indikatorima uspeha, predstavljaju neophodan preduslov za zrelost projekata i efikasniju apsorpciju sredstava iz fondova IPA i strukturnih fondova EU nakon članstva u Evropskoj uniji.”.

Program ekonomskih reformi (u daljem tekstu PER) je srednjoročni strateški dokument koji Crna Gora priprema u okviru dijaloga o ekonomskom upravljanju sa Evropskom unijom. Isti program pripremaju i ostale zemlje sa statusom kandidata i potencijalnog kandidata za članstvo. Crna Gora učestvuje u pripremi Programa ekonomskih reformi počev od 2015. godine.

Kada se govori o značaju strateških dokumenata neophodno je naglasiti da su oni jako bitni za jedno društvo, prvenstveno jer se tiču svih građana, a ujedno i zbog činjenice da uređuju mnogobrojne oblasti koje utiču na njihov život. Iz tog razloga uloga organizacija civilnog društva (u daljem tekstu OCD) kao stejholdera je od ogromnog značaja za puni uspjeh svakog strateškog dokumenta, pa tako i PER-a. OCD pružaju ne samo povratne informacije, već daju i predloge i vrše nadzor nad implementacijom strateških dokumenata.

Uloga OCD naglašena je i u izvještajima Savjeta EU. Nastavak dijaloga i saradnje, uključujući državu, lokalnu administraciju, poslovni sektor i partnere iz civilnog društva, ostaje od suštinskog značaja. Takođe

je potrebna jasna vizija, političko vođstvo i dobra saradnja između poslovnog sektora, organizacija civilnog društva, socijalnih partnera, državnih i lokalnih vlasti kako bi se prekinuo trenutni obrazac nominalnog napretka i nepravilne primjene reformi usmjerenih na smanjenje obima i opsega sive ekonomije.¹

Cilj publikacije „Uloga OCD-a u Programu ekonomskih reformi“, jeste da organizacijama civilnog društva pruži:

- sveobuhvatne informacije koje se odnose na PER;
- strukturu PER-a;
- vezu PER-a sa ostalim strateškim ciljevima zemlje;
- ulogu svake od zainteresovanih strana u procesu kreiranja, implementacije i praćenja programa, a ujedno i
- ulogu koju OCD imaju u kreiranju ovog programa.

1 Council of the European Union (2023): “Joint Conclusions of the Economic and Financial Dialogue between the EU and the Western Balkans and Türkiye”

II Program ekonomskih reformi

2.1. Sistem strateškog planiranja

Strateško planiranje u Crnoj Gori odnosi se na proces razvoja i implementacije dugoročnih strategija i planova koji usmjeravaju ekonomski, socijalni i politički razvoj zemlje. Ovaj proces ima za cilj postizanje konkretnih ciljeva i prioriteta definisanih vladinim tijelima, kako bi se unaprijedila efikasnost i efektivnost politika i reformi.

Sistem strateškog planiranja u Crnoj Gori obuhvata:

- strateška dokumenta kojima se utvrđuju javne politike
- zakonodavni i institucionalni 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.²

Strateška dokumenta predstavljaju ključne instrumente javne politike koji služe za analizu trenutnog stanja u određenom sektoru i utvrđivanje konkretnih mjera koje su neophodne za unapređenje i razvoj istog. U procesu pripreme i implementacije ovih dokumenata, državni organi u Crnoj Gori su obavezni da poštuju temeljne principe koji leže u osnovi strateškog planiranja:

1. Princip usklađenosti
2. Princip finansijske održivosti
3. Princip odgovornosti
4. Princip saradnje nadležnih organa
5. Princip transparentnosti
6. Princip kontinuiteta planiranja javnih politika
7. Princip ekonomičnosti i racionalnog planiranja³

2 Generalni Sekretarijat Vlade (2023): "Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata"

3 Detaljnije o svakom od principa u Uredbi o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata

Kada je u pitanju zakonodavni okvir, Zakonom o državnoj upravi⁴ 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 dokumenata⁵ 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 definisanisu 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).

4 Službeni list RCG, br. 38/03 i Službeni list CG, br. 22/08, 42/11, 54/16 i 13/18

5 Službeni list CG, br. 54/18

2.2. PER – cilj, struktura, proces usvajanja, monitoring i evaluacija

Program ekonomskih reformi je glavni dokument srednjoročnog programiranja makroekonomske i fiskalne politike Crne Gore, a ujedno i jedan od krovnih strateških dokumenata Crne Gore. S jedne strane, on predstavlja instrument za planiranje ekonomske politike zemlje i upravljanje reformama, koje imaju za cilj održavanje makroekonomske stabilnosti, jačanje međunarodne konkurentnosti i poboljšanje uslova za digitalno zasnovan, zeleniji, snažniji i otporniji ekonomski rast i razvoj. S druge strane, PER je osnovni element pristupa „fundamentalno kao prvo“ u okviru pregovora Crne Gore o pristupanju EU, posebno u ekonomskom dijalogu sa državama članicama i institucijama EU o pitanjima makroekonomskih, fiskalnih i strukturnih reformi.

PER promoviše nove pravce ekonomskog upravljanja EU. Naime, nakon kriza (globalna finansijska, dužnička, COVID-19, rat u Ukrajini), ekonomski model se mijenja i pomjera ka održivom i inkluzivnom modelu, prihvatanju čiste digitalne tehnologije, model koji komponenti dosadašnjeg održivog rasta dodaje „zeleni“.

