
***EX POST ANALIZA SPROVOĐENJA AKCIONOG PLANA ZA
SPROVOĐENJE PROGRAMA VLADE***

Beograd, avgust 2020

SADRŽAJ:

1.	KRATAK PRIKAZ ANALIZE	5
1.1.	SAŽETAK	5
1.2.	SUMMARY	5
2.	AKCIONI PLAN ZA SPROVOĐENJE PROGRAMA VLADE – ISTORIJAT, MEHANIZAM I ZNAČAJ	7
2.1.	RAZLOZI ZA EX-POST ANALIZU APSPV	7
2.2.	ŠTA JE APSPV?.....	7
2.3.	ISTORIJAT APSPV.....	9
2.4.	MEHANIZAM RADA APSPV	11
2.5.	ZNAČAJ ULOGE RSJP U APSPV.....	14
2.6.	APSPV KAO SISTEM VREDNOVANJA	15
2.7.	ŠIRI ZNAČAJ APSPV.....	17
3.	METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA – OPIS METODA I ALATA, CILJNE GRUPE	19
3.1.	CILJNE GRUPE	19
3.2.	OPIS METODA I ALATA	19
3.3.	COVID-19	20
4.	Šta je pokazala analiza – kvalitativni rezultati, zaključci i preporuke.....	21
4.1.	ORIJENTISANOST KA REZULTATU	21
4.2.	PRAĆENJE SPROVOĐENJA	24
4.3.	IZVEŠTAVANJE O POSTIGNUTIM REZULTATIMA	26
4.4.	RAST I RAZVOJ.....	29
4.5.	KOORDINACIJA I KOMUNIKACIJA.....	31
4.6.	PODRŠKA PRI SPROVOĐENJU I POVEĆANJE EFIKASNOSTI.....	35
4.7.	KORIŠĆENJE ISKUSTVA IZ APSPV U DRUGIM OBLASTIMA RADA I UNUTAR SVOJE INSTITUCIJE	39
5.	Aneksi.....	41
5.1.	istraživački alati	41
	Aneks 1 Pitanja iz Upitnika 1	41
	Aneks 2 Pitanja iz Upitnika 2	41
5.2.	Statistička analiza pitanja iz ankete	41
5.3.	Aneks 3 Kriterijumi za semafor ocene	49

POPIS TABELA

Tabela 1 - Prikaz matrice APSPV 2017-2020	12
Tabela 2- Prikaz uvodnog dela izveštaja za kabinet Predsednika Vlade - "sumarna ocena postizanja predviđenih rezultata"	17

POPIS GRAFIKONA

Grafik 1 - Procedura pripreme i usvajanja APSPV.....	11
Grafik 2 - Gantogram aktivnosti za izradu APSPV	12
Grafik 3 - prikaz toka pripreme APSPV.....	14
Grafik 4 - Odnos prioritetnog cilja, rezulata i međurezultata	16
Grafik 5 - Predmet praćenja sprovođenja i vrednovanja	16
Grafik 6 - Presek postignutih rezultata	23
Grafik 8 - kvartalni sastanci IG, ministra lidera i Predsednice Vlade	32
Grafik 7 - adekvatno informisanje IG	33

SKRAĆENICE

APSPV	Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade
ODU	Organi državne uprave
RSJP	Republički sekretarijat za javne politike
NPAA	Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije
IG	Implementacione grupe
JIS	Jedinstveni informacioni sistem
DJP	Dokumenti javnih politika

1. KRATAK PRIKAZ ANALIZE

1.1. SAŽETAK

Unapređena koordinacija, praćenje i planiranje javnih politika, kao i procena uticaja javnih politika na privrednu i život građana je visoki prioritet i za Vladu Republike Srbije, ali i za same građane koji nedostatak koordinacije i planiranja osećaju svakodnevno u svojim životima. RSJP, kao mlađa institucija u samom središtu Vlade, od samog svog osnivanja neprekidno radi na unapređenju ovih procesa. Kroz takav rad i uz prepoznavanje značaja koordinacije, praćenja i planiranja, uspostavljen je mehanizam Akcionog plana za sprovođenje programa Vlade (APSPV), u kojem je uloga RSJP višestruka i zahtevna. Kako bi kvalitet angažmana na koordinacija ovog procesa bio konstantno unapređivan, RSJP je izrazio potrebu za analizom APSPV u prethodna tri ciklusa, prvenstveno sa aspekta upravljanja procesom i mogućnostima za poboljšanje.

APSPV je operativni dokument Vlade Republike Srbije, koji prioritete iz Programa Vlade (ekspozeta mandatara) razrađuje kroz prioritetne ciljeve, konkretne rezultate i međurezultate, i to na principima upravljanja zasnovanog na rezultatima. Izrađuje se na osnovu prioriteta postavljenih Programom Vlade. *Cilj* APSPV je unapređenje sprovođenja prioriteta na osnovu lakše i bolje koordinacije svih učesnika u procesu, kao i redovnog praćenja i otklanjana prepreka, radi postizanja predviđenih rezultata. APSPV je planski dokument koji se po svojoj prirodi u hijerarhiji nalazi iznad dokumenata javnih politika poput strategija i programa jer se u njemu nalaze strateški prioriteti koji ovi dokumenti kada se pripremaju moraju imati u vidu i prepoznati u svojim ciljevima. Sa druge strane prilikom definisanja prioriteta u okviru APSPV uzimaju se u obzir i ciljevi definisani u već usvojenim dokumentima javnih politika što ističe i njegovu horizontalnu ulogu.

Ova analiza kombinuje nalaze zabeležene u službenim dokumentima i nalaze monitoringa procesa iz proteklih nekoliko godina otkako je APSPV u primeni, ali takođe uključuje i set kvalitativnih istraživačkih mera (individualni razgovori, *on-line* anketa, razgovori u grupama). Kako bi RSJP sa partnerskim institucijama iz redova organa državne uprave mogao uspešno da planira i sprovodi Vladine prioritete zasnovane na činjenicama i orientisanim ka rezultatima, ovaj dokument predstavlja nalaze dosadašnjeg angažmana na koordinaciji APSPV u prethodna tri ciklusa, kao i preporuke za unapređenje, prvenstveno iz ugla šireg društvenog značaja koji APSPV ima.

Najvažniji nalazi sa preporukama su vezani za sledeće oblasti:

- Orientisanost ka rezultatu: težnja da svi prioriteti budu precizno definisani radi praćenja implementacije i merenja uspešnosti (str. 21).
- Praćenje sprovođenja: procena validnosti forme APSPV i procesa kojim se sprovodi (str. 24).
- Izveštavanje o postignutim rezultatima: način prikupljanja podataka, obrada i predstavljanje podataka (str. 26).
- Prilagođavanje strukture budućeg APSPV sa odredbama Zakona o planskom sistemu (str. 26)
- Rast i razvoj: mogućnosti za unapređenje kapaciteta učesnika u APSPV (str. 29).
- Koordinacija i komunikacija: mehanizmi saradnje u okviru APSPV (str. 31).
- Podrška pri sprovođenju i povećanje efikasnosti: uvezivanje mera i aktivnosti planiranih u okviru različitih dokumenata javnih politika (str. 34).
- Korišćenje iskustva iz APSPV u drugim oblastima rada i unutar svoje institucije: primena APSPV principa unutar organa državne uprave u radu na drugim oblastima (str. 38).

1.2. SUMMARY

Improved coordination, monitoring and planning of public policies, as well as assessing the impact of public policies on the economy and life of citizens is a high priority for the Government of the Republic

of Serbia, but also for citizens experiencing the lack of policy coordination and planning consequentially in their everyday lives. PPS, as a young institution at the very center of the Government, has been constantly working to improve these processes since its inception. Through such work and recognizing the importance of coordination, monitoring and planning, the mechanism of the Action Plan for the Implementation of Government Program (APIGP) was started, in which the role of the PPS is multidimensional and demanding. In order for the quality of engagement in the coordination of this process to be constantly improved, the PPS expressed the need for analysis of APIGP in the previous three cycles, primarily in terms of process management and opportunities for improvement.

APIGP is an operational document of the Government of the Republic of Serbia, which elaborates the priorities from the Government Program (mandate exposition) through priority goals, concrete results and intermediary results, based on results-based management principles. It is made on the basis of the priorities set by the Government Program. The goal of APIGP is to improve the implementation of priorities, based on easier and better coordination of all participants in the process, as well as regular monitoring and removal of obstacles, in order to achieve the intended results.

This analysis combines the findings recorded in official documents and the monitoring findings of the process from the past few years since the APIGP was implemented, but also includes a set of qualitative research measures (individual interviews, online surveys, group interviews). In order for PPS to be able to successfully plan and implement Government priorities based on solid evidence and results-oriented with partner institutions from the state administration bodies, this document presents the findings of APIGP coordination in the previous three cycles, as well as recommendations for improvement, primarily from the angle of wider social significance that APIGP holds.

The most important findings with recommendations are related to the following areas:

- Result-oriented: striving for all priorities to be precisely defined in order to monitor implementation and measure performance (p. 21).
- Implementation monitoring: assessment of the validity of the APIGP form and the process by which it is implemented (p. 24).
- Reporting on the achieved results: the way of data collection, processing and presentation of data (p. 26).
- Growth and development: opportunities to improve the capacity of APIGP participants (p. 29).
- Coordination and communication: cooperation mechanisms within the APIGP (p. 31).
- Support in implementation and increasing efficiency: linking measures and activities planned under various public policy documents (p. 34).
- Use of experience from APIGP in other areas of work within institution: application of APIGP principles within state administration bodies in other areas (p. 38).

2. AKCIJONI PLAN ZA SPROVOĐENJE PROGRAMA VLADE – ISTORIJAT, MEHANIZAM I ZNAČAJ

Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade (u daljem tekstu **APSPV**) je operativni dokument Vlade Republike Srbije, koji prioritete iz Programa Vlade (ekspoza mandatara) razrađuje kroz prioritetne ciljeve, konkretnе rezultate i međurezultate, i to na principima upravljanja zasnovanog na rezultatima. APSPV se donosi za period od četiri godine, koliko traje i mandat jedne Vlade. Izrađuje se na osnovu prioriteta postavljenih Programom Vlade, u skladu sa usvojenim važećim planskim dokumentima i Fiskalnom strategijom.

APSPV se priprema i sprovodi u cilju kvalitetnijeg upravljanja javnim politikama i unapređenja dosadašnjeg sistema strateškog upravljanja prioritetnim ciljevima, jačanja elemenata planiranja „*odozgo na dole*“ i uvoђenja mehanizama za realizaciju i praćenje prioritetnih ciljeva na osnovu definisanih rezultata i međurezultata, koje treba postići u zadatom roku, kako bi se blagovremeno reagovalo na ustanovljene pripreme u realizaciji planiranih aktivnosti, kao i nedostatke u pogledu neophodnih dodatnih mera da bi se postigli postavljeni ciljani rezultati. Dakle, *cilj* APSPV je unapređenje sprovođenja prioriteta na osnovu lakše i bolje koordinacije svih učesnika u procesu, kao i redovnog praćenja i otklanjana prepreka, radi postizanja predviđenih rezultata.

2.1. RAZLOZI ZA EX-POST ANALIZU APSPV

U procesu regulatorne reforme, RSJP ima zadatak da poboljša koordinaciju, praćenje i planiranje javnih politika, kao i proces procene njihovog uticaja na privrednu i svakodnevni život građana u Srbiji. Tokom godina, među daleko najvažnije aktivnosti su se izdvojili razvijanje i praćenje sprovođenja APSPV, u kojem je uloga RSJP višestruka i zahtevna. Kako bi kvalitet angažmana na koordinacija ovog procesa bio konstantno unapređivan, RSJP je izrazio potrebu za analizom APSPV u prethodna tri ciklusa, prvenstveno sa aspekta upravljanja procesom i mogućnostima za poboljšanje.

2.2. ŠTA JE APSPV?

Tri su elementa bitna kada se govori o definiciji APSPV. To je, pre svega ostalog, instrument za praćenje postizanja prioriteta Vlade, alat za merenje uspešnosti Vlade, ali i mehanizam za poboljšanje koordinacije i komunikacije unutar jedne Vlade.

APSPV po svojoj prirodi predstavlja **planski dokument višeg hijerarhijskog nivoa**. S obzirom da su u njemu sadržani svi prioriteti jedne Vlade, dokumenti javnih politika (u daljem tekstu DJP) koji se budu usvajali za vreme mandata te Vlade moraju biti usklađeni sa APSPV.

Usvajanje APSPV-a od strane Vlade, rokovi usvajanja, sprovođenja, njegov cilj kao i organizacija pripreme i sprovođenja, propisani su Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije (Sl. glasnik RS, broj: 30/2018 – u daljem tekstu Zakon). Zakonom je propisana i obaveza objavljivanja APSPV-a na Vladinoj internet stranici najkasnije u roku od sedam radnih dana od njegovog usvajanja.¹ Smernice za pripremu i praćenje sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje programa Vlade (u daljem tekstu Smernice) usvojene na sednici Vlade u novembru 2017. godine, uređuju proces izrade i organizacionu postavku za praćenje sprovođenja APSPV. Smernicama je predviđena i mogućnost promene i dopune

¹ Zakon je stupio na snagu godinu dana nakon usvajanja APSPV, te tu činjenicu treba imati u vidu prilikom donošenja ocene zašto APSPV 2017-2020. nije objavljen na internet stranici Vlade.

APSPV-a, ukoliko je to neophodno zbog promenjenih okolnosti, i/ili novonastalih potreba u sastavu Vlade, i/ili u toku planiranja i ostvarenja prioritetnih ciljeva, odnosno praćenja postignutih rezultata.²

Poslovnik Vlade u članu 79a propisuje da Vlada usvaja Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade, kojim se određuju prioritetni ciljevi, rokovi za njihovo ostvarivanje i očekivani rezultati, a da Predlog akcionog plana za sprovođenje programa Vlade priprema Republički sekretarijat za javne politike, u saradnji sa drugim organima državne uprave.

Poslovnik Vlade predviđa i usvajanje **Godišnjeg plana rada Vlade**, kojim ona određuje svoje ciljeve i poslove, kao i ciljeve i poslove organa državne uprave (u daljem tekstu ODU) i očekivane rezultate. U ovom dokumentu su navedeni svi akti koje Vlada donosi, akti koje Vlada predlaže Narodnoj skupštini, propisi organa državne uprave i programi/projekti državne uprave. Godišnji plan rada Vlade za 2020. godinu je predstavljen na 948 strana. Dokument sadrži osnovne podatke o organu državne uprave i delokrugu rada, a u delu koji se odnosi na planirane aktivnosti, pored naziva akta čije je usvajanje planirano, navodi se njegov opis, referentni dokument, povezanost sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (u daljem tekstu NPAA) i rok za njegovo donošenje. Godišnji plan rada Vlade zasniva se na godišnjim planovima rada organa državne uprave, koje oni dostavljaju Generalnom sekretarijatu preko Informacionog sistema za planiranje i izveštavanje. Sprovođenje godišnjeg plana rada Vlade se ne prati u toku godine od strane Generalnog sekretarijata, već je to deo svakodnevnih aktivnosti organa. Ne postoje pokazatelji na osnovu kojih se meri uspešnost postizanja ciljeva niti podatak o međusobnoj povezanosti ciljeva između različitih institucija. Izveštaj o sprovedenim aktivnostima iz godišnjeg plana rada se priprema svake godine i Vlada ga usvaja do 01. maja tekuće godine za prethodnu godinu. Vlada godišnji izveštaj o svom radu podnosi Narodnoj skupštini.

Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije – NPAA - predstavlja detaljan, višegodišnji plan usklađivanja domaćih propisa sa propisima EU. Ideja je da se kroz ovaj dokument vidi veza evropskog zakonodavstva i domaćeg pravnog poretku, kako bi mogao da se prati tempo, obim i kvalitet tog usklađivanja. Pravne tekovine EU su podeljene u skladu sa nadležnošću državnih organa, čime je omogućeno i redovno planiranje i praćenje njihovih zakonodavnih aktivnosti. Prvi NPAA je usvojen 2013. godine, a trenutno je aktuelan treći, revidirani dokument, koji je usvojen 01. marta 2018. godine. U dokumentu je za svako poglavlje naveden prikaz stanja usklađenosti tj. dostignut nivo usaglašenosti domaćih propisa sa ključnim propisima EU, institucionalna struktura i stanje administrativnih kapaciteta, planovi za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Dokument sadrži informacije o nazivu propisa koji je potrebno usvojiti, nadležno ministarstvo ili posebnu organizaciju nadležnu za njegovo podnošenje, kao i rok za utvrđivanje predloga. Od početka primene revidiranog NPAA, zaključno sa četvrtim kvartalom 2019. godine, ispunjenost NPAA je 48% u skladu sa planiranim za isti period³.

Imajući u vidu strukturu i namenu ova dva dokumenta za planiranje i praćenje efikasnosti rada jedne Vlade, iskristalisala se vizija da je potrebno povezati organe državne uprave i dati im drugačiji okvir za merenje postizanja rezultata. Naime, prilikom sprovođenja planiranih aktivnosti iz dva gorepomenuta dokumenta, izveštava se iz ugla institucije koja je nosilac aktivnosti i isključivo iz njihove nadležnosti. Ciljevi su i postavljeni institucionalno, a koordinacija više institucija ili nije prisutna, ili nije dovoljno vidljiva. Imajući u vidu trendove razvoja, ovakav pristup se pokazao kao zastareo, pa novi prioriteti zahtevaju uključenost više partnera i bolju koordinaciju. Savremene tehnologije i sve veća digitalizacija donose sve više horizontalnih tema i interresornih ciljeva, gde je potrebno uspostaviti jedan zajednički mehanizam kontrole sprovođenja u cilju efikasnijeg postizanja rezultata i pravovremenog donošenja

² U periodu od 2017-2020. godine nije bilo zvanične revizije APSPV, iako su se promene u samom Akcionom planu desile u pogledu odustajanja od redovnog praćenja dva međurezultata u okviru prioritetnog cilja 3.5 Reforma javne uprave i dodavanja prioritetnog cilja 2.7 Siva ekonomija.

³ Ciljana vrednost u okviru APSPV je 80%. Otvoreno je 18 od 35 poglavlja, što iznosi 51.4% ukupno otvorenih poglavlja, od čega su 2 privremeno zatvorena.

odgovarajućih odluka. Prioriteti poput konkurentnosti privrede, dobre javne uprave, digitalizacije zahtevaju uzajamno delovanje više institucija, koordinisani rad i zajedničke napore više resora poput privrede, energetike, građevinarstva, državne uprave itd. Upravo iz svih tih razloga i potrebe za kreiranjem sistemskog rešenja upravljanja interresornim politikama i prioritetima, uspostavljen je alat za podršku implementaciji i praćenje sprovođenja prioriteta Vlade i pravovremeno reagovanje i otklanjanje prepreka.

2.3. ISTORIJAT APSPV

Pilotiranjem prvog APSPV u 2015. godini, u saradnji sa Svetskom bankom, započelo se sa uspostavljanjem novog mehanizma za upravljanje na osnovu rezultata. Cilj APSPV-a je unapređenje sprovođenja Programa Vlade tj. ispunjenje obećanja datih na početku mandata jedne Vlade i postizanje svih planiranih ciljeva. Ideja je bila da se korišćenjem ovog instrumenta na osnovu lakše i bolje koordinacije svih aktera iz organa državne uprave, redovnog praćenja aktivnosti i otklanjanja prepreka na koje se nailazi, postignu rezultati.