Ekonomski rast treba da se zasniva na konkurentnosti, održivosti i društvenoj koheziji kroz novu strategiju rasta koja polazi od zelene i digitalne tranzicije. Novi model podrazumijeva promjene u upravljanju javnim finansijama. Takođe, nudi priliku za modernizaciju tradicionalnog industrijskog modela i usmjeravanje privatnih i javnih investicija ka inovativnim zelenim tehnologijama i održivoj i digitalnoj infrastrukturi. Ovo će pomoći da se ubrza prelazak na više održiv, otporan i inkluzivan ekonomski model.

Struktura PER-a je sljedeća:

Poglavlje 1: Opšti okvir i ciljevi politike

Prvo poglavlje u PER-u naglašava stepen „vlasništva“ države nad ovim dokumentom, tačnije da li je skupština usvojila PER i da li je PER nastao kao rezultat šireg procesa konsultacija sa svim relevantnim stakeholderima. Dodatno daje i pregled sa kojim ključnim izazovima se suočava zemlja i na koji način odgovara na krize (COVID-19, rat u Ukrajini i sl.); kao i informacije o pristupu zelenoj i digitalnoj tranziciji i osvrt na usaglašenost sa ocjenom Evropske komisije o prethodnom PER-u

Poglavlje 2: Primjena smjernica politike

U ovom poglavlju pruža se detaljan pregled mjera koje su sprovedene kako bi se primjenile smjernice definisane putem Zajedničkih zaključaka sa Ministarskog sastanka EU o Programu ekonomskih reformi zemalja kandidata. Naglašava se da ekonomsko upravljanje treba usaglasiti sa ovim smernicama.

Poglavlje 3: Makroekonomski okvir

Informacije o kretanju ključnih ekonomskih indikatora (BDP, potrošnja, investicije, zaposlenost, produktivnost, zarade, eksterni sektor, inflacija, monetarne i kreditne varijable). Srednjoročni scenario makroekonomskih realističnih i konzistentnih projekcija u monetarnom i realnom sektoru.

Poglavlje 4: Fiskalni okvir

U ovom poglavlju data su objašnjenja kako su fiskalni ciljevi stavljeni u širi kontekst cjelokupne ekonomske politike i novog modela rasta. Takođe i svi neophodni podaci i analize koje se odnose na ostvarenje budžetskih prihoda i rashoda u godini koja prethodi periodu na koji se odnosi PER i poređenje sa planiranim za narednu godinu. Podaci o kretanju i strukturi javnog duga. Prikazuje se i plan budžeta za prvu godinu trogodišnjeg perioda (godina u kojoj se PER dostavlja EK)

Srednjoročni budžetski okvir objašnjava kako se ostvaruju fiskalni ciljevi primjenom ekonomskih i fiskalnih mjera.

Ovo poglavlje treba da reflektuje fiskalni uticaj strukturnih reformi

Poglavlje 5: Strukturne reforme

Na ovo poglavlje stavljen je akcenat nakon krize 2008. godine. Poglavlje analizira prepreke zelenom i inkluzivnom ekonomskom rastu i konkurentnosti u tri reformske oblasti: (1) konkurentnost, (2) održivost i otpornost i (3) ljudski kapital i socijalne politike. U okviru svake od oblasti analiziraju se prepreke konkurentnosti i inkluzivnom i održivom rastu, na osnovu čega se prioritizije šest strukturnih reformi, po dvije u svakoj od tri reformske oblasti. Strukturne reforme predstavljaju javne politike koje se bave preprekama pokretačima rasta, olakšavaju efikasnije korišćenje resursa i proizvodnih faktora ili doprinose pravednijoj i inkluzivnijoj ekonomiji.⁶ Strukturna reforma, odnosno mjera kojom se ona potencijalno predstavlja ima zadatak strukturu (opis, aktivnosti, troškovi, uticaj na konkurentnost, uticaj na zaposlenost i socijalnu zaštitu, uticaj na životnu sredinu, mogući rizici i indikatori učinka).

Poglavlje 6: Procjena troškova i finansiranje strukturnih reformi

Procjena fiskalnog uticaja PER-a vrši se na osnovu unaprijed utvrđene metodologije⁷. Troškovi i izvori njihovog finansiranja svake reforme, odnosno reformske mjere pojedinačno se upisuju u posebne tabele (10a i 10b). Za svaku reformsku mjeru se pojedinačno procjenjuju troškovi, dok u se ovom poglavlju prikazuje njihov sumarni uticaj.

6 Smjernicama za Program ekonomskih reformi 2024-2026. (jul, 2023.) uvedene su izmjene u strukturi poglavlja „Strukturne reforme“. Jedna od njih je prioritizacija šest strukturnih reformi u okviru tri reformske oblasti, a koje se predstavljaju kroz reformske mjere i aktivnosti, umjesto dotadašnjih 20 reformskih mjera koje su mogle pripadati 13 reformskih oblasti. Strukturna reforma se sprovodi kroz reformske mjere, koje se implementiraju kroz aktivnosti ili, u zavisnosti od karakteristika, strukturna reforma može biti direktno predstavljena kroz aktivnosti.

7 Metodološko uputstvo za utvrđivanje troškova sprovođenja strukturnih reformi, https://www.cef-see.org/mnt/webdata/static/fisr/Costing_Guidance-SRB.pdf

Takođe, upoređuju se troškovi tekućeg sa prethodnim PER-om. Bez procijenjenih i budžetiranih troškova i jasnih izvora finansiranja, Evropska komisija ne razmatra reformu kao validnu.