Prioritetni ciljevi APSPV predstavljaju najvažnije ciljeve koje Vlada nastoji da postigne, odnosno značajne suštinske promene - željenu situaciju i napredak koji će se pozitivno odraziti na građane i privredu. Prioritetni ciljevi moraju biti tako definisani da:

- će Vlada ostati upamćena ako ciljevi budu ostvareni;
- imaju uticaj na što veći broj građana i privrednih subjekata;
- su SMART⁴;
- uglavnom ne predstavljaju ciljeve pojedinačne institucije (podrazumevaju međuresornu saradnju);
- obuhvataju ključne elemente (strategija, programa, akcionalih planova) – rezultate, međurezultate, bazne i ciljane vrednosti, projekcije za ostvarenje ciljeva, vremenski okvir i plan za dostizanje istih, i dr.

Zaklučkom Vlade broj: 021-1599/2015 od 27. februara 2015. godine, usvojen je prvi Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade, koji je pripremio Republički sekretarijat za javne politike u saradnji sa organima državne uprave. **Prvi APSPV** je obuhvatao 18 oblasti javnih politika i čak 98 ciljeva. Kao oblasti su prepoznate:

- I. Pravosuđe i pravni sistem
- II. Javna bezbednost
- III. Javna uprava i administrativni poslovi
- IV. Urbanizam, prostorno planiranje i građevinarstvo
- V. Nauka i tehnološki razvoj
- VI. Konkurentnost
- VII. Finansije i fiskalni sistem
- VIII. Energetika, mineralne sirovine i rudarstvo
- IX. Zaštita životne sredine
- X. Saobraćaj i komunikacije
- XI. Tržište rada
- XII. Socijalna zaštita
- XIII. Sport i omladina

Za svaki od ciljeva je organ državne uprave u čijoj je nadležnosti dano pitanje određivao adekvatne mere i aktivnosti čijim će sprovođenjem ostvariti planirani cilj. Ukupno je bilo predviđeno 334 mere, a imajući u vidu da je broj aktivnosti bio barem dve po meri, lako je uvideti da je ovaj akcioni plan bio prilično teško sprovoditi i o njemu izveštavati. Većina aktivnosti je predviđena sa rokom izvršenja u

⁴ Vremenski su određeni (u okviru mandata Vlade); Jasno su definisani; Merljivi su; Dostižni (realni) su;

toku 2015. godine, a mali broj njih u 2016. i 2017. godini. Veliki broj aktivnosti je bilo usmereno na stvaranje uslova ili donošenje akata i strateških dokumenata, ali je ipak ovaj akcioni plan predstavlja polaznu osnovu za upravljanje na osnovu činjenica, te je tako predviđao i praćenje BDP, broja radno sposobnih, prosečnog broja predmeta po sudiji itd.

Nakon parlamentarnih izbora u 2016. godini i uspostavljanja nove Vlade, **usvojen je drugi APSPV**. Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade je izrađen na osnovu prioriteta definisanih u Programu Vlade, koji je predstavio predsednik Vlade 11. avgusta 2016. godine na prvoj redovnoj sednici Narodne skupštine. Ovim dokumentom je postavljeno deset prioritetnih tačaka, kao deset prioriteta Vlade:

1. Ponosna i samouverena pred svetom: Srbija na putu ka EU, Srbija koja čuva i štiti svoju nezavisnost i Srbija koja neguje dobre i tradicionalne odnose sa iskrenim prijateljima u svetu.
2. Makroekonomski stabilnost, radna mesta i snažnija privredna aktivnost (konkurentnija privreda).
3. Poslovno okruženje, pravna sigurnost, jačanje institucija i efikasniji javni sektor.
4. Investicijama do snažne poljoprivrede i održivog sela.
5. Povezivanje sa drugim tržišta u regionu i svetu, regionalno čvorište za usluge.
6. Ljudski kapital za budućnost: reforma obrazovanja (od predškolskog obrazovanja do celoživotnog učenja) i omladinska politika.
7. Brži, efikasniji i kvalitetniji zdravstveni sistem.
8. Ljudska prava, briga o natalitetu i socijalna odgovornost - podrška onima kojima je najpotrebnija kroz pravedniji sistem.
9. Realnost klimatskih promena - upravljanje rizicima od elementarnih nepogoda, životna sredina i energetska stabilnost.
10. Borba protiv kriminala i korupcije.

U cilju pripreme Akcionog plana za sprovođenje programa Vlade 12. septembra 2016. godine održana je tematska sednica Vlade, posvećena upravljanju na bazi rezultata, uz učešće predstavnika Svetske banke i podršku u domenu metodologije izrade. Očigledno je da je u toku pripreme ovog APSPV uzeto u obzir iskustvo iz prvog akcionog plana i izabrano ukupno 32 prioritetna cilja, koja će se pratiti u narednom periodu. ODU su bili fokusirani i odabrali prioritetne ciljeve čije je sprovođenje moguće pratiti na osnovu kvantifikovanih pokazatelja. Prelaz sa procesnih na činjenične pokazatelje se mogao videti u svim oblastima; od praćenja procenta apsorpcije finansijske pomoći EU, broja otvorenih pregovaračkih poglavlja, udela investicija u BDP, procentu povećanja izvoza, povećanju broja mladih preduzetnika, smanjenje broja pacijenata koji su na listi čekanja, smanjenja broja starih predmeta kako bi se ubrzali sudski postupci itd.

Treći APSPV, usvojen u novembru 2017. godine, je prvi koji će biti sproveden u potpunosti, tj. za ceo planirani mandat Vlade od četiri godine.

Treći APSPV ima ukupno 22 prioritetna cilja podeljena u četiri prioritetne oblasti, i to:

- I. Povezivanje Srbije sa Evropom i svetom
- II. Stvaranje ekonomskih prilika za sve
- III. Pružanje boljih javnih usluga
- IV. Zaštita ljudskih prava i bezbednost

Fokus ODU ostaje na sličnim pitanjima kao i u prethodnom APSPV, a metodološki gledano, tabela APSPV je unapređena i propisi i DJP koji su neophodni za dostizanje rezultata su izdvojeni u posebne kolone. Na taj način je pokušano da se dodatno unapredi planiranje na osnovu činjenica i da se prepoznaju akti čije je usvajanje neophodno za postizanje rezultata, ali opet ne predstave sami akti kao cilj po sebi. 13 ciljeva je posvećeno unapređenju privrede, nauke ali i digitalizaciji usluga koje pruža

javna uprava od građevinarstva, izdavanja dokumenata, zakazivanju pregleda i izdavanju recepata i uspostavljanju e-Uprave. Posvećena je pažnja obrazovanju, socijalnoj zaštiti i zaštiti životne sredine. Prva i četvrta grupa je posvećena spoljnoj i bezbednosnoj politici, ali i pitanjima koja se odnose na rodnu ravnopravnost i populacionu politiku.

Svetska banka je bila uključena u postavljenje sistema za praćenje rezultata rada Vlade, čiji su eksperti blisko sarađivali sa predstavnicima ODU, ali i direktno radili sa predsednikom Vlade i ministrima u periodu od 2016-2018. godine.

2.4. МЕХАНИЗАМ РАДА APSPV

Početak pripreme APSPV počinje odmah nakon predstavljanja ekspozea predsednika Vlade Parlamentu i široj javnosti. Ministri u čijoj se nadležnosti nalaze prepoznate prioritetne oblasti, predlažu prioritetne ciljeve. Kada Predsednik Vlade potvrdi ove ciljeve, RSJP pokreće proces dalje izrade APSPV tako što za predloge prioritetnih ciljeva od organa državne uprave dalje traži predloge rezultata, međurezultata, početnih i ciljanih vrednosti na osnovu kojih će se meriti uspešnost postignutog. Ciljane vrednosti se predlažu za period od 100 dana od početka rada Vlade, 6 meseci i na godišnjem nivou. Nakon dostavljenih predloga ODU, RSJP priprema predlog APSPV i upućuje ga Vladi na razmatranje i usvajanje. Vlada usvaja APSPV u finalnoj formi.

U sklopu operativnog praćenja sprovodenja APSPV do 2020. godine, ukupno je održano 30 sastanaka Implementacionih grupa, kojima je u proseku prisustvovalo 60 predstavnika iz preko 30 institucija (pored predstavnika ministarstava, sastancima su prisustvovali i predstavnici posebnih organizacija i drugih institucija). Predsednica Vlade Ana Brnabić je vodila četiri koordinaciona sastanka sa ministrima liderima implementacionih grupa - ministrom trgovine, turizma i telekomunikacija Rasimom Ljajićem, ministrom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Branislavom Nedimovićem, ministrom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Zoranom Đorđevićem i ministrom unutrašnjih poslova dr Nebojom Stefanovićem, kao i ministarom finansija Sinišom Malim.

Vlada je prilikom usvajanja trećeg akcionog plana u novembru 2017. godine usvojila i Smernice za pripremu i praćenje sprovođenja APSPV, koji je predviđao proceduru pripreme i usvajanja APSPV.

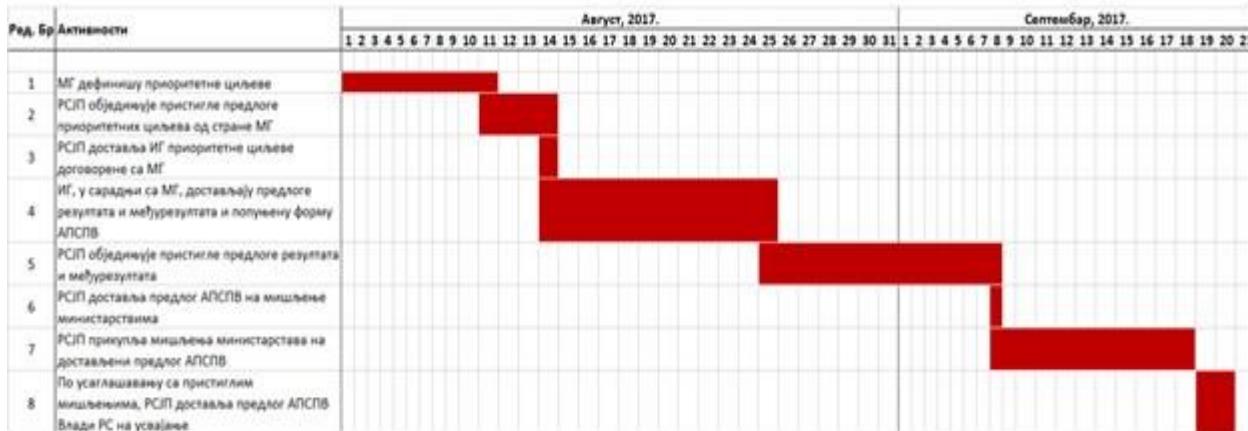
ПРОЦЕДУРА ПРИПРЕМЕ И УСВАЈАЊА АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРОГРАМА ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ (АПСПВ)



Grafik 1 - Procedura pripreme i usvajanja APSPV⁵

⁵Izvor: Smernice za pripremu i praćenje sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje programa Vlade

ГАНТОГРАМ АКТИВНОСТИ ЗА ИЗРАДУ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРОГРАМА ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ (АПСПВ)



Grafik 2 - Gantogram aktivnosti za izradu APSPV

APSPV se usvaja u tabelarnoj formi, a pored gorenavedenih elemenata, u posebnim kolonama se nalaze odgovorni nosioci tj. one institucije koje će i izveštavati o postignutom napretku, njihovi predstavici, imenom i prezimenom navedene osobe koje imaju mogućnost donošenja odluke (uglavnom su to lica na položaju, državni sekretari, помоћници ministara, specijalni savetnici). Prilikom određivanja odgovornih lica, napomena je uvek bila da je bitno da to budu ljudi sa iskustvom u ODU, a nikako povremeno angažovana lica, tj. stručnjaci sa projekata. Posebna kolona je određena i za sve one akte koje je potrebno doneti kako bi se stvorili uslovi za postizanje rezultata, bez obzira da li se radi o propisima, pravilnicima ili određenim dokumentima javnih politika, poput strategija i programa.

Приоритетни циљ	Резултат - Ожидавање исхода послије 4 године	Медијерезултати, од почетка мандата Владе				Издавач	Одговорни члан из већинске владе, предсједник и замјеник/замјеник споменданије АПСПВ
		После 100 дана	После 1 године	После 2 године	После 3 године		
Чист запосленост	Отворено преко 100.000 нових радних места/Специјални план за ангажовање стваралаца радног учества	Отворено 28.000 нових радних места	Отворено 52.000 нових радних места	Отворено 77.000 нових радних места		МТРВБ, МРЗСТ	Петар Петровић, Пријатељ министра
Повећане инвестиције	Увећано броје инвестиција у ЕПУ у већи од 20%	Приближно 70% програмских планираних инвестиција	Реализовано 80% програмских планираних инвестиција	Реализовано 95% програмских планираних инвестиција		Марко Марковић, Пријатељ министра	
	600 милиони ЕУР нове инвестиције кроз законо предвиђено партнериство (ДПТ)	Извршено 100 милиони ЕУР инвестиција кроз ДПТ	Извршено 150 милиони ЕУР инвестиција кроз ДПТ	Извршено 200 милиони ЕУР инвестиција кроз ДПТ			
Повећа производња електричне енергије из отворених котара енергетике (ОКЕ)	27% учешћа у потрошњи енергије производње из ОКЕ у укупној потрошњи енергије	Завршена анализа ефекта промене мере из Националног аудитског плана за коришћење ОКЕ и припрема негов регулаторског оклопа ОКЕ	22,1% учешћа у потрошњи енергије производње из ОКЕ у укупној потрошњи енергије	24,3% учешћа у потрошњи енергије производње из ОКЕ у укупној потрошњи енергије	25,6% учешћа у потрошњи енергије производње из ОКЕ у укупној потрошњи енергије	МРС	Јована Јовановић, Пријатељ министра
	Изградње 600 MW електране на ОКЕ	Изградња 100 MW електране на ОКЕ	Изградња 300 MW електране на ОКЕ	Изградња 500 MW електране на ОКЕ			
Повећане пензије Србије на Duing business листи	Собија је у првим 30 земаљама на Duing business листи	Собија је у првим 45 земаљама на Duing business листи	Собија је у првим 40 земаљама на Duing business листи	Собија је у првим 35 земаљама на Duing business листи		МГСН, МТРВБ	Никола Николић, Пријатељ министра
	Завршена испорука стапајући издаји предсједника за све службе на кметове (ЛС) и чланове дистрибутора кроз капацитетне употребе	Испорука и почетак примењивања капарака који ће очнути утицај икономске најаве 3 дана	Пријем и уређивање информатичких система за истраживање Е-инспектора од стране инспекционих органа				
	Пријетаје аутоматизација података између здравstvenih послуžilaca и организација здравstvenog sistema kroz platformu e-документација						

Tabela 1 - Prikaz matrice APSPV 2017-2020

Pредседник Владе прати напредак ка ostvarivanju zacrtanih prioritetnih ciljeva kroz ostvarivanje međurezultata. Predsednik Vlade prati i nadgleda rad implementacionih grupa na osnovu mesečnih izveštaja. Predsednik Vlade zajedno sa Ministrima liderima i Ministrom finansija na kvartalnim sastancima zajedno sa predstavnicima IG ukazuje na aktuelna pitanja, rešava nastale probleme i

ukazuje na moguća rešenja. Predsednik Vlade može u toku sprovođenja APSPV ukazati na dodatne prioritete koji su uvezani sa prethodno postavljenim ciljevima i zamoliti ministre i predstavnike Implementacionih grupa (u daljem tekstu IG) da ih uvrste u praćenje i izveštavanje.

Implementacione grupe – IG - su deo organizacionog mehanizma za koordinaciju, pripremu APSPV, praćenje njegovog sprovođenja i izveštavanje o postignutim rezultatima.

IG su operativna podrška Ministrima liderima prioritetnih oblasti i Predsedniku Vlade, i imenuju se za svaku prioritetu oblast. IG dostavljaju predloge rezultata, međurezultata i ciljanih vrednosti, na osnovu kojih se priprema APSPV, prati njegovo sprovođenje, izrađuju izveštaji o postizanju rezultata i stepenu ostvarivanja prioritetnih ciljeva, i, kada je to neophodno, predlaže se izmena i dopuna APSPV. IG čine odgovorna lica iz ministarstava, iz redova lica na položaju - na nivou pomoćnika ministra i državnih sekretara, koja su zadužena za sprovođenje i izveštavanje o stepenu dostizanja prioritetnih ciljeva. Za svaki prioritetni cilj imenuje se jedna odgovorna osoba koja je odgovorna za koordinaciju i rad na ostvarenju prioritetnog cilja, koordinira aktivnosti u okviru prioritetnog cilja, prikuplja informacije o rezultatima i međurezultatima, i izveštava o stepenu ostvarenja konkretnog cilja. Drugi imenovani članovi su dužni da prikupljaju i obrađuju podatke, i dostavljaju ih odgovornoj osobi radi izveštavanja o prioritetnom cilju.

Ministri lideri se imenuju za svaku prioritetu oblast, odgovorni su za postizanje rezultata u okviru prioritetnih ciljeva, prate napredak u ostvarenju prioritetnih ciljeva, otklanaju probleme koje nije moguće rešiti na nižim nivoima odlučivanja i izdvajaju pitanja koja je potrebno rešiti na nivou Vlade. U okviru trećeg APSPV ministri lideri su g. Rasim Ljajić za prvu prioritetu oblast - Povezivanje Srbije sa Evropom i svetom, g. Branislav Nedimović za drugu - Stvaranje ekonomskih prilika za sve, g. Zoran Đorđević za prioritetu oblast koja je zadužena za pružanje boljih javnih usluga i dr Nebojša Stefanović za oblast zaštita ljudskih prava i bezbednost.

Koordinaciono telo (u daljem tekstu: Grupa 6) – čine Predsednik Vlade, Ministar finansija, ministri lideri i direktor RSJP, čiji je zadatak da, pre svega, postavi i odobri prioritetne ciljeve Vlade, i to tako da ovi prioritetni ciljevi reflektuju vizije i Predsednika Vlade i ministara. Grupa 6, takođe, nadgleda rad IG i raspravlja o aktuelnim temama i rešava probleme nastale prilikom postizanja rezultata. U prethodnom periodu, Grupa 6 se sastajala na četiri meseca zajedno sa predstvincima IG, i to u maju i novembru 2019. godine, i tri puta u 2018. godini - u maju, oktobru i decembru.

Na početku sprovođenja trećeg APSPV postojala je ideja formiranja ministarskih grupa – MG koje su imenovane za svaku prioritetu oblast od strane ministara u okviru čije nadležnosti se nalazi prioritetna oblast. Zajedno sa Grupom 6, MG je trebalo da definišu ključne prioritetne ciljeve za svaku od oblasti, da budu odgovorne za postizanje rezultata u okviru svakog od prioritetnog cilja, prate napredak u ostvarenju prioritetnih ciljeva, otklanaju probleme koje nije moguće rešiti na nižim nivoima odlučivanja i izdvajaju pitanja koja je potrebno rešiti na nivou Grupe 6. Svaka ministarska grupa ima vođu grupe. Ministarske grupe se na poziv vođe sastaju po pravilu najmanje jednom u 15 radnih rada. MG nisu u praksi zaživele, te je njihove funkcije na sebe preuzeila Grupa 6 zajedno sa Implementacionim grupama. Kvartalne sastanke G6 koje je vodila Predsednica Vlade je pripremao RSJP, od operativne pripreme sastanka do pripreme materijala koji su uključivali izveštaje za taj period, ključne probleme u sprovođenju, predloge za prevazilaženje i diskusiju kao i spisak zakona čije je usvajanje neophodno za postizanje planiranih ciljeva. Na kvartalnim sastancima su, pored ministara lidera i Predsednice Vlade, prisustvovala i odgovorna lica za izveštavanje o sprovođenju prioriteta uz koordinaciju RSJP. Na tim sastancima su se ministri i Predsednica Vlade ali i odgovorna lica iz svih implementacionih grupa, upoznavali sa radom i dinamikom postizanja rezultata drugih IG i davali predloge za prevazilaženje izazova i prepreka za postizanje rezultata. Na ovim sastancima su se, uz prethodnu analizu i prepoznavanje problema, kandidovali i novi prioriteti čije se postizanje pratilo kroz mehanizam APSPV.



Grafik 3 - prikaz toka pripreme APSPV

IG su operativna podrška ministrima liderima i takođe se imenuju za svaku prioritetnu oblast. Na osnovu postavljenih prioritetnih ciljeva od strane Predsednika Vlade i ministara, IG dostavljaju predloge rezultata i međurezultata, i izrađuju izveštaje o postizanju rezultata i stepenu ostvarivanja prioritetnih ciljeva. Na osnovu dostavljenih informacija od strane IG, RSJP priprema APSPV, prati njegovo sprovođenje, izrađuje objedinjene izveštaje o postizanju rezultata i stepenu ostvarivanja prioritetnih ciljeva, i, kada je to neophodno, predlaže izmene i dopune APSPV. Sastanci IG su se u okviru trećeg APSPV uglavnom organizovali na mesečnom nivou.

2.5. ZNAČAJ ULOGE RSJP U APSPV

RSJP koordinira proces pripreme APSPV, praćenja sprovođenja i izveštavanja o postignutim rezultatima. RSJP, takođe, pruža podršku u prikupljanju, obradi podataka i njihovoj pripremi za izveštavanje, priprema objedinjeni izveštaj o ostvarenju prioritetnih ciljeva za Predsednika Vlade nakon održanih sastanaka IG i izveštava Grupu 6 o stepenu ostvarenja prioritetnih ciljeva (kroz sumarne ocene o stepenu postizanja prioritetnih ciljeva). RSJP, takođe, koordinira izmene i/ili dopune APSPV, kada se javi potreba za njegovom revizijom. Ono što je novina u procesu praćenja jednog horizontalnog dokumenta javnih politika je da se izveštaji ne pripremaju samo na osnovu dostavljenih informacija od strane predstavnika ODU. Naime, RSJP prikuplja podatke i iz drugih relevantnih izvora, poput međunarodnih statističkih baza, izveštaja međunarodnih organizacija, izveštaja o sprovođenju dokumenata javnih politika, i ukršta te podatke u odnosu na one koje su dobili od strane odgovornih lica. Obradom podataka, sprovođenjem nekada i dodatnih analiza, dovodi ih u vezu i u izveštajima navodi i svoje mišljenje o realizaciji konkretnih aktivnosti i mera. Na taj način, uloga RSJP je izvajana na način da prevaziđa puko prosleđivanje dobijenih informacija, već uključuje i davanje ocena, i signaliziranje na postojeće rizike i probleme u realizaciji. RSJP vrši i proveru pouzdanosti dobijenih informacija, proverava suštinu i sadržinu dobijenih izveštaja i na taj način značajno unapređuje sam proces, podižući mu u isto vreme i nivo pouzdanosti. RSJP organizovanjem obuka o načinu na koji sprovodi svoje aktivnosti pokušava i da poveća umeće i veštine uključenih državnih službenika iz drugih ODU.⁶

⁶ Zakon o planskom sistemu u članu 44. propisuje obavezu pripreme Izveštaja APSPV od strane RSJP na osnovu izveštaja ODU o sprovođenju APSPV, izveštaja o sprovođenju DJP, izveštajima o sprovođenju srednjoročnih planova kao i podataka prikupljenih iz drugih relevantnih izvora.

Eksperti angažovani od strane Svetske banke su u toku 2017. i 2018. godine organizovali niz radionica kako bi se unapredio rad na APSPV. Neke od njih su bile posvećene zaposlenima u RSJP, kao i predstavnicima implementacionih grupa, a teme su obuhvatale upravljanje rizicima, obrada i prikupljanje podataka, rešavanje problema i predstavljanje rezultata. Radionice su organizovane u toku dana kada su se održavali sastanci implementacionih grupa, a pre početka samih sastanaka kao i dvodnevne radionice na temu boljeg sprovođenja i izveštavanja o postizanju rezultata definisanih u APSPV.

Iako je APSPV *goal-oriented* mehanizam, korišćenjem ovog instrumenta prilikom upravljanja poboljšava se komunikacija i koordinacija svih aktera koja doprinosi boljoj organizaciji svakodnevnih aktivnosti unutar struktura tih institucija, ali i postizanja zajedničkih rezultata mimo APSPV.

RSJP je organizovao obuke kako bi olakšao pripremu i sprovođenje APSPV. Obuka za sticanje osnovnih analitičkih veština i obrade podataka je organizovana 2017. godine, uz prisustvo predstavnika svih ODU koji su učestvovali u sprovođenju APSPV. Obuka je realizovana kroz 20 časova i rađena je kroz adekvatne primere za potrebe implementacionih grupa. Pored osnova planskog sistema i njegovih elemenata, učesnici su imali prilike da se upoznaju i sa osnovama statistike: etapama statističke analize, populacijom, uzorkom, skalama merenja, merama centriranosti, rasturanja, proporcije, korelacijom i uzročnošću. Pažnja je posvećena i izvorima podataka, metodologiji prikupljanja i zvaničnoj statistici. Na kraju obuke, učesnici su imali prilike da se upoznaju sa grafičkim predstavljanjem podataka. Kako bi na kraju obuke, učesnici znali kako da tumače podatke, deo obuke je obuhvatala i analiza i zaključivanje, otkrivanje korelacije i uzročnosti, praćenje, predviđanje, hipoteze, faktori, ocena trenda itd. Obuku je pohađalo 67 učesnika iz 24 institucije.

ostvarenje prioritetnih ciljeva kao i pokazatelje sa baznim i ciljanim vrednostima. Za postizanje svakog od definisanih prioritetnih ciljeva predloženi su nosioci, tako što je označeno koja institucija je lider, odnosno odgovorna za koordinaciju, praćenje i izveštavanje o konkretnom prioritetnom cilju. Osim lidera, označeni su članovi, odnosno institucije koje zajedničkim radom doprinose postizanju prioritetnog cilja.

Predlozi su morali biti usklađeni sa usvojenim planskim dokumentima, a posebno sa važećom Fiskalnom strategijom i Zakonom o budžetu. Svaki prioritetni cilj može imati više rezultata, dok jedan rezultat može imati više međurezultata.

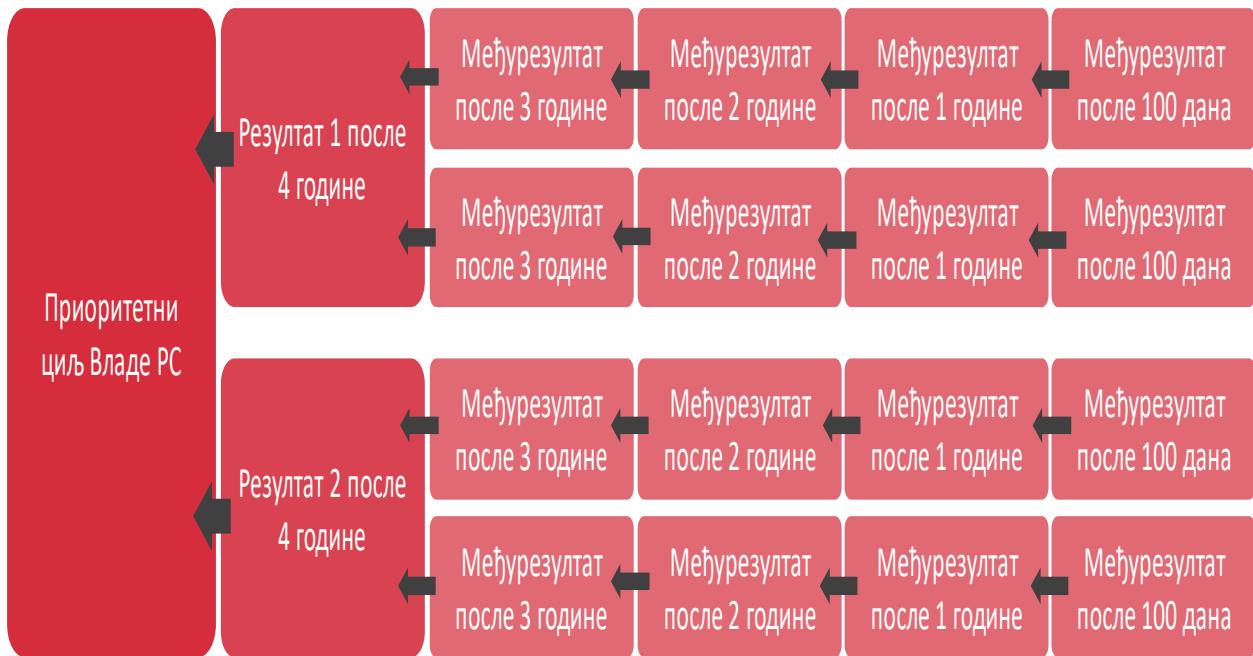
Rezultati se definišu za period mandata Vlade, jasno su definisani, merljivi i ostvarljivi, dok se međurezultati određuju za period od 100 dana/6 meseci rada Vlade 1, 2 i 3 godine rada Vlade.

APSPV je i dobra platforma za učenje, kako onih institucija koje učestvuju u sprovođenju svojih aktivnosti, tako i drugih aktera koji iz meseca u mesec prate napredak i probleme drugih organa u sprovođenju njihovih aktivnosti.

Na kraju, APSPV vrednuje ostvarene rezultate i daje ocenu uspešnosti prethodnog rada.

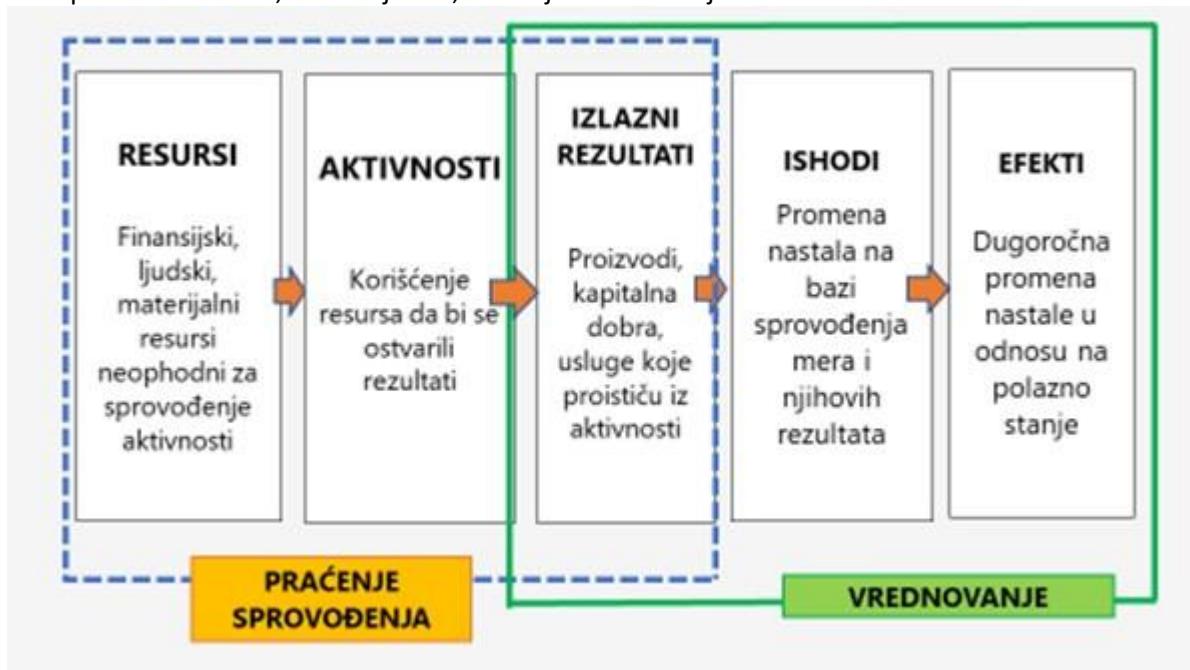
2.6. APSPV KAO SISTEM VREDNOVANJA

Postavlja se pitanje na koji način se vrednuje uspešnost rada jedne Vlade? Na samom početku izrade, IG su dale predloge rezultata i međurezultata za



Grafik 4 - Odnos prioritetnog cilja, rezultata i međurezultata

Kako bi se ostvarili rezultati, ODU moraju dobro razmotriti koje sve aktivnosti moraju da sprovedu, kao i potrebne resurse, bili oni ljudski, materijalni ili finansijski.



Grafik 5 - Predmet praćenja sprovođenja i vrednovanja

Kako bismo bili u prilici da vrednujemo postignute rezultate odnosno njihove ishode i efekte, potrebno je pažljivo pratiti sprovođenje APSPV i izveštavati o napretku.

Odgovorne osobe za svaki pojedinačni prioritetni cilj dostavljaju izveštaj o njegovom sprovođenju RSJP u utvrđenom roku, tj. pre održavanja sastanka IG. RSJP priprema objedinjene izveštaje na osnovu dostavljenih IG izveštaja, informacija dobijenih na sastancima IG i drugih dostupnih informacija iz različitih izvora. Na osnovu svih ovih podataka RSJP priprema sumarne ocene ostvarenja ciljeva sa

preporukama za unapređenje i prevazilaženje nastalih problema. Mesečni izveštaji, tj. izveštaji sa sastanaka IG, se dostavljaju kabinetu Predsednika Vlade i pre svakog kvartalnog sastanka Grupe 6, svim ministrima liderima i ministru finansija.

Sumarna ocena ostvarenja ciljeva sa preporukama za unapređenje i prevazilaženje nastalih problema se priprema u vidu tabele za svaki prioritetni cilj i ima četiri kolone. Pored kolone u kojoj se unosi ostvareni napredak ka postizanju cilja, predstavljaju se i preporuke mera koje je potrebno učiniti kako bi se pokrenuo napredak, ili obezbedio postojeći. Kako bi se lakše pratilo sprovođenje, u trećoj koloni se ističe izveštaj o prethodno sprovedenim merama, koje često ne mogu da se podvedu pod „napredak“, te ih je potrebno istaći i eventualno na osnovu njih predložiti nove mere za drugu kolonu. U poslednjoj - četvrtoj - koloni, predstavljaju se uočeni rizici i problemi koje je potrebno imati u vidu, a koji stoje kao prepreka ka ostvarivanju napretka. Iskustvo u sprovođenju poslednjeg APSPV ukazuje da se ova kolona najsporije menja i problemi i rizici ostaju isti iz meseca u mesec. Razlog se možda nalazi u tome što su oni često organizacione prirode, te ODU nedostaje kadar potreban za sprovođenje planiranih aktivnosti, ili je u pitanju međunarodni faktor, nepotpisivanje sporazuma za projektne aktivnosti, međunarodnih sporazuma i sl.

ИМПЛЕМЕНТАЦИОНА ГРУПА 2:

Приоритетни циљ Владе 2.1 - Раст запослености Одговорна особа: Петра Петровић, Помоћник министра, МРЗБСП			
Претходна оцена 	Предлог нове оцене 		
Остварени напредак ка постизању циља – Опис оцене	Препоруке мера које ће бити предузете у наредном периоду (навести рок и носиоце активности)	Извештај о спроведеним препорукама из претходног месеца	Ризици и проблеми у постизању циља

Tabela 2- Prikaz uvodnog dela izveštaja za kabinet Predsednika Vlade - "sumarna ocena postizanja predviđenih rezultata"

Sastavni deo tabele za izveštavanje koju je RSJP kreirao je i „**semafor ocena**“ pomoću koje se određuje ocena, tj. vrednuje postignuti napredak. Definisani su kriterijumi za ocenjivanje, a napredak se može proceniti na četiri nivoa, što se vizualizuje u tabeli zelenom, žuto-zelenom, žuto-crvenom ili crvenom ocenom⁷. Pitanja koja se postavljaju prilikom određivanja ocene se odnose na planiranu dinamiku tj. odstupanje u odnosu na nju, postojanje organizacione strukture za upravljanje, prepoznate rizike za ostvarivanje rezultata, postojanje jasnog plana - načina na koji će se postići cilj, kao i postojanje efikasnog sistema za merenje rezultata, prikupljanje i obradu podataka.

2.7. ŠIRI ZNAČAJ APSPV

Pored ocene rada jedne Vlade, postizanja rezultata koji će se odraziti na život građana i poslovanje privrednih subjekata, svrha praćenja sprovođenja, vrednovanja efekata i izveštavanja uključuje i informisanje građana i aktera odgovornih za javnu politiku o rezultatima primene određene politike i podsticanje odgovornosti donosilaca odluka. Na taj način se bolje upravlja i vrši kontrola kvaliteta rada ODU i postignutih rezultata. Predsednik Vlade, ministri lideri i odgovorne osobe mogu da usmeravaju odluke u procesu upravljanja javnim politikama, ali i da bolje razumeju donete odluka, lakše ih predstave i međusobno uče iz različitih iskustava kolega iz državne uprave.

⁷ Svi kriterijumi za ocenjivanje se nalaze u Annexu 3 ove analize.

Ova analiza treba da kombinuje nalaze zabeležene u službenim dokumentima i nalaze monitoringa procesa iz proteklih nekoliko godina otkako je APSPV u primeni, ali takođe uključuje i set kvalitativnih istraživačkih mera (individualni razgovori, *on-line* anketa, razgovori u grupama). Kako bi RSJP sa partnerskim institucijama iz redova ODU mogao uspešno da planira i sprovodi Vladine prioritete zasnovane na dokazima i orijentisanim ka rezultatima, ovaj dokument predstavlja nalaze dosadašnjeg angažmana na koordinaciji APSPV u prethodna tri ciklusa, kao i preporuke za unapređenje, prvenstveno iz ugla šireg društvenog značaja koji APSPV ima.

3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA – OPIS METODA I ALATA, CILJNE GRUPE

3.1. CILJNE GRUPE

Istraživački deo analize podrazumevao je nekoliko intervencija. Vođeni su razgovori sa koordinatorima iz RSJP, kao i sa učesnicima iz redova organa državne uprave koji su bili uključeni u pripremu i sprovođenje APSPV. Koordinatori RSJP su intervjuisani, kao i odabrani istaknuti predstavnici ODU iz Ministarstva privrede, Ministarstva kulture i informisanja, Zavoda za proučavanje kulturnog razvijatka, i Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Za ispitivanje ostalih učesnika u APSPV - predstavnika ODU – upriličena je *on-line* anketa. Obavljen je ukupno 18 intervjeta sa predstvincima RSJP i drugih institucija – učesnica u procesu. Link za *on-line* Upitnike je poslat na adrese 18 odgovornih osoba, i 64 predstavnika ODU koji učestvuju u izradi izveštaja o sprovođenju rezultata APSPV.

3.2. OPIS METODA I ALATA

Cilj razgovora sa RSJP je bio da se istraži način na koji je APSPV nastao, zatim način na koji se on priprema, saradnja sa predstvincima ODU, rad na pripremama izveštaja, kao i izveštavanje ka kabinetu Predsednice Vlade.

Upitnik je sadržao pitanja koja se odnose na organizaciju aktivnosti izveštavanja o postizanju prioritetnih ciljeva (da li su obrasci bili odgovarajući, saradnja sa RSJP, učestalost organizovanih sastanaka), ali i pitanjima koja se odnose na njihovo viđenje uspešnosti postizanja ciljeva, međurezultata, potrebama za izmenom i adekvatnim obukama.