Poglavlje 7: Institucionalna pitanja i uključenost stejkholdera

Uključenost svih zainteresovanih strana (stejkholderi) u proces pripreme i implementacije strukturnih reformi je obaveza vlade zemlje koja dostavlja PER Evropskoj komisiji.

Konzistentnost PER-a i mjera uopšte se postiže dobrom koordinacijom i saradnjom sa stejkholderima.

Kalendar pripreme PER-a je sljedeći:

Ljeto:

- Evropska komisija objavljuje Smjernice za PER za naredni srednjoročni period.
- Vlada imenuje Radni tim i upoznaje se sa Smjericama EK i ocjenom EK o prethodnom PER-u
- Skiciranje reformi

Jesen:

- Pripremanje prve verzije PER-a
- Komentari CEF-a⁸ i Evropske komisije
- Druga verzija PER-a

Zima:

- Javna rasprava (uključeni svi relevantni stejkholderi)
- Predlog PER-a
- Usvajanje na Vladi
- Usvajanje na Skupštini
- Prevođenje na engleski
- 15. januar: krajnji rok za dostavljanje PER-a⁹

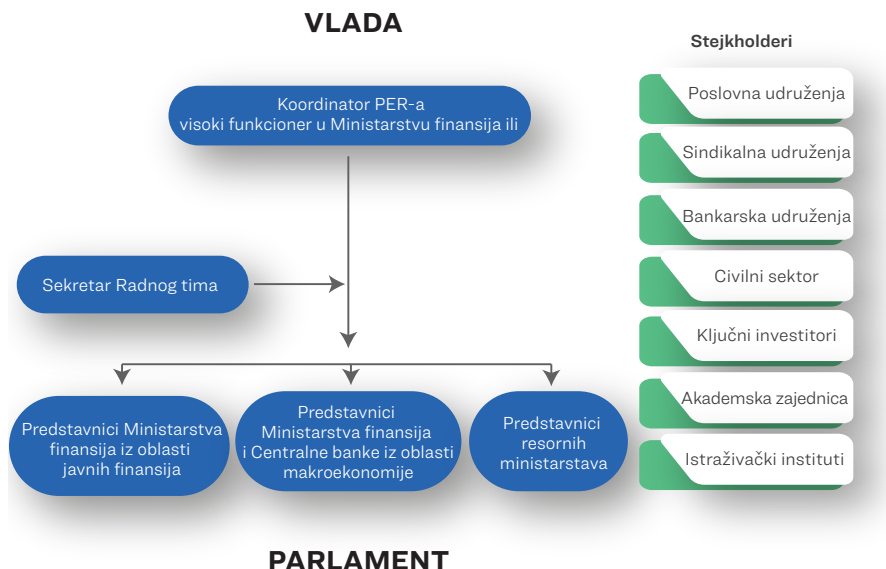
⁸ Center of Excellence in Finance
⁹ Novim Smjericama za PER 2024-2026. rok za dostavljanje PER-a Evropskoj komisiji je pomjeren sa 31. na 15. januar.

Proljeće:

- Ocjena PER-a od strane Evropske komisije i Evropske centralne banke
- Prvi nacrt mjera strukturnih reformi
- Zaključci sa sastanka Ministara EU o ERP-u

Program se priprema tokom tekuće godine i odnosi se na naredni trogodišnji period. Na primjer, u 2023. godini se priprema PER za period od 2024. do 2026. godine. Svaki PER u svom nazivu obuhvata trogodišnji period na koji se odnosi.

PER se smatra živim dokumentom, što znači da se svake godine dostavlja Evropskoj komisiji kako bi se obezbijedio kontinuitet politika. U okviru PER-a, zemlja kandidat mora detaljno objasniti kako su sprovedene sve mjere, politike i projekcije na koje se obavezala u prethodnom PER-u ili dati razloge za djelimičnu ili potpunu nerealizaciju tih obaveza.

Dijagram 1: PER radni tim i ključni učesnici

Zemlja kandidat kroz PER primjenjuje prioritete koje EU zadaje za određeni vremenski okvir.

Prioriteti EU za period 2019-2024:

1. Evropski zeleni plan - Evropa želi da bude prvi klimatski neutralan kontinent tako što će postati moderno i resursno učinkovita ekonomija.
2. Evropa spremna za digitalno doba - Digitalna strategija EU-a ojačaće ulogu građana novom generacijom tehnologija.
3. Ekonomija u interesu građana - EU mora stvoriti privlačniji poslovni ambijent za ulaganja i rast kojim se stvaraju kvalitetna radna mjesta, a posebno za mlade i mala poduzeća.

III Uloga i uticaj OCD u procesu kreiranju i donošenja strateških dokumenata

3.1. Normativna obaveza uključivanja OCD

Organ državne uprave je u obavezi da nakon usvajanja predloga za izradu strateškog dokumenta i usvajanja godišnjeg programa rada Vlade na svojim internet stranicama i portalu e-uprave objavi spisak strateških dokumenata koja su planirana da se rade. Objavljivanje liste je važno zbog pravovremene pripreme javnosti, akademske zajednice i NVO za učešće u kreiranju strateških dokumenata. Navedena obaveza definisana je članom 11 u “Uredbi o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategije” - Ministarstvo na svojoj internet stranici i portalu e-uprave, u roku od 15 dana od dana donošenja godišnjeg programa rada, objavljuje spisak zakona i strategija o kojima će u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu, kratko objašnjenje potrebe za donošenjem zakona ili strategije i druge informacije od značaja za pripremu zakona, odnosno strategije.