Kao metodološki pristup istraživanja za izvršioce odabran je *on-line* upitnik, kako bi se ispitanicima dalo više vremena da odgovore na pitanja i obezbedila potpuna anonimnost prilikom davanja odgovora. Ciljna grupa su državni službenici iz organa državne uprave koji su učestvovali u izveštavanju o sprovođenju APSPV. Pitanja u Upitnicima su bila prilagođena ulozi ispitanika pa su se tako razlikovala ona koja su upućena odgovornim osobama za izveštavanje i licima koja su učestvovala u izveštavanju.

Odgovori ispitanika su rangirani prema Likertovoj skali u okviru koje su svoje odgovore izražavali u vidu slaganja ili neslaganja sa iznetom tvrdnjom. Svaki odgovor je bodovan na određeni način i sabiranjem dobijen ukupan skor koji predstavlja stav ispitanika kao pozitivan ili negativan u odnosu na iznetu tvrdnju.

Ukupno je 20 predstavnika ODU popunilo online upitnik (od toga pet odgovornih lica) sa prosečnim radnim vekom od 18.65 godina od čega 11.4 godina u državnoj upravi.

Sa odabranim predstvincima ODU koji su imali izraženu ulogu u APSPV, organizovani su intervjeti sa nestruktuiranim pitanjima. Intervju je izabran kao metod i zbog mogućnosti boljeg deskriptivnog objašnjenja i mogućnosti da se ispitaniku objasne dodatno pitanja ukoliko za to bude potrebe. Intervjuisani su rukovodioci u rangu pomoćnika ministara i direktora posebnih organizacija Vlade.

Intervju je izabran i kao metod prikupljanja informacija od predstavnika RSJP. Intervjuisani su koordinatori četiri implementacione grupe, kao i zamenik direktora RSJP i Direktor RSJP. Imajući u vidu veliko iskustvo koordinatora i drugih predstavnika RSJP u pogledu pripreme, sprovođenja i izveštavanja o sprovođenju APSPV, izabranom metodom bilo je moguće prikupiti sve informacije, dok bi se ograničavanjem na struktuirani intervju, određena pitanja mogla preskočiti i značajna primedba izostaviti.

3.3. COVID-19

Iako je planirano održavanje nekoliko fokus grupa kako bi se produbili rezultati istraživanja, zbog ograničenja prouzrokovanih pandemijom Covid-19, fokus grupe nisu održane, već je proširena lista intervjuisanih učesnika u APSPV. Osim tehničkih promena u sprovođenju istraživanja, Covid-19 je doneo i neke nove uvide u kontekstu koordinacije javnih politika. Nova vlada će započeti svoj mandat u trenutku kada epidemija COVID-19 već preoblikuje svakodnevni život i baca novo svetlo na prioritete javnih politika. Kao prvu među važnim lekcijama bismo izdvojili da kao i u bilo kojoj krizi, i u ovoj epidemiološkoj, oči građana su uprte u državu i iznova shvatamo koliko je važno da javni sistem pružanja usluga bude efikasan i dostupan u odgovarajućem kapacitetu i kvalitetu. Novi APSPV svakako treba da posveti posebnu pažnju posledicama, ali i uvidima koji proizilaze iz ove krize.

4. Šta je pokazala analiza – kvalitativni rezultati, zaključci i preporuke

Bez obzira na metod korišćen u istraživanju, jedan broj zajedničkih nalaza se iskristalisa već nakon prve faze istraživanja. APSPV je prvi dokument koji je **omogućio upravljanje na osnovu rezultata**. Na kraju mandata Vlade u 2020. godini, na osnovu analize RSJP, ostvareno je 54 od planiranih 96 rezultata dok je sprovođenje 19 rezultata i dalje u toku. Od preostalih 23 rezultata, šest nije bilo moguće pratiti jer su pokazatelji neadekvatno definisani, pa nema dostupnih relevantnih podataka a odustalo se od praćenja dva rezultata iz oblasti reforme javne uprave.

Uspostavljen je efikasan sistem za praćenje prioriteta Vlade. Uspostavljene implementacione grupe i koordinacioni mehanizam koji su vodili ministri lideri i Predsednica Vlade su upravljali procesom, omogućili ostvarivanje rezultata i otklanjanje uočenih problema na vreme.

Svi uključeni akteri su posvećeno radili na postavljenim ciljevima, uključivali i druge kolege iz sistema neophodne za ostvarivanje rezultata kako bi se stvorila adekvatna podrška za sprovođenje i povećala efikasnost u radu. Vodilo se računa o resursima, uključivanjem najvažnijih i najstručnijih aktera za rešavanje problema uz brzu reakciju i protok što je manje vremena potrebno.

Ostvarena je povećana koordinacija i komunikacija unutar Vlade, ne samo na njenom centralnom nivou već i kroz čitav sistem. Uspostavljeni mehanizam je uspešno koordinisao RSJP, na vreme dostavljao informacije i kreirao rešenja za iskrse probleme. RSJP je vodio računa da svi akteri kojih se određeno pitanje tiče budu uključeni u rešavanje problema tj. postizanje cilja, angažujući, kako svoje, tako i, ukoliko je potrebno eksterne eksperte, kako bi se raspolagalo sa svim neophodnim informacijama i donela odluka na osnovu njih.

U toku sprovođenja APSPV 2017-2020, **posebna pažnja posvećena je rastu i razvoju administrativnih kapaciteta državnih službenika.** Organizovane su obuke, kako za zaposlene u RSJP, tako i za sve predstavnike ministarstava koji su učestvovali u praćenju sprovođenja APSPV. Obuke su bile usmerene na sticanje znanja i veština pre svega za prikupljanje i obradu podataka, njihovo predstavljanje, tj. predstavljanje nalaza, kao i za podizanje kapaciteta državnih službenika za rešavanje problema.

Ideja APSPV kao koordinacionog mehanizma usmerenog na postizanje rezultata nije ostala samo u granicama ovog Akcionog plana. Predstavnici različitih institucija su posvedočili o tome da su iskustvo stečeno u radu na APSPV iskoristili za organizaciju rada unutar svojih institucija kako bi na najbolji način mogli da rukovode i organizuju rad svojih zaposlenih.

4.1. ORIJENTISANOST KA REZULTATU

Program Vlade RS tada kandidata za Predsednika Vlade Ane Brnabić predstavljen Narodnoj skupštini RS 28. juna 2017. godine se sastojao iz više programske celina. Prva celina se odnosila na spoljnu politiku Republike Srbije, gde se izdvojilo šest oblasti koje su se odnosile na spoljnu politiku Srbije, tj. povezivanje Srbije sa Evropom i svetom, uključujući saradnju sa zemljama u regionu i nastavak puta ka EU. Druga celina je obuhvatila planove za brži privredni rast, smanjenje deficit-a, smanjenje javnog duga, kontrolisanu inflaciju, rast zasnovan na investicijama i izvozu, povećanje zaposlenosti, razvoj malih i srednjih preduzeća, smanjenje sive ekonomije itd. Treća celina - povećanje efikasnosti pružanja javnih usluga je obuhvatilo teme modernizacije javne uprave, bolje ciljanu socijalnu zaštitu, moderno i funkcionalno zdravstvo, zdravu životnu sredinu. Četvrta celina se odnosila na zaštitu ljudskih prava i bezbednost, pitanja u vezi sa borbotom protiv korupcije i organizovanog kriminala, ubrzanje sudskih postupaka, unapređenje e-Pravosuđa, zaštitu ljudskih i manjinskih prava, itd. Digitalizaciji, koja obuhvata digitalne usluge države, uspostavljanje e-Plaćanja, ukidanje pečata, otvorene podatke, digitalno poslovanje, je posvećena peta celina, dok je Obrazovanju za 21. vek posvećena šesta.

Imajući u vidu strukturu APSPV 2017-2020. godine, možemo konstatovati da su svi prioriteti predstavljeni u okviru Eskpozea u junu 2017. godine, našli svoje mesto i u okviru Akcionog plana. **Digitalizacija** nije izdvojena kao posebna oblast u APSPV, već se u skladu sa temom našla u okviru adekvatnog prioritetnog cilja kao „horizontalna oblast“ (na primer: e-Pravosuđe u okviru grupe 4, prioritetan cilj 4.3 Unapređenje e-Pravosuđa, ili u okviru grupe 3, prioritetan cilj 3.2 E-zdravstvo). **Obrazovanje** je praćeno u okviru grupe 3, kao prioritetan cilj 3.3, sa određenim rezultatima koji se odnose na uspostavljanje dualnog obrazovanja, uspostavljanja sistema funkcionalnog obrazovanja i razvoja preduzetničkih kompetencija na svim nivoima obrazovanja, unapređenu i standardizovanu IKT infrastruktura u osnovnim i srednjim školama radi kreiranja i uspostavljanja besplatnih elektronskih obrazovnih servisa (gde postoji i komponenta digitalizacije u smislu uspostavljanja sistema e-Dnevnika u osnovnim i srednjim školama).

Finalni izveštaj koji je RSJP pripremio u saradnji sa predstavnicima IG ukazuje na to da je Vlada sprovođenjem APSPV uspela da poboljša kvalitet života građana. Ostvareno je 53% planiranih rezultata dok je sprovođenje u toku za još 19,8%. Rezultati ukazuju na postignute uspehe u pružanju javnih usluga i sprovedenim infrastrukturnim projektima. **Zdravstvene usluge** su poboljšane kroz unapređenje sistema zdravstvenih usluga kroz e-zdravstvo (*od oktobra 2017, kada se počelo sa primenom eRecepta, izdato je nešto više od 139 miliona elektronskih recepata, a 4.517 apoteka je integrisano u ovaj sistem⁸*) i konsolidovanje jedinstvene liste čekanja.

APSPV je značajno doprineo stvaranju **bogatijeg kulturnog života i turističkoj ponudi** otvorivši dva muzeja u Beogradu, kuću Bore Stankovića u Vranju i Narodno pozorište u Vranju. Upravo je kroz APSPV ukazano na dva ključna problema u sprovođenju aktivnosti u cilju otvaranja kako Muzeja savremene umetnosti, tako i Narodnog muzeja u Beogradu, pa je brza i adekvatna reakcija obezbedila otvaranje ovih kulturnih ustanova. Poboljšana je **opšta bezbednost** na ulicama gradova, kroz preventivno delovanje MUP-a (*brojne aktivnosti na suzbijanju svih oblika kriminala dovele su do smanjena ukupnog broja krivičnih dela za 18,8% u 2019. u odnosu na petogodišnji prosek u periodu 2011-2016.⁹*) i obnovljen je jedan broj sudnica u Srbiji pre svih Palatu pravde u Beogradu. Povećan je i **broj zaposlenih, pre svega u MSP sektoru** (*beleži se povećanje od oko 150 hiljada ili 16,6% u aprilu 2020. (1,052 miliona) u odnosu na januar 2016. (902 hiljade) od kada se zaposlenost u MSPP prati na mesečnom nivou¹⁰*).

Digitalizovan je veliki broj javnih usluga, ostvaren je napredak u konceptu nazvanom e-gradnja gde je **unapređen sistem izdavanja građevinskih dozvola i upis nepokretnosti u katastar**, značajno smanjujući broj dana za koje građani i privredni subjekti mogu obaviti ove poslove (*prosečan broj dana za elektronski upis nepokretnosti je smanjen tri puta i sada je 5 dana, dok je broj dana neophodnih za elektronsko izdavanje dozvola za gradnju smanjen na ispod 100, što je doprinelo napretku Srbije na Rang listi Svetske banke o uslovima poslovanja – Doing Business u oblasti izdavanja građevinskih dozvola na 9. poziciju u 2020. godini sa 186. u 2015. godini¹¹*). Pokrenut je E-papir koji ima za cilj pojednostavljenje i modernizaciju i digitalizaciju administrativnih postupaka. **Dinamičan rad na unapređenju e-pravosuđa** omogućio je dostupnim statističke podatke o radu sudova, spisak javnobeležničkih kancelarija, imenik javnih izvršitelja, registar pružalaca besplatne pravne pomoći kao

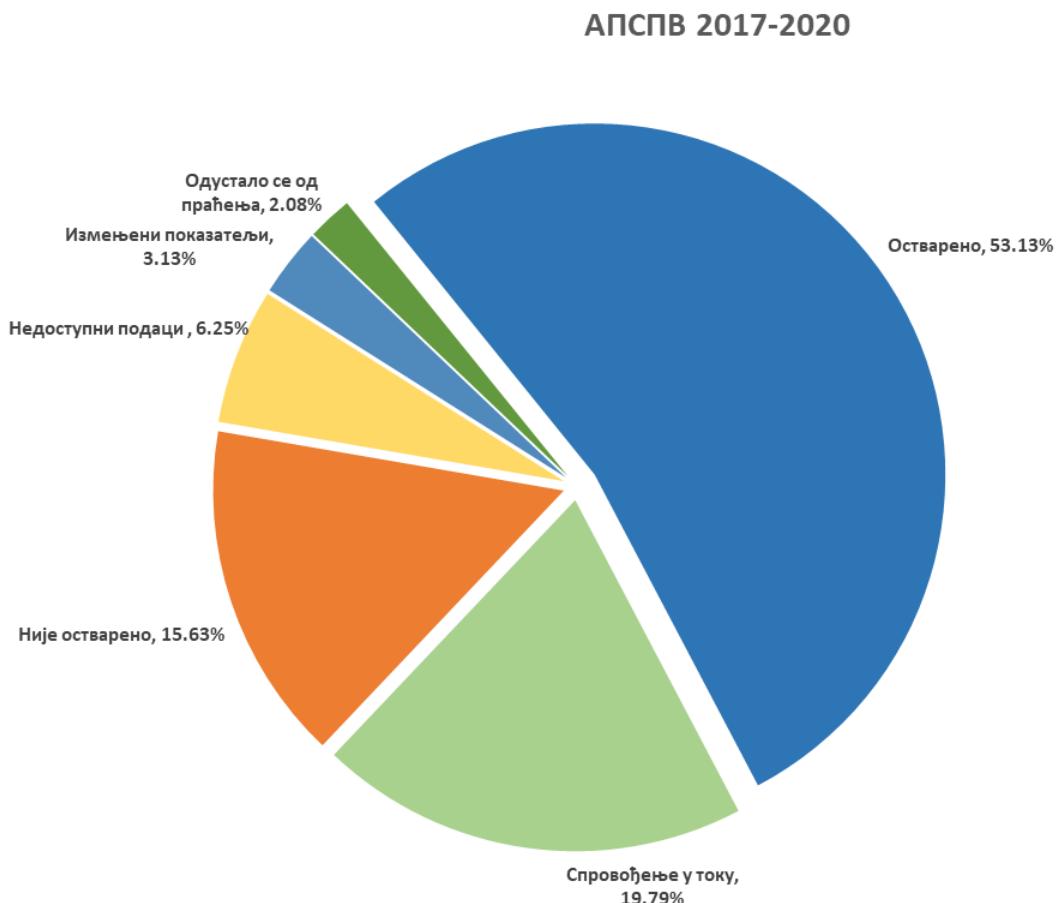
⁸ Izvor: Izveštaj o postignutim rezultatima Akcionog Plana za Sprovođenje Programa Vlade Republike Srbije, jun 2020. godine, RSJP

⁹ Izvor: Izveštaj o postignutim rezultatima Akcionog Plana za Sprovođenje Programa Vlade Republike Srbije, jun 2020. godine, RSJP

¹⁰ Izvor: Izveštaj o postignutim rezultatima Akcionog Plana za Sprovođenje Programa Vlade Republike Srbije, jun 2020. godine, RSJP

¹¹ Izvor: Izveštaj o postignutim rezultatima Akcionog Plana za Sprovođenje Programa Vlade Republike Srbije, jun 2020. godine, RSJP

i podatke iz registra posrednika i sudskih veštaka (*povezano je ukupno 19 baza podataka od 14 državnih i pravosudnih organa za razmenu podataka, putem kojih je bilo više od 4 miliona elektronskih upita, razmenjeno je više od 8 miliona papirnih dopisa, što je državi, građanima i privredi donelo uštedu od 1,1 mld. RSD¹².*). **Uspostavljen je sistem dualnog obrazovanja**, uveden je e-Dnevnik u sve škole i u uslovima epidemije brzo i uspešno razvijen model učenja na daljinu koji će biti osnov za dalji razvoj ovog koncepta učenja. U oblasti ljudskih i manjinskih prava napredak je postignut u pogledu štampanja udžbenika za manjine čime je uspešno odgovoren na jedan od zahteva iz procesa pristupanja EU.¹³



Grafik 6 - Presek postignutih rezultata

PREPORUKA

Imajući u vidu osnovnu svrhu APSPV, kao jednog odličnog instrumenta za upravljanje na osnovu informacija i njegovu orientisanost na postizanje rezultata, potrebno je da se RSJP i ostali predstavnici ODU čije se učešće očekuje u narednom periodu, a koji dolaze iz ključnih oblasti poput obrazovanja, zdravstva, unutrašnjih poslova, građevinarstva i privrede, pripreme za naredni ciklus praćenja

¹² Izvor: Izveštaj o postignutim rezultatima Akcionog Plana za Sprovođenje Programa Vlade Republike Srbije, jun 2020. godine, RSJP

¹³ Izvor: Izveštaj o postignutim rezultatima Akcionog Plana za Sprovođenje Programa Vlade Republike Srbije, jun 2020. godine, RSJP

sprovođenja APSPV. Ta priprema bi pre svega trebala da uzme u obzir postignute prethodne rezultate i prepoznavanje onih koji treba da budu u fokusu u narednom periodu. Pored evidentiranja onih rezultata koji su bili najveći uspesi u prethodnom periodu, treba prepoznati i one gde i dalje postoji prostor za unapređenje. Kao polaznu tačku u toj pripremi, predstavnici ODU i RSJP mogu uzeti nalaze Finalnog izveštaja o sprovođenju APSPV 2017-2020.

Priprema operativnih planova za postizanje rezultata su dobar način za efikasniji rad, prepoznavanje svih budućih izazova i prepreka za ostvarenje planiranih ciljeva. Operativni planovi treba da se kreiraju za pojedinačne rezultate definišući jasnu ulogu svih učesnika u procesu i njihove aktivnosti.

4.2. PRAĆENJE SPROVOĐENJA

Kada je reč o formatu APSPV, utisak je da je on adekvatno pripremljen imajući u vidu svrhu uspostavljanja ovog mehanizma, a to je praćenje ostvarivanja cilja u skladu sa postavljenim željenim vrednostima, tj. preko postizanja određenih rezultata i međurezultata. Međutim, treba imati na umu da je u toku sprovođenja ovog APSPV (18. aprila 2018. godine) usvojen Zakon o planskom sistemu, koji u okviru člana 21. propisuje da: „*Vlada usvaja Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade (u daljem tekstu: Akcioni plan Vlade) kojim, razrađuje svoje prioritetne ciljeve, mere učesnika u planskom sistemu grupisane prema prioritetima Vlade, kojima neposredno ili posredno doprinose, rokove za njihovo ostvarivanje i očekivane rezultate.*“ Imajući ovu odredbu zakona u vidu, potrebno je da se obrazac tabele za APSPV uskladi i umesto planiranih rezultata i međurezultata predvide odgovarajuće mere za postizanje ciljeva.

Treći APSPV je usvojen na Vladi 08. novembra 2017. godine, što je tačno 3 meseca i 10 dana u odnosu na početak mandata Vlade koju je vodila Ana Brnabić. Imajući u vidu da je Zakonom o planskom sistemu predviđeno usvajanje u roku od tri meseca od dana njenog izbora u Narodnoj skupštini, za period od četiri godine, možemo konstatovati da je APSPV usvojen u okviru zadatog roka.