Tokom minimalnog roka od 15 dana za prijem inicijativa, predloga, sugestija i komentara od strane zainteresovane javnosti, važno je paralelno sprovesti mapiranje i analizu relevantnih aktera, odnosno zainteresovanih strana. Efikasan sistem planiranja ne može biti uspješan bez aktivnog učešća širokog spektra zainteresovanih strana. Ključno je identifikovati ciljnu javnost i nosioce procesa implementacije, koji će doprineti ostvarenju ciljeva postavljenih u strateškom dokumentu. Analiza zainteresovanih strana treba takođe obuhvatiti i one koji se protive donošenju strateškog dokumenta,

posebno ako bi on mogao imati negativne posljedice po njihovo djelovanje. Ovo inkluzivno uključivanje omogućava postizanje šireg konsenzusa, pruža različite perspektive za razmatranje dokumenata i promoviše principe saradnje i transparentnosti.

Analiza zainteresovanih strana se postiže odgovorima na sledeća pitanja:

- Kako će strateški dokument uticati na različite aktere?
- Ko ima sposobnost da utiče na ostvarivanje definisanih ciljeva i aktivnosti?
- Koje grupe su motivisane za rešavanje postavljenih problema?
- Ko ima duboko razumevanje prirode problema koji se planiraju rešiti? (na primjer: akademska zajednica, OCD, poslovna zajednica)

Različite zainteresovane strane doprinose različitim aspektima: ostvarivanju samih ciljeva, povećanju uticaja na realizaciju definisanih aktivnosti, kao i promjeni percepcija u vezi sa pravcima razvoja i slično. Zbog toga je od suštinskog značaja da se na samom početku procesa odgovori na pitanje “Ko treba da bude uključen u proces izrade strateškog dokumenta?” i održavati kontinuiranu komunikaciju sa zainteresovanim stranama i javnošću. Na taj način, strateški dokument postaje kvalitetniji i više primjenljiv.

Istom Uredbom, ali i Zakonom o državnoj upravi navedeno da se njome utvrđuje uključivanje NVO u postupku rasprave o zakonima i strategijama. Iako OCD obuhvataju širi spektar društvenih entiteta i aktivnosti, u odnosu na NVO, definitivno se sve obaveze definisane članovima pravnika akata koja se navode u ovoj publikaciji, odnose ne i na OCD.¹⁰

10 OCD obuhvataju i NVO, ali ide dalje uključujući i druge neformalne grupe i inicijative koje se bave pitanjima od javnog interesa. OCD može uključivati i pojedince, aktiviste, ad hoc grupe građana i slične entitete koji rade na različitim društvenim, kulturnim, političkim i ekološkim pitanjima.

Zakonom o državnoj upravi, članom 79 - Saradnja sa nevladinim organizacijama, definisano je da organi državne uprave ostvaruju saradnju sa nevladinim organizacijama omogućavanjem učešća nevladinih organizacija u:

- 1) postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija, u skladu sa članom 51 ovog zakona;
- 2) radu radnih grupa i drugih radnih tijela koje obrazuju organi državne uprave radi sagledavanja pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređivanje odgovarajućih pitanja.

Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategije, članom 3 definisano je da organ državne uprave vrši izbor predstavnika nevladinih organizacija u radnu grupu i drugo radno tijelo koje obrazuje, na osnovu javnog poziva koji objavljuje na svojoj internet stranici i internet portalu elektronske uprave. Javni poziv sačinjava se na obrascu koji sadrži: naziv organa državne uprave koji obrazuje radno tijelo; naziv "Javni poziv za predlaganje predstavnika nevladine organizacije u radnom tijelu za:"; podatke o pitanju koje sagledava ili normativno uređuje radno tijelo i broju predstavnika nevladinih organizacija u radnom tijelu; kriterijume za nevladinu organizaciju koja može da predloži svog predstavnika u radnom tijelu; kriterijume koje treba da ispunjava predstavnik nevladine organizacije u radnom tijelu; podatke o dokumentaciji koja se dostavlja uz predlog predstavnika nevladine organizacije u radnom tijelu; rok i način dostavljanja predloga; naziv organizacione jedinice organa državne uprave koja je odgovorna za realizaciju pitanja koje sagledava ili normativno uređuje radno tijelo, kao i mjesto za potpis starješine organa državne uprave, odnosno rukovodioca organizacione jedinice organa državne uprave koja je odgovorna za realizaciju pitanja koje sagledava ili normativno uređuje radno tijelo.

3.2. Značaj uključivanja OCD u procesu donošenja strateških dokumenata

OCD igraju važnu ulogu u procesu donošenja strateških dokumenata i programa ekonomskih reformi u mnogim državama. Njihova uloga se ogleda u nekoliko ključnih aspekata:

1. Zastupanje interesa građana: OCD često djeluju kao glas građana i predstavljaju njihove interese u procesima donošenja politika. Kroz istraživanje, analizu i komunikaciju sa svojim članstvom ili zajednicom, OCD mogu identifikovati ključne probleme i potrebe građana i zagovarati za njihove interese u strateškim dokumentima.
2. Pravljenje političkog pritiska: OCD mogu mobilizovati građane i stvarati politički pritisak kako bi uticali na donosioce odluka da prihvate i sprovedu određene politike ili reforme. Ovo uključuje organizovanje kampanja, javnih skupova i druge oblike aktivizma.
3. Ekspertiza i savjetovanje: Mnoge OCD imaju stručnost i kapacitete za pružanje ekonomske, socijalne i političke analize. Kao takve, mogu pružiti vrijedne informacije i savjete vladinim tijelima tokom procesa izrade strateških dokumenata i ekonomskih reformi.
4. Monitoring i evaluacija: Nakon donošenja strateških dokumenata i programa ekonomskih reformi, OCD često igraju ključnu ulogu u praćenju njihove implementacije i ocjeni njihovih efekata. Ovo pomaže u osiguravanju odgovornosti i transparentnosti u procesu.
5. Povezivanje sa međunarodnim partnerima: Mnoge OCD imaju međunarodne veze i partnerstva sa organizacijama i fondacijama širom svijeta. Ovo može pomoći u dobijanju tehničke podrške i finansiranja za sprovođenje reformi i strateških planova.

Kao ključan preduslov za donošenje svih strateških dokumenata, ističe se nužnost sprečavanja uskog kruga ljudi koji bi bili odgovorni za ove dokumente. Kada se odluke koncentrišu u rukama nekoliko pojedinaca, to može dovesti do zaobilaženja demokratskih procesa i stvaranja prostora za samovolju ljudi na vlasti pri donošenju ovih dokumenata. Zato je od velike važnosti naglasiti ulogu civilnog društva u procesu donošenja strateških dokumenata.

Kada se govori o uključivanju OCD, ključni elementi za razumijevanje su transparentnost i participacija. Transparentnost se odnosi na otvorenost, vidljivost i dostupnost informacija široj javnosti. Državni organi se smatraju transparentnim kada čine veći dio svojih informacija dostupnim javnosti. S druge strane, 'participacija' ili 'participativnost' podrazumijeva zajedničko učestvovanje u procesima donošenja odluka i izradi dokumenata, posebno onih koji se odnose na sve građane. Ovo omogućava pristup tačnim, provjerenim i aktuelnim informacijama.

Informisanje je ključni preduslov za bilo kakvu javnu debatu. Sve relevantne strane, uključujući donosioce odluka, OCD i građane, trebaju biti adekvatno informisane o datoj temi ili aktivnosti. Nakon što se informacije podijele sa javnošću, važan korak je uspostavljanje interaktivne komunikacije između javnosti i donosilaca odluka, što se može postići organizacijom tribina, debata, okruglih stolova i foruma. Neophodno je obezbijediti dovoljno vremena između javnog poziva i održavanja ovih događaja kako bi se omogućila participacija širokog spektra zainteresovanih strana na odgovarajući način.

3.3. OCD u kreiranju i donošenju Programa ekonomskih reformi

U smjernicama za pisanje PER-a navedene su instrukcije u skladu sa kojima vlada zemlje kandidata objašnjava proces konsultacija sa stejkholderima:

- Prvo poglavlje „Opšti okvir i ciljevi“ započinje upravo objašnjenjem u kojoj mjeri je vlada zemlje kandidata uključila sve relevantne stejkholdere u pripremu PER-a.
- U posebnom poglavlju „Institucionalna pitanja i uključenost stejkholdera“ vlada objašnjava na koji način je konsultovala sve zainteresovane strane.
- Dodaje se poseban prilog koji daje informacije o rezultatima i organizaciji procesa konsultacija sa spoljnim zainteresovanim stranama, uključujući sve pisane doprinose i spisak institucija sa kojima se PER tim direktno konsultovao.

Evropska komisija prepoznaje ulogu stejkholdera u svakoj fazi izrade PER-a, i oni bi trebali da budu konsultovani o:

- identifikaciji ključnih strukturalnih izazova
- analizi prepreka konkurentnosti i inkluzivnom rastu,
- izveštavanju o sprovođenju zajednički usvojenih smjernica i reformskih mera iz prethodnih godina
- Identifikaciji i određivanju prioriteta
- formulisanju ključnih reformi
- učešću u pojedinačnim aktivnostima u okviru reformskih mjera

Kao minimum, prvi kompletan nacrt PER-a trebalo bi da bude predmet široke javne rasprave. Nacrt PER-a po pravilu se objavljuje najmanje dvije nedjelje prije datuma javne rasprave, a najkasnije do 22¹¹. novembra kako bi se ostavilo dovoljno vremena za ugrađivanje komentara u

11

Rok za dostavljanje PER-a Evropskoj komisiji je pomjeren sa 31. na 15. januar, pa time i krajnji rok za početak javne rasprave sa 29. na 22. novembar.

nacrt. Evropska komisija insistira na ostavljanju dovoljno vremena da stejkholderi budu upoznati sa sadržajem prvog nacrt PER-a. Organizacija, tok i rezultati javne rasprave postaju sastavni dio PER-a.

Organizacije civilnog društva, kao jedni od ključnih stejkholdera (OCD) mogu dati komentare na svako poglavlje PER-a tokom javne rasprave (poglavlja su predstavljena u okviru tačke 2.2. ove publikacije). U predlaganju reformi OCD se mogu uključiti od samog početka, podnošenjem inicijative za reformsku mjeru resornom ministarstvu ili Ministarstvu finansija.