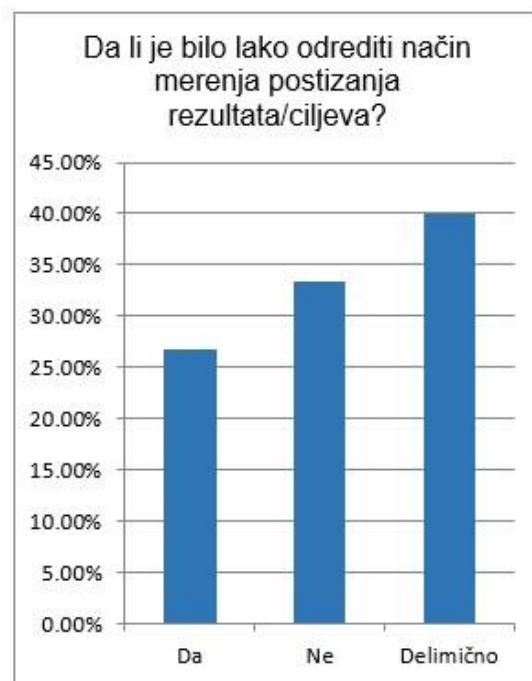
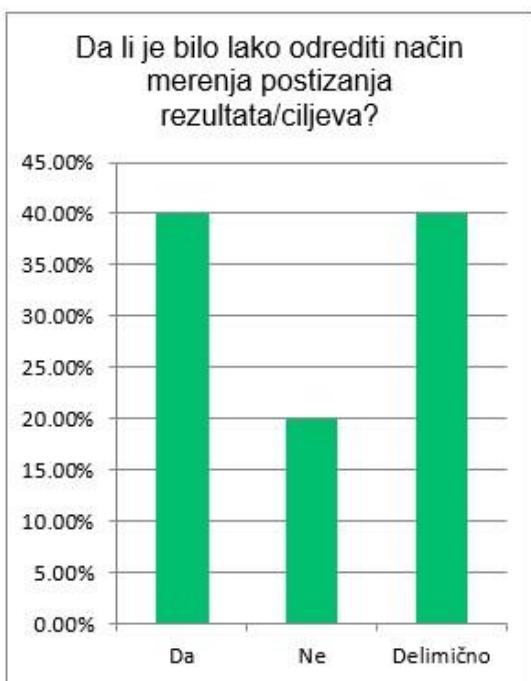
Član 21, stav 5. Zakona o planskom sistemu propisuje **da APSPV bude objavljen na Vladinoj internet stranici**, najkasnije sedam radnih dana od dana usvajanja. Imajući u vidu da APSPV nije objavljen u toku 4 godine njegovog sprovođenja, **preporuka je da se na ovu odredbu Zakona u narednom periodu obrati pažnja i obezbede uslovi kako bi se ista ispoštovala.**¹⁴ U razgovoru sa koordinatorima implementacionih grupa iz RSJP, ukazano je i na dodatne probleme koje nepoštovanje ove zakonske odredbe izaziva, a to je problem u izveštavanju međunarodnih organizacija. Evropska komisija, SIGMA, Svetska banka pripremaju izveštaje o napretku Srbije po brojnim pitanjima, bilo u procesu evropskih integracija, transparentnosti i odgovornosti uprave, uslovima poslovanja i sl, te se predstavnici Srbije prilikom pripreme materijala za te izveštaje često pozivaju na APSPV. Nažalost, **zbog odluke da se ni APSPV, ni izveštaji o njegovom sprovođenju ne objavljuju, predstavnici RSJP i drugih organa nisu mogli da dostave adekvatne informacije i na kraju da se konstatuje napredak Srbije** po ovim pitanjima u tim izveštajima.

¹⁴ Zakon je stupio na snagu godinu dana nakon usvajanja APSPV te tu činjenicu treba imati u vidu prilikom donošenja ocene zašto APSPV 2017-2020. nije objavljen na internet stranici Vlade.

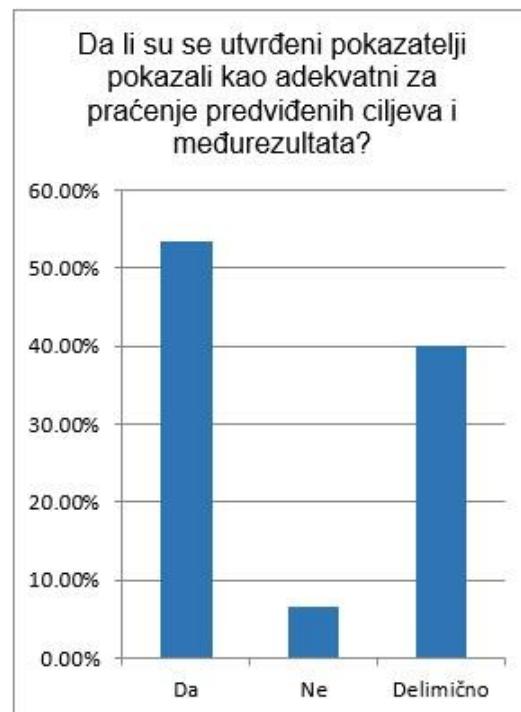
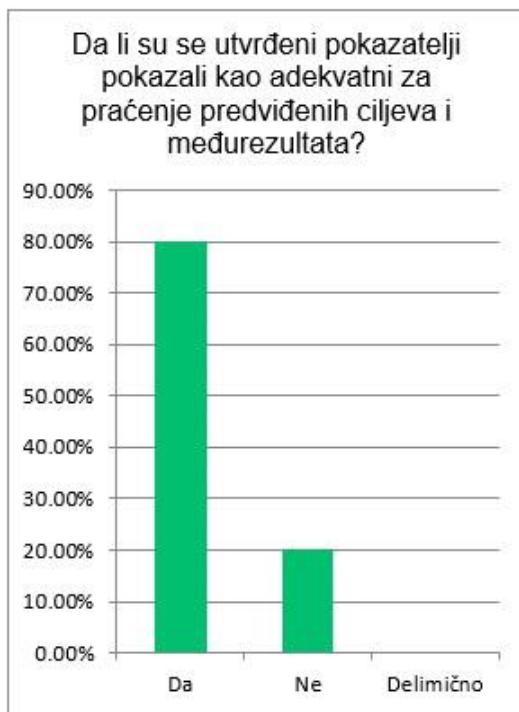
Predstavnici RSJP su u intervjuiima ukazali da je rad na pripremi trećeg APSPV bio donekle olakšan, imajući u vidu sastav Vlade tj. iskustvo Predsednice Ane Brnabić, i njen prethodni rad unutar drugog APSPV kao ministra državne uprave. Dva od određena 4 ministra lidera (g. Rasim Ljajić i dr Nebojša Stefanović) su imali prilike da učestvuju i u prethodnom APSPV, što je značajno olakšalo i ubrzalo rad na određivanju prioriteta nove Vlade. Koordinatori i rukovodstvo RSJP je ukazalo na velike napore koji su tada uloženi u rad sa ministrima i predstvincima ODU, kako bi se ukazalo na značaj i svrhu APSPV. Veliku ulogu su u tom procesu imali i eksperti angažovani od strane Svetske banke, koji su iz svog ugla predstavili najbolje primere iz sveta i pomogli da se oni na adekvatan način primene u Srbiji.

Predstavnici ODU i RSJP su nakon utvrđivanja prioritetnih ciljeva zajedno pripremili predlog pratećih međurezultata, kao i način na koji će se oni pratiti. 40% odgovornih lica smatra da je bilo lako odrediti način merenja postizanja rezultata i ciljeva, dok 40% lica uključenih u izveštavanje smatra da je to bilo samo delimično lako.

Razgovarajući sa ekspertom g. Rej Šostakom, dobijena je preporuka da se na isti način radi i sa Vladom koja će imati mandat od 2020. do 2024. godine, posebnu pažnju posvećujući „novim“ akterima tj. onim ministrima koji nisu imali prilike da organizuju svoj rad do sada na ovaj način, niti da učestvuju u APSPV. Novom Predsedniku Vlade, izabranom nakon održanih parlamentarnih izbora u junu 2020. godine, treba predstaviti rezultate prethodnog APSPV, mehanizam i koristi korišćenja ovog instrumenta. G. Šostak je predložio da se za pripremu četvrtog APSPV razmotri i proširenje grupe aktera koji su uključeni u pripremu dokumenta, pa da se pored donosioca odluka i izvršioca uključe i građani, organizovanjem „open day“ događaja, tribina ili panela. Na ovaj način bi se građanima predočila ideja budućeg prioriteta, dobila povratna informacija na isti ali i otvorila mogućnost definisanja novih ciljeva ili rezultata koji nisu bili prvobitno planirani.



80% odgovornih lica i preko 50% lica uključenih u izveštavanje smatra da su dobro uradili ovaj posao i da su se utvrđeni pokazatelji pokazali kao adekvatni za praćenje predviđenih ciljeva i međurezultata.



PREPORUKE

Prilikom pripreme narednog APSPV **posebnu pažnju obratiti na pokazatelje uspešnosti postizanja ciljeva i rezultata**, pogotovo imajući u vidu da se određeni broj rezultata u prethodnom APSPV nije mogao izmeriti upravo zbog loše postavljenih pokazatelia. Predstavnici RSJP moraju jasno predstaviti važnost ovih elemenata, prirode pokazatelia, njihove dostupnosti, načina merenja i povezanosti sa samim ciljevima i rezultatima. Za svaki od prioritetnih ciljeva bi predstavnici RSJP trebalo da imaju predlog primera adekvatnih pokazatelia koji se mogu pratiti u toj oblasti kako bi na lakši način pokazali predstvincima ODU primer dobre prakse. Ukoliko je to moguće, organizovati obuke na ovu temu i obezbediti stručnu podršku prilikom pripreme APSPV a pre njegovog finalnog usvajanja od strane Vlade.

Imajući u vidu da Zakon o planskom sistemu predviđa transparentan proces izrade planskih dokumenata, bilo bi dobro pronaći način na koji se **javnost može uključiti u pripremu** budućeg dokumenta. Sprovođenje konsultacija tokom pripreme APSPV može doprineti jasnijem definisanju ciljeva, sagledavanju svih mogućih problema u realizaciji kao i smanjenju rizika od pojave negativnih posledica koje mogu nastati tokom sprovođenja APSPV. Ovo može biti način i da se prikupe podaci koji su inače nedostupni, sprovesti ankete ili organizovati fokus grupe. Pored zainteresovane javnosti, građana, predstavnika akademske zajednice, sagledati mogućnost i uključivanja predstavnika NVO i privredne. Nakon izrade dokumenta i usvajanja od strane Vlade, potrebno je **objaviti usvojen APSPV na internet stranici Vlade** u roku od sedam dana od usvajanja.

Potrebno je strukturu Akcionog plana uskladiti sa odredbama Zakona o planskom sistemu imajući u vidu da je prethodni APSPV za period 2017-2020. pripremljen pre usvajanja Zakona.

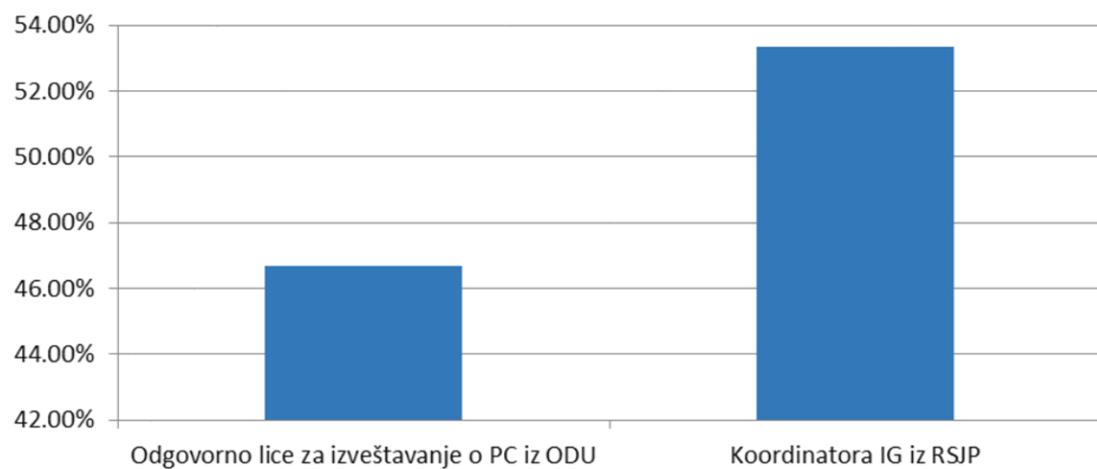
4.3. IZVEŠTAVANJE O POSTIGNUTIM REZULTATIMA

Kao što je ranije navedeno, informacije o postignutim rezultatima i kreiranje izveštaja za kabinet Predsednice Vlade su se prikupljale na dva načina. Jedan je kroz prikupljanje i obradu izveštaja

pristiglih od odgovornih lica i drugih aktera uključenih u izveštavanje o prioritetnim ciljevima. Koordinatori RSJP su koristili ove, ali i informacije dobijene iz drugih izvora, kako bi kreirali izveštaje (*sumarnu ocenu*). Po iskazima koordinatora RSJP, razlog za to na početku je bila manja uključenost i posvećenost odgovornih lica, koji nisu imali poverenja u proces i tek nakon upoznavanja sa procesom ali i njima kao koordinatorima, taj pristup je počeo da se menja. Koordinatori su istakli da im dosta vremena odlazi na proveru podataka, čitanje obimnih izveštaja, ali i pronalazak relevantnih informacija iz drugih izvora. Vreme je posvećeno i obuci zaposlenih u svojim Sektorima u RSJP, ali i kolega iz ODU koje su pokazale zainteresovanost i sposobnost za unapređenje sopstvenih veština, o načinu prikupljanja podataka i njihovoj obradi, ne samo kroz zvanične obuke, već i tokom svakodnevnog rada.

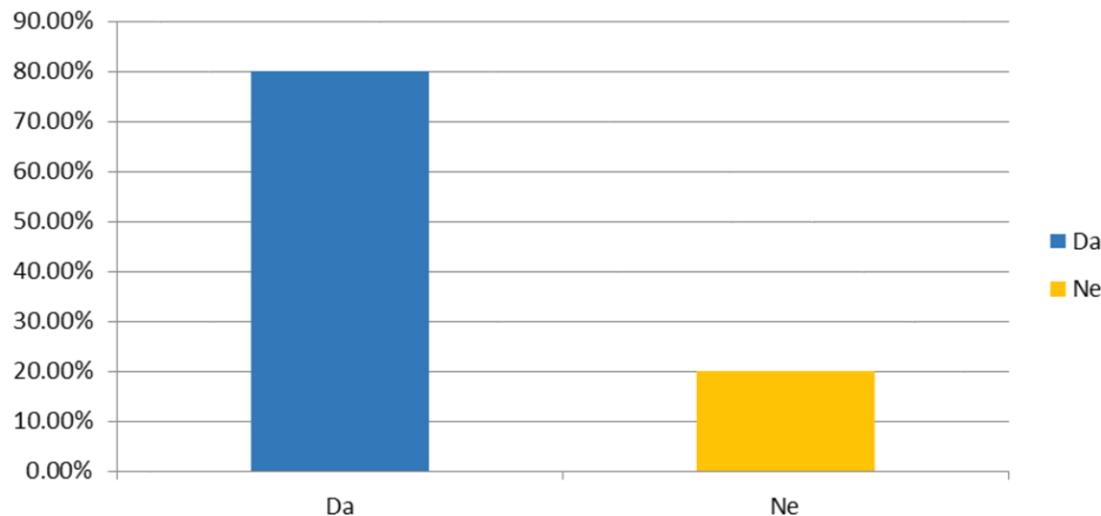
Na nedovoljnu uključenost odgovornih lica u proces izveštavanja ukazuju i odgovori iz Upitnika gde 53,3% ispitanih izvršilaca izveštava RSJP koordinatora a ne odgovornu osobu kao što je to prвobitno zamiшљено.

Da li o statusu međurezultata APSPV izveštavate odgovornu osobu iz ODU ili RSJP?



80% ispitanih zna ko je odgovorna osoba za izveštavanje za njihov prioritetni cilj, što je potvrđeno i odgovorom tj. imenovanjem osobe koja je odgovorna. Tri ispitanika smatraju da su oni odgovorni za izveštavanje za prioritetni cilj, ukazujući samim tim da nisu upoznati sa organizacijom posla unutar njihovog prioritetnog cilja.

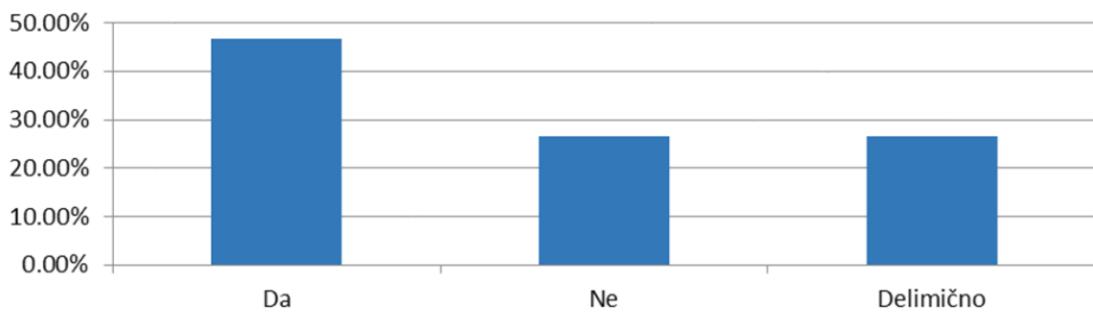
Da li zнате која је одговорна особа из ODU за prioritетни циљ о ком извештавате?



Kада је у пitanju званje tj. улога одговорне особе у ODU, 80% испитаних сматра да су *pomoćnici ministara najadekvatniji za izveštavanje o prioritetnim ciljevima*, jer по njihovom mišljenju „*pomoćnici ministra operativnije prikupljaju i prenose podatke*“; 20% njih сматра да су ipak adekvatniji представници кабинета ministra, jer како navodi један испитаник „*kabinet ministra ima direktni pristup ministru, time ima veće šanse da bude povratno informisan o svim održanim sastancima, dogovorima i temama, što nije uvek slučaj na relaciji ministar pomoćnik ministra.*“

46,7% izvestilaca и 60% odgovornih lica сматра да је nakon uočavanja problema за ostvarivanje prioritetnih ciljeva, организован и начин за prevazilazenje problema tj. организован и начин reagovanja – adekvatna struktura upravljanja процесом, obezbeđena saradnja svih partnera neophodnih за решавање проблема, укључивање других zainteresovanih strana и сл.

Da ли је nakon uočavanja problema za ostvarivanje prioritetnih ciljeva, организован и начин за prevazilazenje problema?