Prethodni PER je dobra osnova za OCD za unaprjeđenje mjera ili pojedinačnih aktivnosti u okviru reformske mjere. Svaku inicijativu za reformsku mjeru ili aktivnost u okviru mjere najbolje je podnijeti u prvom kvartalu godine, tj. prije početka rada na planiranju budžeta za narednu godinu.

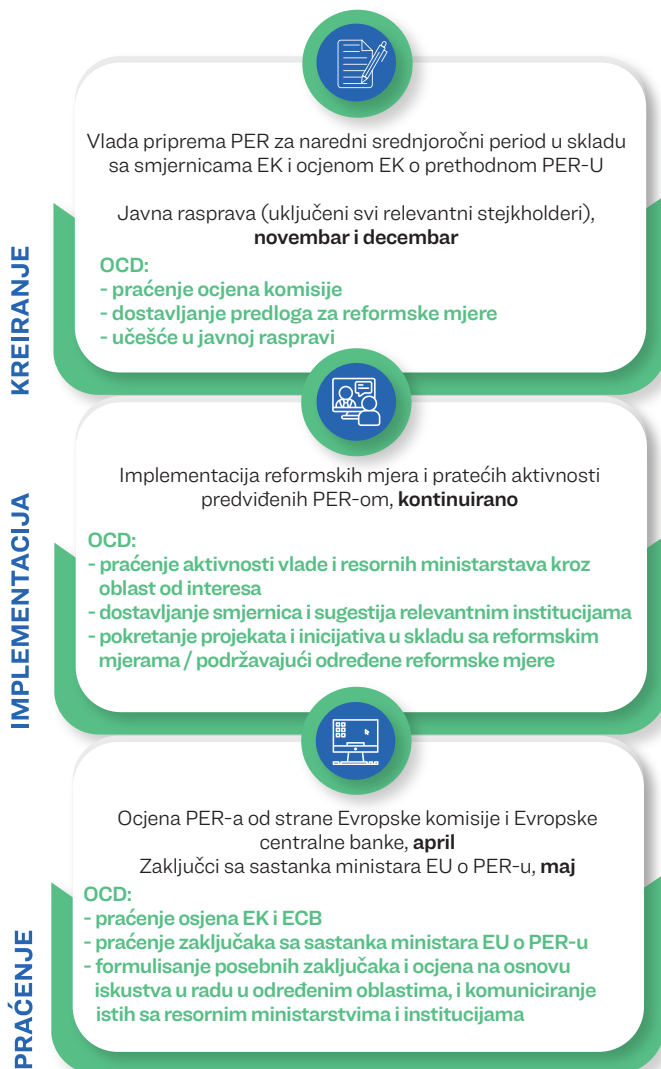
Od zemlje kandidata se posebno očekuje da uključi glavne komentare civilnog sektora i dostavi ih kao prilog PER-a sa jasnom naznakom koje OCD su bile uključene i koje su dale doprinos kojim je PER unaprijeđen, datume konsultacija. Potrebno je naznačiti koje ministarstvo je dobilo komentar od OCD na razmatranje i odlučivanje, i povratne informacije da li je komentar uključen ili nije, i zašto nije.

U procesu praćenja implementacije strateških dokumenata, aktivno učešće OCD je takođe bitan element. Koliko je njihova prisutnost i angažovanost važna prilikom kreiranja PER-a, isto toliko je značajno da budu prisutni i aktivni u nadgledanju sprovođenja usvojenih aktivnosti, odnosno planova.

Dijagram u nastavku (Dijagram 2) predstavlja pregled procesa kreiranja, implementacije i praćenja Programa ekonomskih reformi. Istaknuti su datumi aktivnosti i objavljivanja relevantnih dokumenata, i uloga organizacija civilnog društva u svakoj od etapa procesa. U aneksu ovog dokumenta se nalaze i korisni linkovi do sajtova institucija i zvaničnih dokumenata.

Dijagram 2: Organizacije civilnog društva u procesu kreiranja, implementacije i praćenja Programa ekonomskih reformi

OCD u procesu kreiranja, implementacije i praćenja PER-a



*Program se priprema tokom tekuće godine i odnosi se na naredni trogodišnji period, što znači da se svake godine dostavlja Evropskoj komisiji kako bi se obezbijedio kontinuitet politika. Na primjer, u 2023. godini se priprema PER za period od 2024. do 2026. godine. Proces obuhvata pripremu prve verzije PER-a (maj-jun), usvajanje komentara CEF-a i EK na prvu verziju (jul-septembar), drugu verziju PER-a koja se predstavlja svim relevantnim stejkholderima (septembar-decembar), i konačnu verziju koja se dostavlja EK najkasnije do 15. januara.

Na osnovu nacionalnih izveštaja i razgovora sa predstavnicima institucija i organizacija civilnog društva, primijećeno je da postoji nedovoljna informisanost i ograničena uključenost javnosti i civilnog sektora u procesu kreiranja i praćenja PER-a. Ključni problem i izazov koji se javljaju u efikasnom uključivanju OCD-a u izradu i praćenje PER-a leže kako u nedostatku kapaciteta OCD-a, tako i u nejasnoći oko samog PER-a, odnosno nedovoljne upoznatosti sa metodologijom za njegovo pripremanje i praćenje. Ovaj problem je povezan i sa drugim izazovom – naime, javne institucije, upravo zbog nedovoljno razvijenog kapaciteta OCD, kao i informisanosti o procesu i samoj metodologiji često ne dobijaju kvalitetan doprinos od strane OCD-a, čime se proces konsultacija s njima svodi na formalnost (kao što je napomenuto u izveštajima Evropske komisije). Nedostatak ili neadekvatan pristup dovodi do situacije u kojoj mnoge OCD zaostaju u procesima koji su od suštinskog značaja za razvoj zdrave javne politike. Posebno je ovo izraženo kod manjih OCD i onih koje djeluju u udaljenim oblastima. Izveštaj za Crnu Goru za 2021. godinu potvrđuje ovaj problem ističući nedostatak vidljivosti i dosega lokalnih OCD u udaljenim regionima/opštinama.

Pored navedenog, predstavnici OCD na organizovanim radionicama dali su dodatna viđenja, odnosno konkretna iskustva OCD o PER-i i uključenosti u proces donošenja PER-a i drugim strateškim dokumentima, govore u prilog činjenici da je:¹²

- svijest o PER-u kao osnovi za ekonomski i socijalni dijalog sa EU na putu evropskih integracija na niskom nivou kod OCD-a. Suštinska, ne samo formalna uključenost stejkholdera u procesu pripreme PER-a, kao i izvještavanja Vlade o procesu konsultacija sa stejkholderima je takođe na niskom nivou.

¹² Iskustva OCD - Izveštaj mr Tijane Stanković sa radionica/obuka na temu „Organizacije civilnog društva za transparentniji, inkluzivniji i zeleniji Program ekonomskih reformi“, održanih u periodu maj – jul 2023. godine

- Uključivanje OCD-a u proces pripreme PER-a, tačnije poglavlja Strukturne reforme, je obaveza i potreba Vlade Crne Gore. Osim uključenosti OCD-a u javnu raspravu u posljednjoj fazi pripreme PER-a, njihov značajan doprinos se ogleda u identifikaciji prepreka konkurentnosti i inkluzivnom i digitalnom ekonomskom rastu. Po mišljenju nekih od predstavnika OCD-a „u resornim ministarstvima prepreke se analiziraju površno“.
- OCD su nedovoljno povezane da bi reagovala na predloge strateških dokumenata poput PER-a, a pojedinačno su nerelevantne državnim institucijama.
- Jedna od prepreka inkluzivnom i zelenom rastu jeste nedostatak stručnog kadra u lokalnoj samoupravi, kao i nedostatak volje da OCD budu saslušane i da se sistemski pristupi problemima koje oni godinama ističu.
- Učešće OCD najčešće pro-forme, suštinski se njihov doprinos ne vrednuje dovoljno,
- Državne institucije su „zatvorene prema građanima i NVO-u“.

IV Zaključci i preporuke

Strateško planiranje igra ključnu ulogu u usmjeravanju razvoja Crne Gore prema ciljevima održivog razvoja i evropskim integracijama. Kroz ovaj proces, zemlja se trudi da identifikuje prioritete, rješava izazove i ostvaruje napredak u različitim oblastima kako bi poboljšala kvalitet života svojih građana i unaprijedila svoj društveni i ekonomski razvoj.

Međusektorska komunikacija se prepoznaje kao specifičan izazov tokom procesa izrade strateških dokumenata, naročito kada su u pitanju dokumenti čije aktivnosti pretežno imaju horizontalni karakter. Ovo znači da ostvarivanje ciljeva i ispunjavanje odgovornosti zahtijeva saradnju i koordinaciju između više različitih institucija. Takođe, međusektorskom komunikacijom se prevazilaze potencijalni problemi neusaglašenosti ili dupliranja aktivnosti, što se ujedno podudara sa principom usklađenosti definisanim u članu 6 i principom saradnje definisanim u članu 9 Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata.

OCD imaju ključnu ulogu u demokratskim društvima u procesima donošenja strateških dokumenata i ekonomskih reformi. Njihova uloga u zastupanju građanskih interesa, stvaranju političkog pritiska, pružanju ekspertize, praćenju implementacije i promovisanju transparentnosti često dovodi do boljih i inkluzivnijih politika i reformi koje više odražavaju potrebe i želje građana.

PER, osim što je osnova za ekonomski dijalog sa EU, predstavlja i najvažniji ekonomsko-socijalni dokument jedne zemlje kandidata za članstvo. Jedna od ključnih instrukcija Evropske komisije za proces pripreme PER-a jeste obaveza procesa konsultacije sa ključnim stejkholderima sistema. Učešće OCD-a u pripremi PER-a neophodno od samog početka rada na tom dokumentu, a minimalno kroz efektnu

javnu raspravu na prvi nacrt poglavlja Strukturne reforme gdje oni mogu dati svoj konkretan doprinos. Kako su tokom sprovedenih radionica bili prisustni različiti profili OCD, tako se pokazala opravdanost Evropske komisije da nametne kroz Smjernice o ERP-u obavezu konsultacije sa stejkolderima uključujući OCD sektor.

Nedostatak značajnog učešća OCD-a rezultira situacijom u kojoj finalni dokument nije adekvatan za procjenu (kao što se pominje u Izveštaju za Crnu Goru za 2021. godinu - odsustvo statističkih tabela u aneksu otežava potpunu i detaljnu procjenu u pojedinim oblastima), što, u krajnjem, umanjuje značaj PER-a u očima Evropske komisije. Stoga, neophodne su akcije koje će ublažiti ovako međusobno povezane probleme, ojačati kapacitete OCD-a za aktivno učešće u ovim procesima, i pomoći relevantnim državnim institucijama da poboljšaju mehanizam konsultacija sa civilnim društvom.