Iako 60% odgovornih lica и preko 60% izvestilaca сматра да су обрасци за извештавање о напретку у спровођењу APSPV adekvatni, координатори RSJP сматрају да овде има простора за унапређење, пре

svega u pogledu olakšavanja popunjavanja istih. Često se dešavalo da se informacije iz izveštaja u izveštaj ponavljam i da se samo dodaje poneka nova rečenica koju je bilo teško i uočiti u ponekad vrlo obimnim izveštajima koji su na kraju dostigli i po stotinu strana. Na osnovu ovih obimnih izveštaja, informacija dobijenih na sastancima IG, ali i drugih izvora, koordinatori bi onda pripremali „sumarnu ocenu“ - sumarni izveštaj - koji bi se dostavljao kabinetu Predsednice Vlade. Kako bi ovi izveštaji bili laki za čitanje bez suvišnih informacija, koordinatori su se trudili da svaki prioritetni cilj bude predstavljen na jednoj strani. Za većinu prioritetnih ciljeva su u ovom pogledu i uspevali. Sumarni izveštaj je dostavljan samo kabinetu Predsednice Vlade, a pred kvartalne sastanke Koordinacionog tima i ministrima liderima. Predstavnici RSJP su istakli da očekuju i da će se izveštavanje o APSPV olakšati, razvijanjem modula u okviru Jedinstvenog informacionog sistema za planiranje, praćenje sprovođenja, koordinaciju javnih politika i izveštavanje (skraćeno JIS). Razvijanje ovog modula se očekuje u toku jeseni 2020. godine.

PREPORUKE

Pre početka izrade narednog APSPV potrebno je uskladiti obrazac APSPV u skladu sa članom 21. Zakona o planskom sistemu i to tako da nova tabela uključuje pored prioritetnih ciljeva i mere učesnika u planskom sistemu, rokove za njihovo ostvarivanje i očekivane rezultate. Potrebno je i prilagoditi Smernice za pripremu i praćenje sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje programa Vlade na taj način da ovaj dokument sadrži pravila za uspostavljanje organizacione strukture u pogledu izbora budućih ministra lidera i sastava Grupe 6 kao najvišeg koordinacionog tela za upravljanje APSPV i za članove Implementacionih grupa u pogledu zvanja predstavnika ODU koji će biti članovi IG. U Smernicama je potrebno precizno navesti njihovu ulogu i obaveze u procesu praćenja sprovođenja i izveštavanja. Ukoliko je to potrebno, RSJP može u Smernicama definisati i uloge drugih učesnika koji prikupljaju i obrađuju podatke neophodne za pripremu izveštaja za kabinet Predsednika Vlade.

Pored Smernica, potrebno je pripremiti i Uputstvo za popunjavanje obrasca APSPV. Pripremom ovog dokumenta, olkašaće se rad RSJP ali i državnih službenika koji učestvuju u procesu pripreme APSPV tako što će na precizan način predstaviti šta je to što treba da bude sastavni deo APSPV i na koji način izabrati mere, pokazatelje, rokove i druge elemente iz obrasca APSPV. Ovaj dokument će biti stalno dostupan državnim službenicima i članovima IG i može im ponuditi odgovore na pitanja i u trenucima kada im predstavnici RSJP nisu dostupni. Takođe, potrebno je sugerisati učesnicima u procesu izrade i praćenja sprovođenja APSPV-a da za svaki rezultat pripreme operativne planove, u kojima će se detaljno definisati aktivnosti, koje organi planiraju da sprovedu kako bi se ostvarili željeni rezultati.

Kada je u pitanju praćenje sprovođenja APSPV i izveštavanje o postignutim rezultatima, potrebno je prilagoditi obrazac za izveštavanje potrebnama APSPV i na osnovu prethodnog iskustva. Koordinatori RSJP su izjavili da su izveštaji članova IG na kraju procesa postali prilično nečitljivi zbog ogromnog broja nakupljenih informacija a na početku procesa bili nepotpuni i zbog nedostatka izvora podataka i zbog tada neznanja članova IG o samom procesu. U skladu sa tim potrebno je pripremiti jasne obrasce za izveštavanje a ukoliko se stvore uslovi za to, izveštavati i kroz Jedinstveni informacioni sistem za planiranje, praćenje sprovođenja, koordinaciju javnih politika i izveštavanje.

4.4. RAST I RAZVOJ

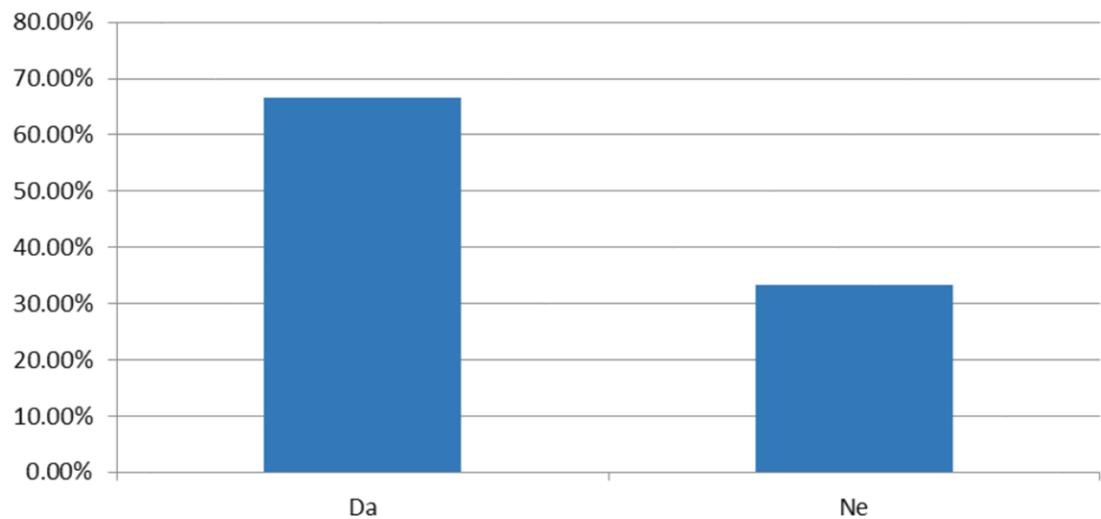
Kada su u pitanju **kapaciteti institucija koje učestvuju u pripremi i realizaciji APSPV**, koordinatori RSJP su ukazali na značajno poboljšanje u odnosu na prvi i drugi usvojeni APSPV, i da su predstavnici ODU prihvatali ideju i okvire planiranja APSPV. Dok su za prva dva Akcionala plana napori bili usmereni na to da se objasne razlike između procesnih, kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja, u okviru trećeg,

pažnja je bila posvećena izboru najboljeg, onog koji će na najadekvatniji način predstaviti postizanje prioritetnog cilja.

Koordinatori su ukazali da prostora za napredak i dalje ima, a on se pre svega nalazi u tumačenju podataka, tj. analizi prikupljenih informacija. Šta je naredni korak, kada imate sve podatke, kako ih dovesti u vezu, predstaviti njihov značaj, ukazati na kretanja u prošlosti tj. trend i prikazati moguća kretanja u budućnosti. Na ovaj način, adekvatnije će se planirati, ali i predvideti mogući problemi i rizici za ostvarivanje rezultata. Koordinatori RSJP se nadaju da će odgovor na ovaj zahtev ispuniti planirane analitičke jedinice, čije se osnivanje u okviru ministarstava planira u narednom periodu. Sa ovim stavovima koordinatora RSJP se slažu i rezultati Upitnika koji ukazuju na to da 40% ispitanika smatra da bi uspostavljanje jedinica i dodatne obuke imale efekta na poboljšanje sprovođenja, a pre svega na aktivnostima prikupljanja i obrade podataka, kao i sve druge obuke koje će omogućiti lakše praćenje sprovođenja budućeg APSPV.

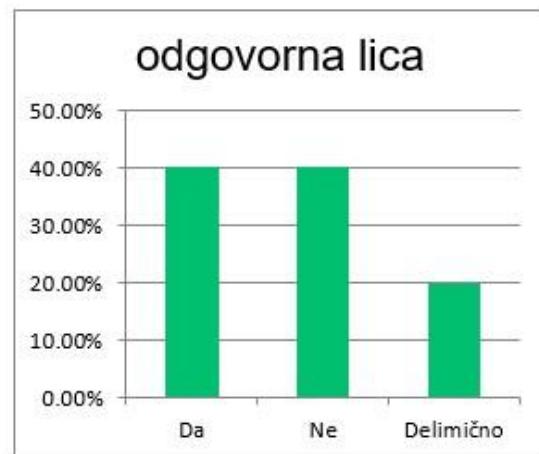
Preko 60% ispitanih lica koja su uključena u izveštavanje su u prethodnom periodu pohađali obuke na temu APSPV.

Da li ste pohađali obuke koju je sprovodio RSJP o APSPV?



Koordinatori RSJP su ukazali na jednu ideju koja je postojala na početku sprovođenja APSPV, a to je da intenzivna komunikacija postoji između odgovornih osoba i koordinatora RSJP, a da se predstavnici institucija uključenih u postizanje određenog prioritetnog cilja koordinišu i komuniciraju između sebe pod vođstvom odgovorne osobe za taj prioritetni cilj. Od ove ideje se privremeno odustalo i zbog boljeg izveštavanja, ali i zbog činjenice da su tokom sprovođenja APSPV koordinatori stupali u kontakt sa svima sa kojima je to bilo potrebno, kako bi se izveštaj pripremio na određeni način, ili uočeni problem otklonio u zadatom roku. Kao mogući razlog izostanka uključenosti odgovornih lica na početku pa sve do sredine sprovođenja APSPV je navedena i određena suzdržanost navedenih lica. Bilo je potrebno vreme i sticanje poverenja u čitav proces, ali i RSJP, kao relativno novu instituciju. Daljim upoznavanjem sa svrhom, korisnošću i prednostima ovakvog sistema planiranja i izveštavanja, su odgovorna lica postala sve više uključena i posvećena postizanju rezultata. Na ovaj način bilo im je lakše i da obezbede vidljivost učinjenog, ali i sopstvenu vidljivost, jer su imenovani imenom i

prezimenom pa tek onda funkcijom koju obavljaju. Uvođenjem ovog principa, sprovode se i ciljevi reforme javne uprave koja je zasnovana na odgovornosti rukovodilaca. Na postavljeno pitanje da li bi, imajući u vidu polje ličnog i profesionalnog razvoja, želeli da budu uključeni i u naredni APSPV, 86,7% lica uključenih u izveštavanje i 40% odgovornih lica su odgovorila potvrđno.



Predstavnici RSJP smatraju da ima prostora za napredak i da je neophodno da se **u narednom periodu posebna pažnja posveti metodama rešavanja uočenih problema i adekvatnog reagovanja na iste**.

PREPORUKE

Element koji je nedostajao u prethodnom APSPV je povezivanje planiranih prioritetnih ciljeva i rezultata sa programskim budžetom. Svako planiranje koje ne uključuje i planirana finansijska sredstva za sprovođenje aktivnosti nije potpuno. Prilikom sprovođenja APSPV 2017-2020 nailazilo se na probleme upravo zbog neobezbeđenih finansijskih sredstava, kada je bilo potrebno u kratkom vremenskom periodu obezbediti nedostajuća ili dodatna sredstva (kao što je to bio slučaj npr. sa muzejima ili vaučerima). Imajući to u vidu potrebno je ojačati ulogu ministarstva finansija pre svega u planiranju budućeg APSPV a posebno zbog programiranja, tj. planiranja i trošenja sredstava za dostizanje ciljanih vrednosti.

Potrebno je obezrediti stručnu podršku i organizovati obuke predstavnicima ODU kako o temama koje proističu iz procesa APSPV (komunikacija, koordinacija, upotreba podataka) tako i o načinima rešavanja problema, kako novim putevima doći do rezultata. Prepoznavanje problema na vreme i priprema operativnih planova za njihovo prevaziđenje se u prethodnom APSPV pokazala kao ključni faktor u koji moraju biti uključeni i predstavnici RSJP i svi relevantni akteri iz oblasti koja je u pitanju.

U narednom periodu potrebno je ojačati kapacitete u RSJP kako u pogledu većeg broja zaposlenih koji bi kontinuirano radili sa resorima na praćenju sprovođenja APSPV tako i u pogledu unapređenja stručnih znanja iz pojedinih oblasti planiranja. Na taj način će se obezrediti efikasnija, isplativija i bolje koordinisana podrška ali i bolja održivost znanja u javnoj upravi koja će se zasnivati na njenim zaposlenima a ne na eksternoj podršci.

4.5. KOORDINACIJA I KOMUNIKACIJA

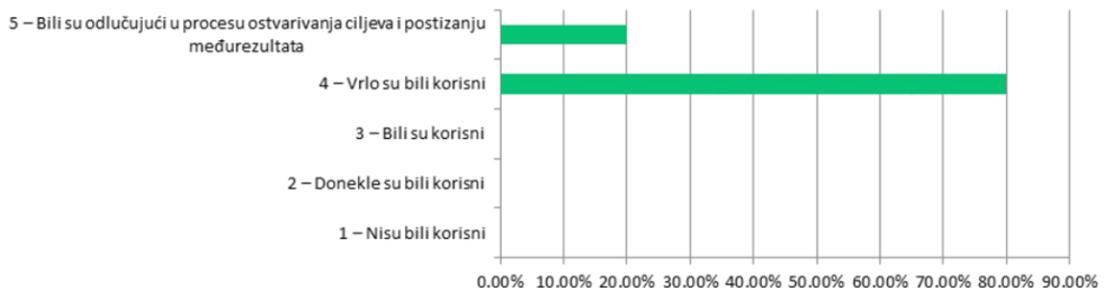
U toku sprovođenja trećeg APSPV od 2017. godine do početka 2020. godine¹⁵, organizovano je 19. sastanaka, od čega su četiri bili zajednički sastanci IG i ministara lidera implementacionih grupa koje

¹⁵ Poslednji sastanak je organizovan 31. januara 2020. godine. Preostali sastanci IG nisu organizovani do kraja mandata Vlade, zbog uvođenja vanrednog stanja prouzrokovanih pandemije COVID-19.

je vodila Predsednica Vlade¹⁶. Imajući u vidu prethodno iskustvo RSJP i drugih učesnika sastanaka IG, treba uzeti u obzir dinamiku održavanja sastanaka IG, planirati ih u adekvatnim terminima (tokom jula, avgusta i januara nije realno očekivati prisustvo svih pozvanih učesnika, jer je to period godišnjih odmora i praznika). Odgovarajući na pitanje u okviru online Upitnika, 80% odgovornih lica i 100% ispitanih izvestilaca smatra da se sastanci IG održavaju dovoljno često. Koordinatori RSJP su istakli da je i samo mesto održavanja sastanaka IG doprinelo podizanju svesti o važnosti tema koje se obrađuju i da u narednom periodu treba nastaviti sa praksom da se oni organizuju u salama za sastanke Vlade u Nemanjinoj ulici.

80% odgovornih lica se složilo da su kvartalni sastanci sa ministrima liderima IG i Predsednicom Vlade doprineli ostvarivanju prioritetnih ciljeva APSPV.

Koliko su bili korisni kvartalni sastanci sa ministrima liderima IG koje je vodila Predsednica Vlade?

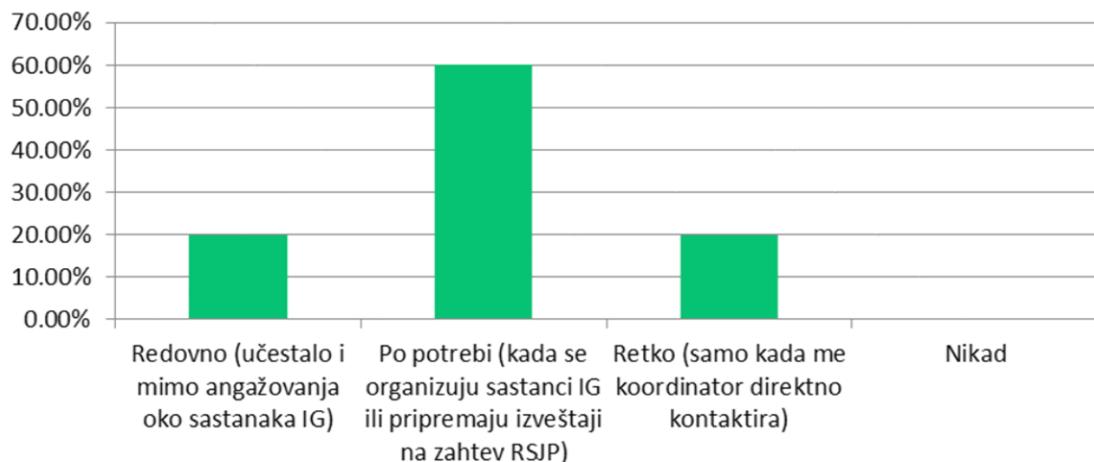


Grafik 7 - kvartalni sastanci IG, ministra lidera i Predsednice Vlade

Sastanci IG su prilika da se pojača i komunikacija između aktera uključenih u postizanje ciljeva; 60% odgovornih lica komunicira sa koordinatorom implementacione grupe iz RSJP po potrebi, kada se organizuju sastanci IG, ili pripremaju izveštaji na zahtev RSJP, dok je taj odgovor dalo 80% ispitanika koji su u ulozi onih koji učestvuju u izveštavanju.

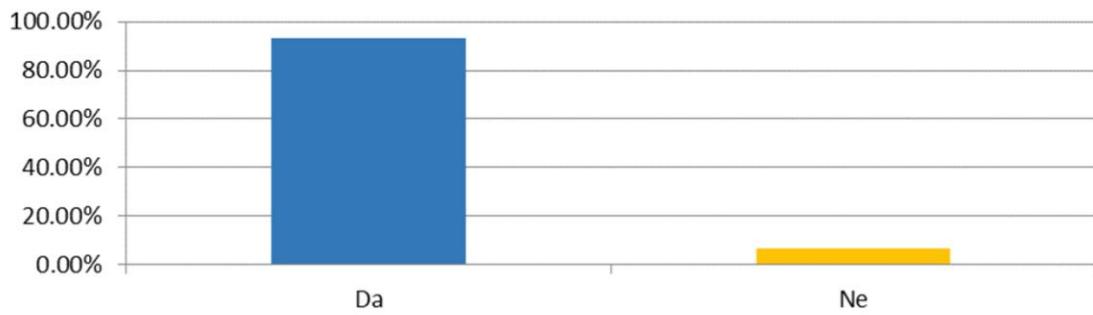
¹⁶ Tri sastanka je organizovano u toku 2017. godine, 9 u toku 2018, 6 u toku 2019. godine i 1 u 2020.godini

Koliko često komunicirate sa koordinatorom implementacione grupe iz RSJP?



Na pitanje da li Vam je RSJP na vreme dostavljao informacije o pripremi sastanaka IG i drugim relevantnim temama koje su Vam bile neophodne za adekvatno praćenje sprovođenje i izveštavanje o postignutim rezultatima APSPV, 93,3% ispitanih lica koje učestvuju u izveštavanju o APSPV je dalo potvrđan odgovor.

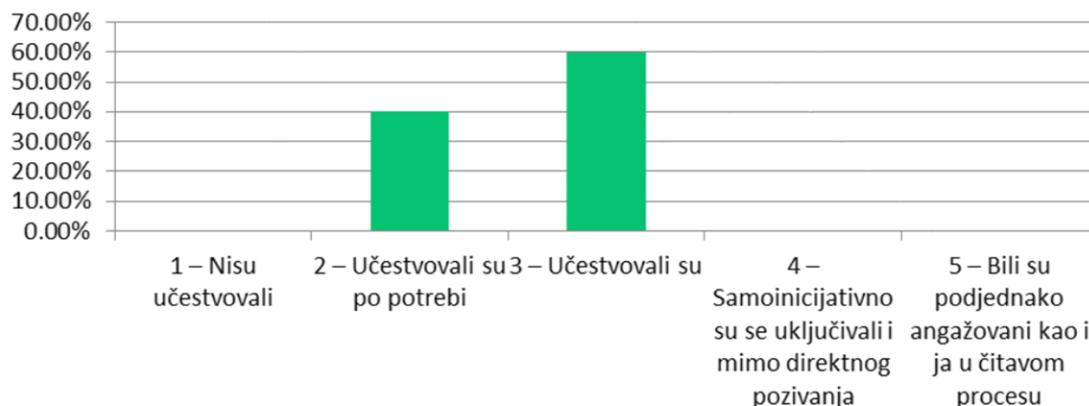
Da li Vam je RSJP na vreme dostavljao neophodne informacije?