Onog momenta kada OCD postane važan i zainteresovan akter u stvaranju PER-a, i taj dokument će postati vlasništvo zemlje kandidata, a ne samo još jedan formalno zadovoljavajući element u procesu integracija.

U narednom periodu neophodno je više pažnje posvetiti sljedećim aktivnostima:

1. Nastaviti podizati svijest predstavnika OCD-a o PER-u o značaju njihovog doprinosa u predlogu strukturnih reformi.
2. OCD su važan stejkholder u svim fazama pripreme PER-a jer su njihovi predstavnici u dodiru sa realnim problemima koji predstavljaju prepreke inkluzivnom i zelenom rastu. Osim upoznatosti sa problemima, predstavnici OCD-a često nude i smislena rješenja koja se mogu pretočiti u reformske mjere ili pojedinačne aktivnosti u okviru reformskih mjera.
3. Udruženo djelovanje OCD-a u PER-u predstavlja jedno od rješenja za efikasniji doprinos ekonomskim i socijalnim refomama.

4. Radionice koje su održane u periodu maj-jul 2023. godine sa predstavnicima OCD su pokazale da ljudski faktor na svim nivoima, od javne uprave, lokalne samouprave, kao i obrazovnog sistema može predstavljati značajnu prepreku reformskom procesu, kako sada, tako i u dugom roku.
5. Inkluzivniji rast počinje od digitalizacije sistema socijalne i dječije zaštite.
6. Pored osvješćivanja predstavnika OCD-a o značaju, obavezi i načinu njihovog uključivanja u predlaganje strukturnih reformi, neophodno je isto sprovesti sa ostalim relevantnim stejkholderima (poslovna udruženja, sindikalna udruženja, bankarska udruženja, akademska zajednica, lokalna samouprava, parlament).
7. U kontekstu političkih, time i kadrovskih promjena, bilo bi od značaja održati slične radionice visokim rukovodiocima u Vladi- donosiocima odluka u PER-u.
8. Kako ERP tim, tako i lokalna samouprava trebaju biti otvoreniji prema predlozima OCD-a.¹³

13 Izvještaj mr Tijane Stanković sa radionica/obuka na temu „Organizacije civilnog društva za transparentniji, inkluzivniji i zeleniji Program ekonomskih reformi“, održanih u periodu maj – jul 2023. godine

Literatura:

- Council of the European Union (2023): “Joint Conclusions of the Economic and Financial Dialogue between the EU and the Western Balkans and Türkiye”
- Generalni Sekretarijat Vlade (2023): “Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata“
- Izvještaj mr Tijane Stanković radionica na temu „Organizacije civilnog društva za transparentniji, inkluzivniji i zeleniji Program ekonomskih reformi“, održanih u periodu maj – jul 2023. godine
- Tijana Stanković (2023) Generički materijal za radionice na temu „Organizacije civilnog društva za transparentniji, inkluzivniji i zeleniji Program ekonomskih reformi“: (1) „Program ekonomskih reformi- od fiskalne stabilnosti do održivog ekonomskog rasta“ (2) „Struktura Programa ekonomskih reformi“, (3) „Uloga stejkholdera u pripremi Program ekonomskih reformi“
- Jelena Zvizdojević (2022): „Smjernice za pripremu strateških dokumenata“, Generalni sekretarijat Vlade
- Ministarstvo javne uprave (2018): “Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategije”, Službeni list CG, br. 41/18
- Ministarstvo javne uprave (2018): „Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata“
- Ministarstvo javne uprave (2018): „Zakon o državnoj upravi“, Službeni list RCG, br. 38/03 i Sl. List CG, br. 22/08, 42/11, 54/16, 13/18 i 78/18
- Vlada Crne Gore (2018): „Poslovnik Vlade Crne Gore“, Službeni list CG, br. 003/12, br. 031/15, 048/17 i br. 62/18
- Vlada Crne Gore: „Program ekonomskih reformi“ 2023-2025

Annex 1

Korisni linkovi:

- PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI CRNE GORE ZA PERIOD 2023-2025:
<https://wapi.gov.me/download-preview/da1d441a-47a6-4245-a156-c94602f21ab6?version=1.0>
- MINISTARSTVO FINANSIJA – JAVNI POZIV ZA KONSULTACIJE POVODOM IZRADE PROGRAMA EKONOMSKIH REFORMI ZA PERIOD 2024-2026 (sa Obrascem za predloge i sugestije, Smjernicama za izradu Programa ekonomskih reformi 2024-2026, i Zajedničkim preporukama EU i Crne Gore sa ministarskog dijaloga): <https://www.gov.me/clanak/ministarstvo-finansija-objavljuje-javni-poziv-za-konsultacije-povodom-izrade-programa-ekonomskih-reformi-za-period-2024-2026-godina>
- OCJENA EVROPSKE KOMISIJE NA CRNOGORSKI PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI ZA PERIOD 2023-2025 (engleski): https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/policy-highlights/economic-governance_en
- ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKU SARADNJU I RAZVOJ (OECD) O PROGRAMU EKONOMSKIH REFORMI U REGIONU JUGO-ISTOČNE EVROPE I KORISNI ALATI (engleski): <https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/economic-reform-programmes.htm>
- BIBLIOTEKA CENTRA ZA IZVRSNOST U FINANSIJAMA (CEF) SA ANALIZAMA I OCJENAMA SPROVOĐENJA STRUKTURNIH REFORMI (engleski): <https://www.cef-see.org/fisr-library/>