Grafik 8 - adekvatno informisanje IG

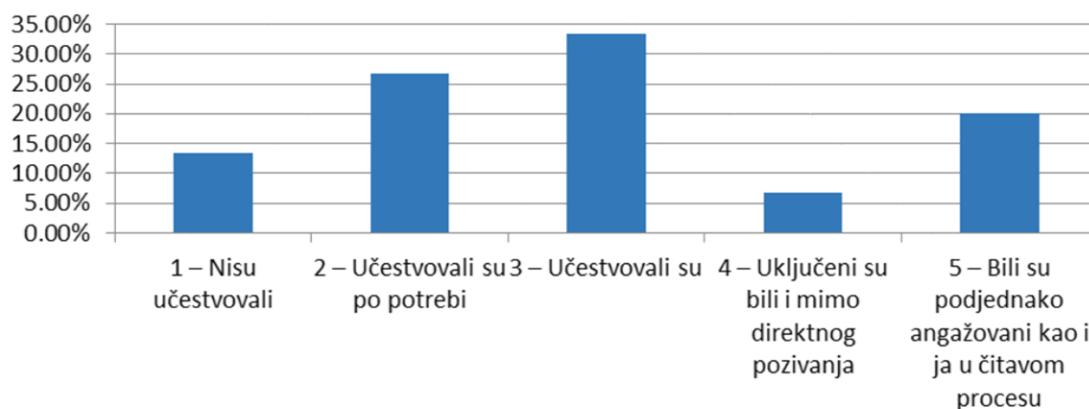
Kada se govori o koordinaciji i komunikaciji, ne treba imati u vidu samo komunikaciju između RSJP i predstavnika ODU, već proceniti i koliko je uspešna bila njihova međusobna komunikacija i koordinacija. Rezultati Upitnika ukazuju da tu ima prostora za unapređenje, 40% ispitanih odgovornih lica smatra da su druge kolege učestvovale po potrebi, odnosno 60% njih smatra da su učestvovali. Niko se nije odlučio da učešće drugih oceni sa najvišim ocenama, što bi značilo da su se samoinicijativno uključivali, ili da su bili podjednako angažovani u čitavom procesu.

Na skali od 1 do 5 ocenite učešće kolega iz Vaše ili drugih ODU čije je učešće bilo neophodno za postizanje ciljeva i međurezultata?



Lica koja su uključena u izveštavanje su dala nešto drugačije odgovore: 13,3% smatra da druge kolege nisu učestvovale uopšte; učestvovali su po potrebi - 26,7%; 33,3% smatra da su druge kolege učestvovali u procesu, dok je 26,6% njih reklo da su se druge kolege angažovali i mimo direktnog pozivanja tj. da su bili podjednako angažovani kao i oni u čitavom procesu.

Na skali od 1 do 5 ocenite učešće kolega iz Vaše ili drugih ODU čije je učešće bilo neophodno za postizanje ciljeva i međurezultata ?



PREPORUKA

*Kao podrška odgovornim licima, potrebno je **formirati timove za praćenje sprovođenja i ostvarivanja planiranih prioritetnih ciljeva**. Ovi timovi prvenstveno sastavljeni od strane predstavnika ODU treba*

da budu vođeni od strane odgovornih lica i koordinatora RSJP. Formiranjem timova kreiraće se i mehanizam za praćenje sprovođenja APSPV unutar ali i između institucija. Timovi se ne moraju formirati formalnim putem, dovoljno ih je organizovati putem mailova sa jasno podeljenim zadacima i ulogama. Bilo bi dobro povezati ove timove gde god je to moguće sa formiranim analitičkim jedinicama unutar ODU.

Radi unapređenja načina izveštavanja utvrditi rokove izveštavanja i održavanja sastanaka implementacionih grupa. Razmotriti mogućnost da se izveštaji dostavljaju i sastanci održavaju svakih 30-45 dana.

4.6. PODRŠKA PRI SPROVOĐENJU I POVEĆANJE EFIKASNOSTI

Koordinator RSJP, ali i predstavnici Ministarstva kulture, ZAPROKULA, Ministarstva privrede i MPNTR su ukazali na ***veliki značaj APSPV u povezivanju dokumenata javnih politika, njihovom planiranju i sprovođenju***. Naime, ono što je predstavljeno kao prednost ovog dokumenta, je uvezivanje mera i aktivnosti planiranih u okviru različitih drugih dokumenata. Tokom sprovođenja APSPV, praćena je dinamika pripreme Strategije industrijske politike, Strategije pametne specijalizacije i Strategije kulture, vodeći računa da se za prva dva prate predviđena planirana rešenja i njihova usaglašenost, dok se za treći, uočeni problem sa određivanjem finansijskih sredstava rešio na adekvatan način. Predstavnici RSJP su pružili podršku i zajedno sa predstavnicima Ministarstva kulture i ZAPROKULa izračunali troškove sprovođenja javne politike za prvi Akcioni plan Strategije kulture. Strategija kulture je usvojena nasednici Vlade u februaru 2020. godine i predstavlja prvi strateški dokument Srbije u ovoj oblasti. Strategija industrijske politike i Strategija pametne specijalizacije su usvojene u martu 2020. godine prva, tj. u februaru 2020. godine potonja. U narednom periodu će fokus biti na praćenju sprovođenja ovih dokumenata, kao i na izradi pratećih akcionih planova. Imajući na umu važnost ovih dokumenata, očekivano je da određene mere, koje daju najveći doprinos ostvarenju planiranih ciljeva definisanih ovim dokumentima, budu i deo budućeg APSPV.

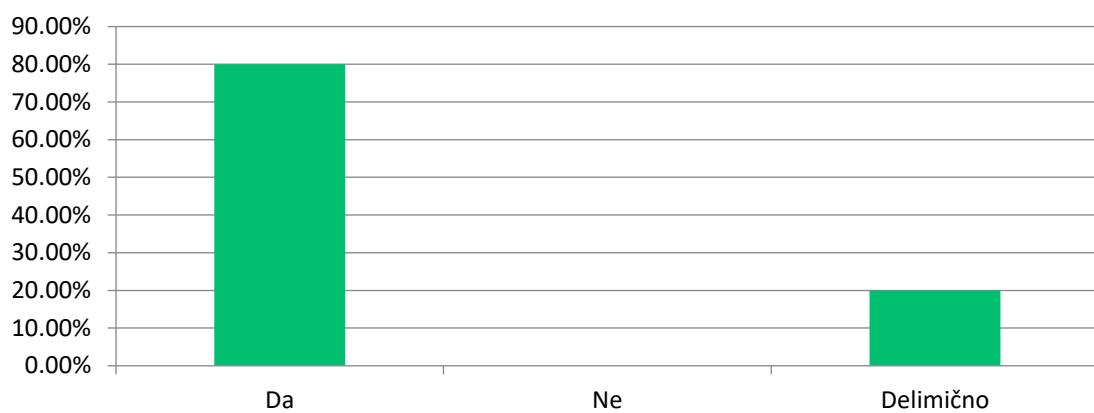
Rukovodstvo RSJP je ukazalo na ***značaj APSPV i u pogledu koordinacije i komunikacije unutar Vlade***. Naime, ovaj instrument se može koristiti i za praćenje onih tema za koje je inače predviđeno osnivanje saveta i drugih radnih grupa. U proteklom periodu, na zahtev Predsednice Vlade je tako kao novi prioritetski cilj uvršteno praćenje aktivnosti iz Akcionog plana za suzbijanje sive ekonomije i na taj način delimično preuzeta uloga radne grupe za ovu temu. Uvrštanjem ovih tema u APSPV bi se optimizovali resursi, imajući u vidu veliki broj radnih grupa, saveta i drugih koordinacionih mehanizama koji se uspostavljaju na godišnjem nivou¹⁷.

Kada je u pitanju povećanje efikasnosti, na predlog eksperata koji su bili angažovani od strane Svetske banke, RSJP je uveo ocenjivanje na osnovu „semafor“ ocena. Koordinatori RSJP su izjavili da je na početku primene ovog alata bilo prisutno veliko protivljenje predstavnika ODU, prigovora za neadekvatno ocenjivanje i zahteva za promenu ocena. Protokom vremena, uviđajući korisnost ovog alata, mogućnost signaliziranja problema i zahtevanja reagovanja od strane ministara i Predsednice Vlade, članovi IG su prihvatali semafor ocene.

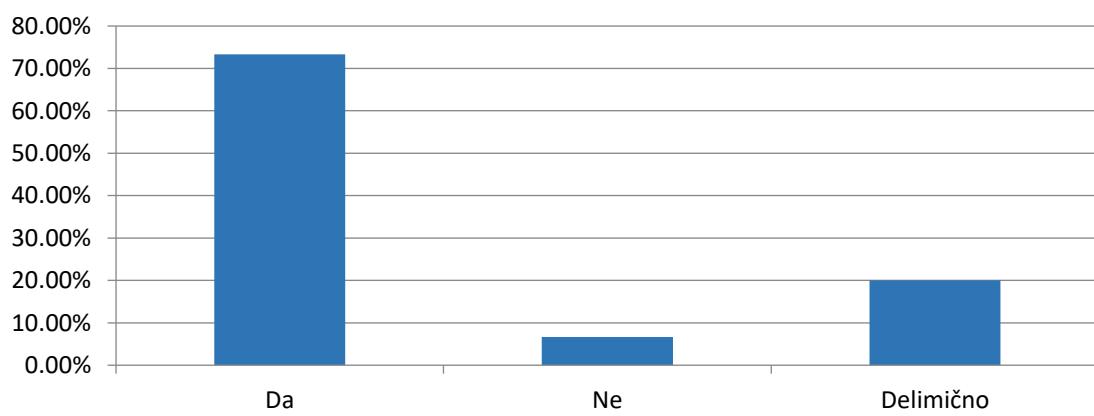
O ovome svedoče i rezultati Upitnika, pa 80% odgovornih lica i preko 70% lica uključenih u izveštavanje smatra da je njihov napredak bio adekvatno ocenjivan u toku sprovođenja APSPV.

¹⁷ Predstavnici RSJP su istakli da je RSJP sa svojim zaposlenima član, zamenik ili učesnik preko 60 ovakvih tela.

**Da li je napredak ka ostvarivanju
međurezultata/prioritetnih ciljeva
adekvatno ocenjivan u toku sprovođenja
APSPV?**

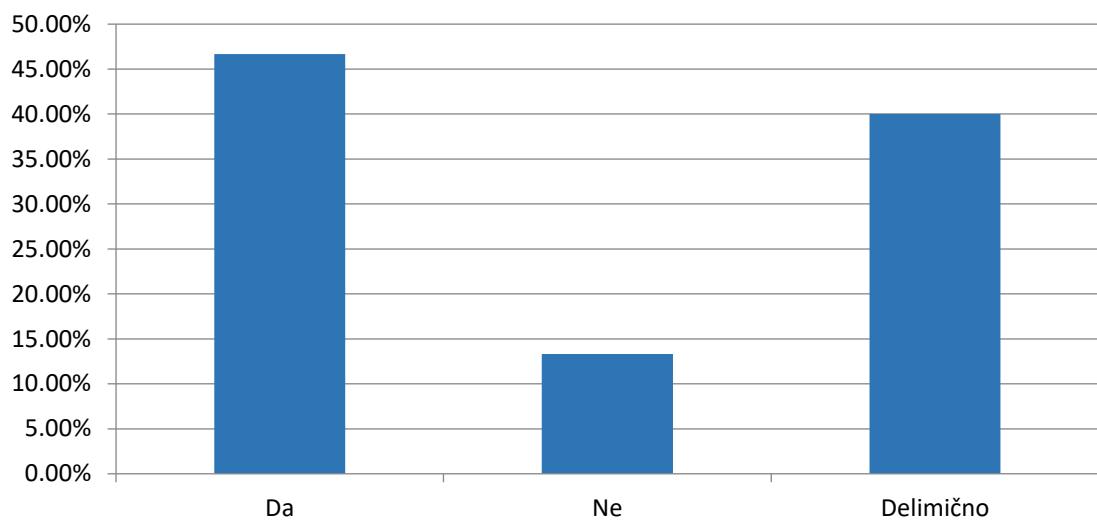


**Da li je napredak ka ostvarivanju
međurezultata/prioritetnih ciljeva
adekvatno ocenjivan u toku sprovođenja
APSPV?**



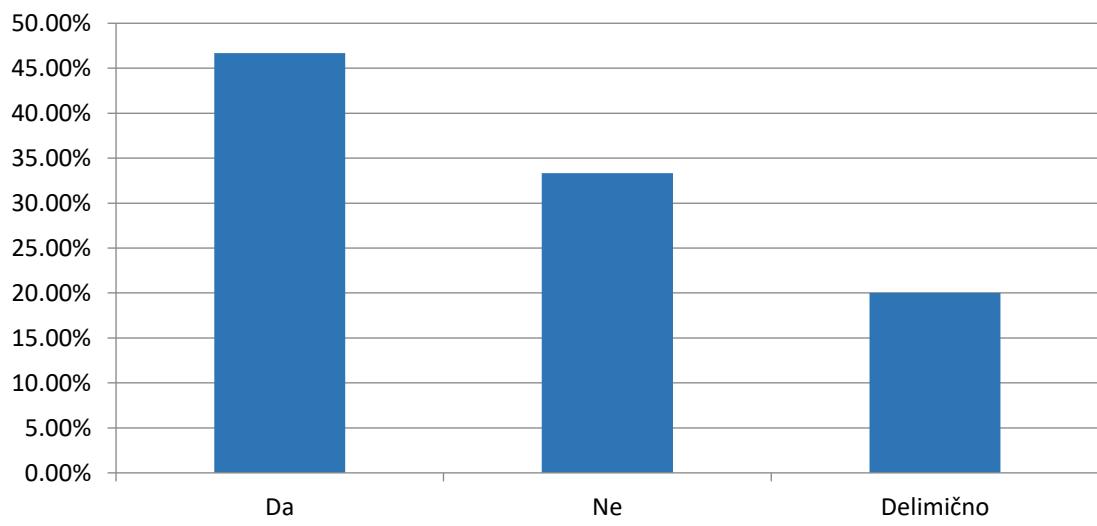
Prostora za dalji rad na prihvatanju ovog alata i dalje ima, na šta ukazuju i rezultati online Upitnika. Preko 45% lica uključenih u izveštavanje smatra da je bilo moguće oceniti napredak u oblasti kroz semafor ocene, dok 40% njih smatra da je to bilo moguće učiniti samo delimično.

Da li je moguće oceniti napredak u vašoj oblasti kroz semafor ocene?

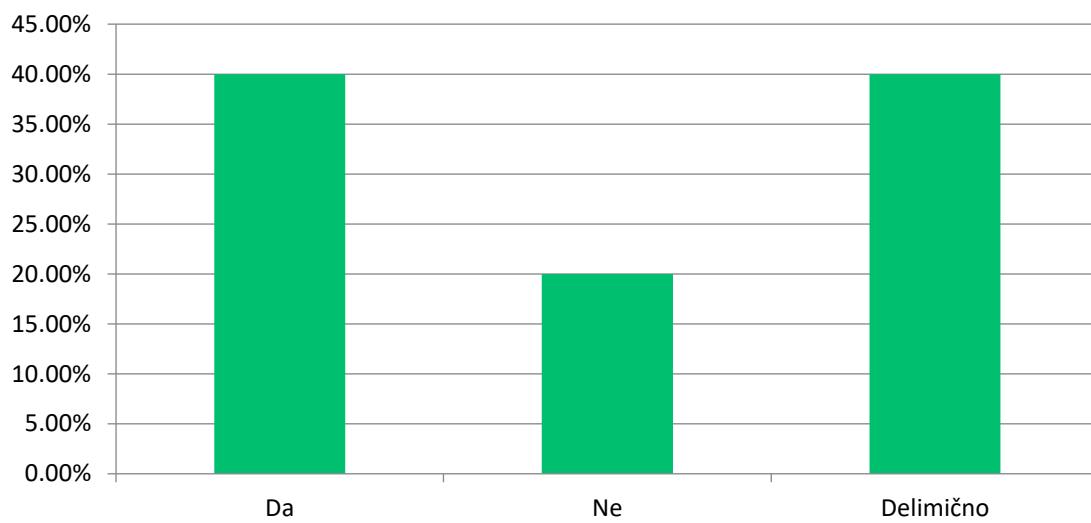


Preko 65% njih je odgovorilo da ih semafor ocene motivišu, ili ih delimično motivišu na putu ostvarivanja planiranih rezultata, dok je taj procenat znatno viši kod odgovornih lica i iznosi 80%.

Da li Vas semafor ocene motivišu na putu ostvarivanja planiranih rezultata?



Da li Vas semafor ocene motivišu na putu ostvarivanja planiranih rezultata?



PREPORUKE

U narednom periodu potrebno je pripremiti sve nove (i podsetiti „stare“) učesnike APSPV o značaju i strukturi ovog planskog dokumenta. Predstavljanje relevantnih informacija akterima koji su uključeni u proces o značaju i svim elementima procesa APSPV kako novog Predsednika Vlade, ministre tako i državne službenike koji nisu ranije bili deo procesa pripreme, praćenja sprovođenja i izveštavanja o APSPV. RSJP-u u ovom zadatku, mogu pomoći i predstavnici međunarodnih organizacija poput Svetske banke ili Evropske komisije, imajući u vidu koliko je APSPV značajan kao koordinacioni i komunikacioni instrument čije uspešno funkcionisanje popravlja ocenu Srbije u brojnim međunarodnim izveštajima.¹⁸ Treba imati na umu da će resursi neophodni za sprovođenje ove preporuke zavisiti od toga koliko će novih ministara biti uključeno u novi APSPV a koliko ministara će već imati svoje prethodno iskustvo iz nekog od prethodnih APSPV.

Sistem ocenjivanja postignutog napretka se i pored slabijeg prihvatanja od strane učesnika na samom početku, pokazao kao dobar alat pa je preporuka da se sa njim i nastavi. Kako bi efektivnost ocena bila još bolja potrebno je više uključiti učesnike u proces ocenjivanja postignutog napretka u sklopu semafor ocena. Pored podsticanja odgovornih osoba u vidu ocenjivanja ostvarenog napretka, potrebno je razmisliti i o drugim podsticajnim merama koje RSJP i kabinetu Predsednika Vlade mogu biti na raspolaganju u budućem periodu. U narednom periodu proceniti koje sve podsticajne mere mogu biti u opticaju, od dodatnih finansijskih sredstava koje bi se dobijale za period uključenosti u APSPV do pružanje stručne podrške od strane eksperata prilikom sprovođenja ovih aktivnosti, dodatnih stručnih i akademskih obuka i sl. Imenovanje odgovornih osoba ne samo njihovim zvanjem nego imenom i prezimenom se pokazalo kao dobra praksa koja pdstiče uključene na veću odgovornost ali i želju za postizanjem rezultata. Prilikom pripreme novih ministara i Predsednika Vlade za proces pripreme novog APSPV, posebno naglasiti ulogu i važnost odgovornih lica u procesu. U toj pripremi, dati preporuku da odgovorna lica budu ili pomoćnici ministara ili predstavnici kabineta ministara (u prethodnom APSPV oko 80% su bili pomoćnici ministara a oko 20% predstavnici kabineta, državni sekretari i drugi). Lica koja imaju ova zaduženja imaju mogućnost donošenja odluke, potrebno znanje

¹⁸ SIGMA Monitoring Report: The Principles of Public Administration
<http://www.sigmapublications.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

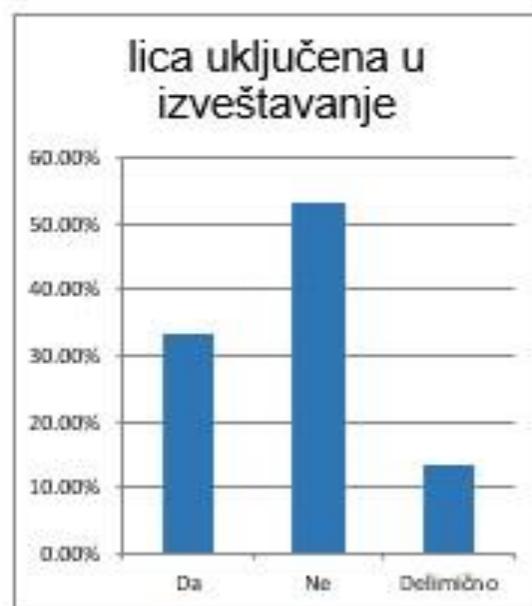
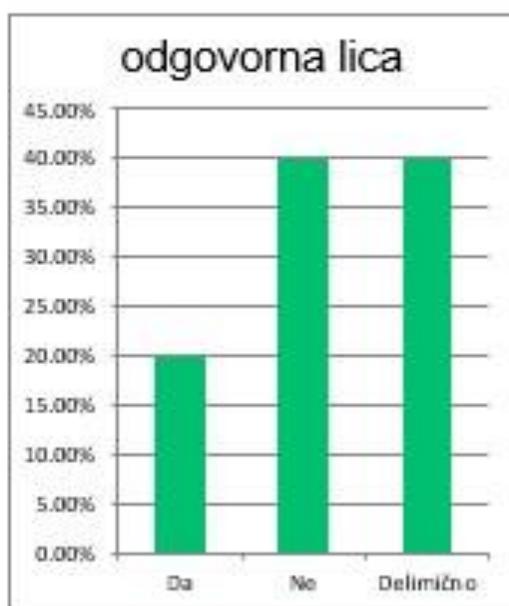
i mogućnosti neophodne za praćenje sprovođenja APSPV, ali i konstantna prisutnost koja u sklopu reforme državne uprave može obezbediti stabilnost prilikom sprovođenja prioriteta.

4.7. KORIŠĆENJE ISKUSTVA IZ APSPV U DRUGIM OBLASTIMA RADA I UNUTAR SVOJE INSTITUCIJE

Predstavnici Ministarstva privrede, ali i učesnici online ankete, su istakli da su sam **proces praćenja sprovođenja APSPV, način merenja uspeha tj. postizanja rezultata i organizovanje posla primenili i u okviru svojih jedinica.**

Intervjuisani predstavnici ODU su istakli da im je APSPV pomogao u organizaciji rada svoje jedinice i da su primenjivali način planiranja i praćenja sprovođenja aktivnosti na isti način kao što su videli da se radi u APSPV. Na taj način su bili više fokusirani na postizanje rezultata, ne gubeći iz vida ciljnu vrednost koju treba da ostvare u određenom periodu. Lakše su upravljali resursima, kako ljudskim, tako i sa vremenom koje su imali na raspolaganju za postizanje internih ciljeva.

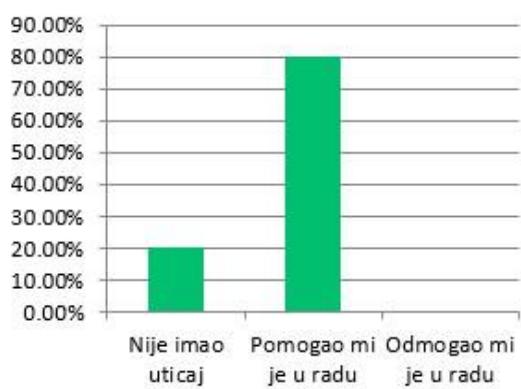
Na pitanje u online Upitniku „da li ste promenili način praćenja ostvarivanja rezultata u okviru vašeg rada/institucije na osnovu zahteva iz APSPV“ 20% odgovornih lica i preko 30% lica odgovornih za izveštavanje je odgovorilo potvrđno, uz 40% odgovornih lica koje je odgovorilo da je APSPV delimično uticao na njihovo interno izveštavanje.



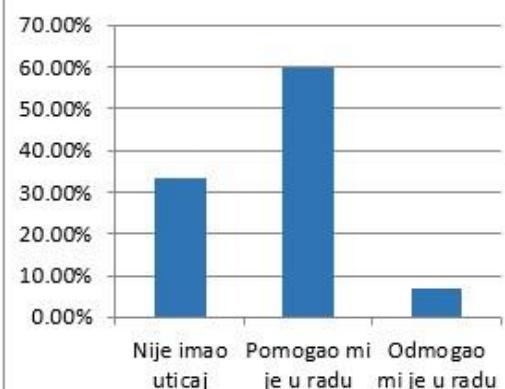
Kada je u pitanju tema tj. sadržina APSPV, ispitanici su u Upitniku potvrdili da su kroz APSPV pratili teme na kojima i inače rade, tako da su se 100% ispitanih, i odgovornih i lica koja učestvuju u izveštavanju složili da rade na temama iz APSPV i mimo sastanaka IG.

80% ispitanih odgovornih lica tj. 60 % izvršilaca su odgovorili da im je APSPV pomogao u radu na aktuelnim poslovima.

Koliko vam je APSPV pomogao u radu na aktuelnim poslovima?

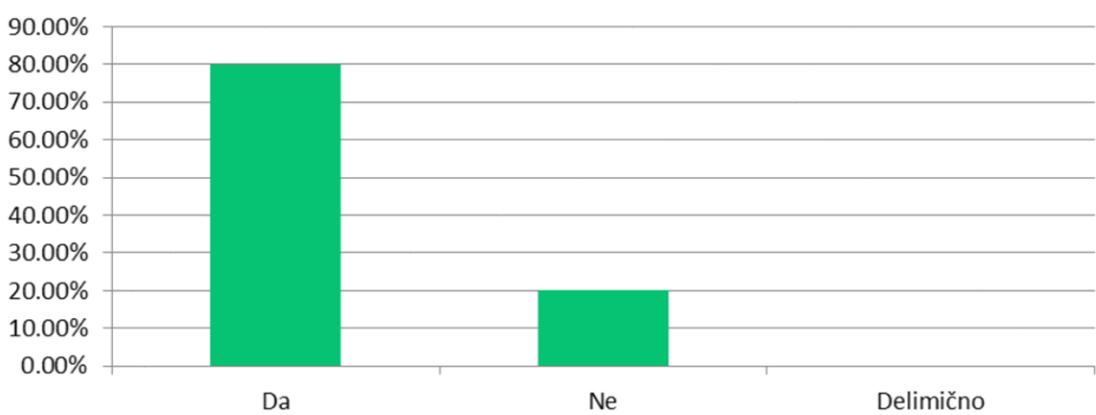


Koliko vam je APSPV pomogao u radu na aktuelnim poslovima?



80% ispitanih odgovornih lica je potvrdilo da im je iskustvo iz APSPV tj. način na koji je organizovan rad na APSPV od strane kabineta Predsednice Vlade i RSJP pomogao da reše i neke druge probleme u koordinaciji sa kolegama iz drugih resora ili unutar njihovog ODU.

Da li ste koristili iskustvo iz APSPV kako biste rešili i neke druge probleme u koordinaciji sa kolegama iz drugih resora ili unutar Vašeg ODU?



5. Aneksi

5.1. Istraživački alati

Aneks 1 Pitanja iz Upitnika 1

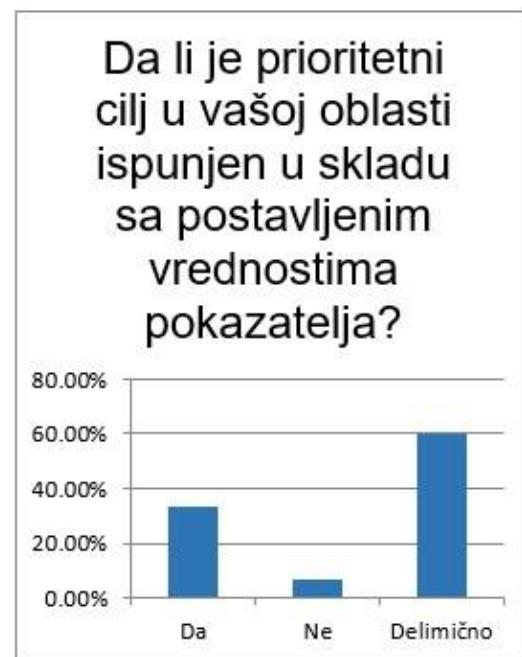
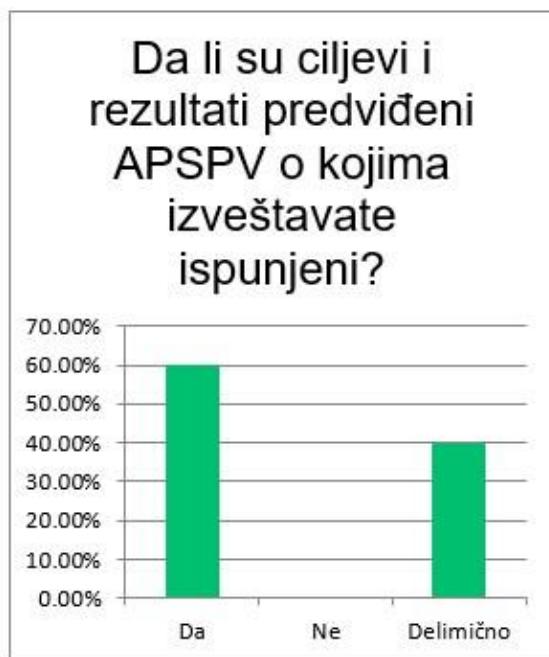
<https://www.surveymonkey.com/r/LN2K9TN>

Aneks 2 Pitanja iz Upitnika 2

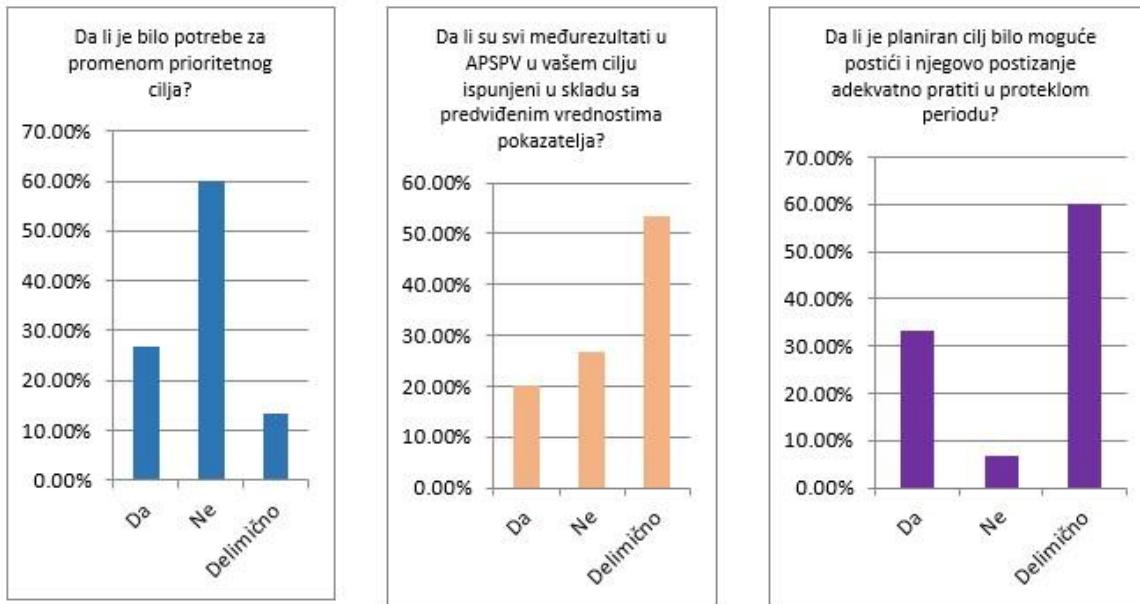
<https://www.surveymonkey.com/r/LN37L6R>

5.2. Statistička analiza pitanja iz ankete

60% ispitanih odgovornih osoba smatra da je cilj u njihovoj nadležnosti ispunjen dok samo 33,3% ispitanih izvestioca smatra da je to slučaj kod njih. Jedan od komentara izvestioca ukazuje da je preambicioznost postavljenih rezultata jedan od razloga njegovog postizanja.



Iako 60% izvestilaca smatra da nije bilo potrebe za promenom prioritetnog cilja, 60% njih smatra da ga nije bilo moguće postići u planiranom roku niti o postizanju međurezultata izveštavati u skladu sa postavljenim pokazateljima.

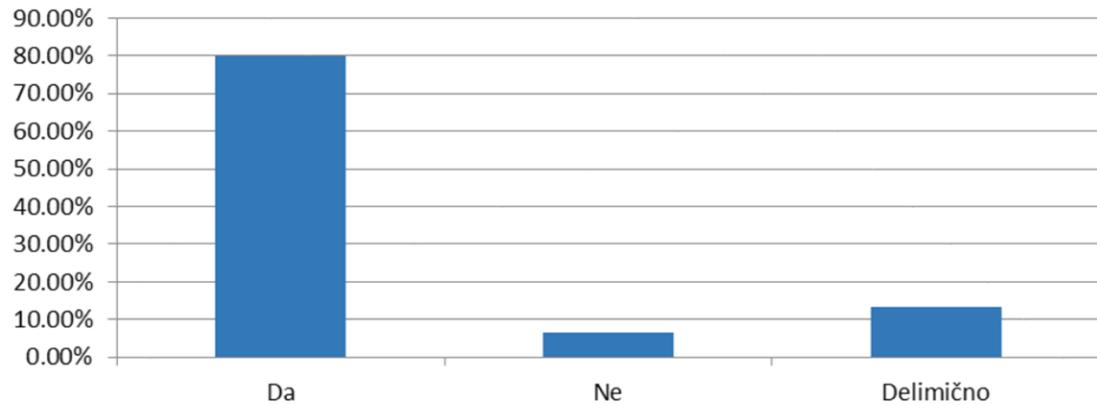


60% ispitanih odgovornih lica smatra da nije bilo potrebe za promenom prioritetnog cilja dok je njih 40% videlo potrebu za promenom.

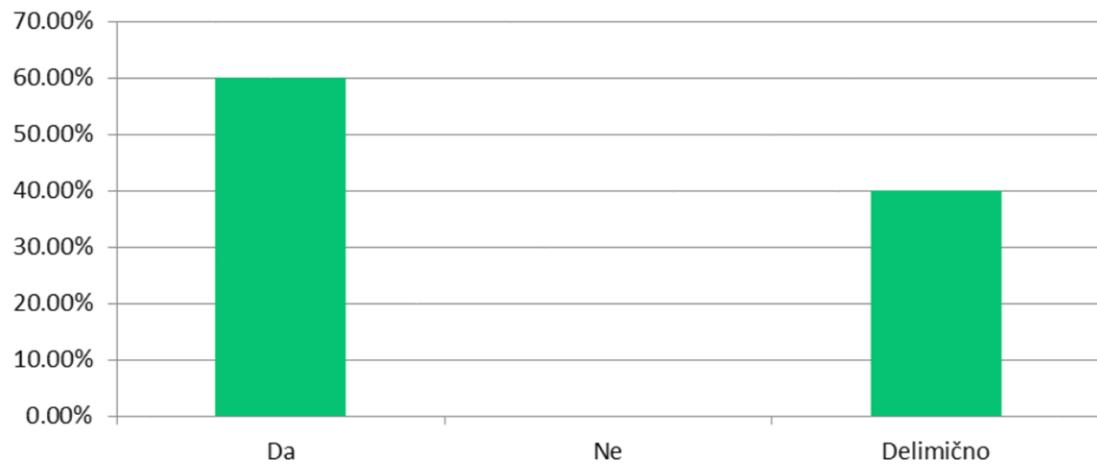


80% ispitanih izvestilaca i 60% odgovornih lica smatra da su problemi na koje su naišli i koji su ugrozili postizanje ciljeva i međurezultata bili evidentirani na vreme.

Da li su problemi na koje ste naišli a koji su ugrozili postizanje ciljeva/međurezultata bili evidentirani na vreme?

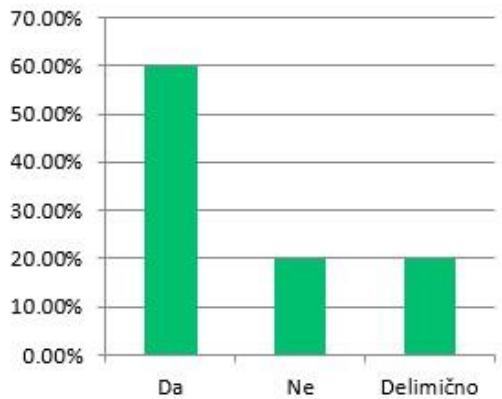


Da li su rizici evidentirani na početku procesa i da li se uočenim rizicima upravljalio?

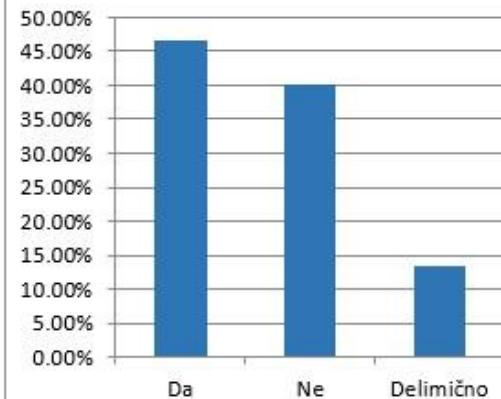


60% ispitanih odgovornih lica i 46,7% izvestilaca je izjavilo da se prilikom određivanja ciljeva i međurezultata pravio i operativan plan za dostizanje ciljeva.

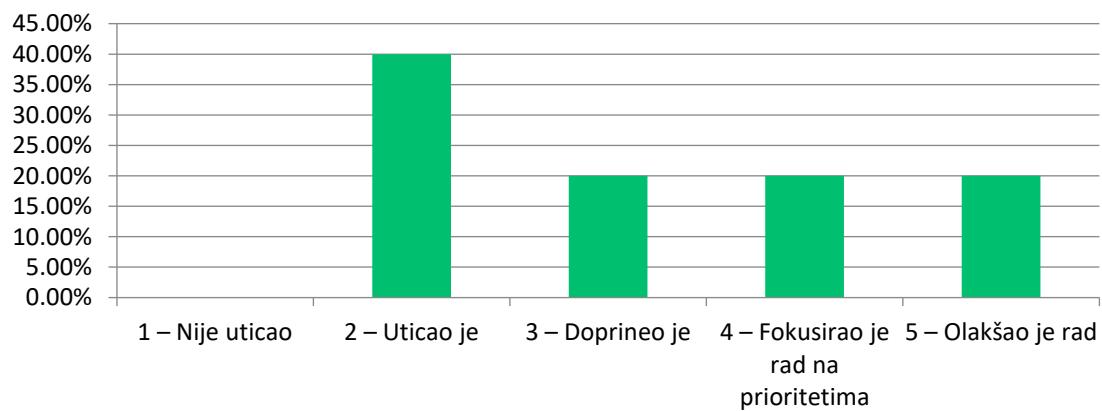
Da li se prilikom određivanja ciljeva/međurezultata pravio i operativan plan za dostizanje ciljeva?



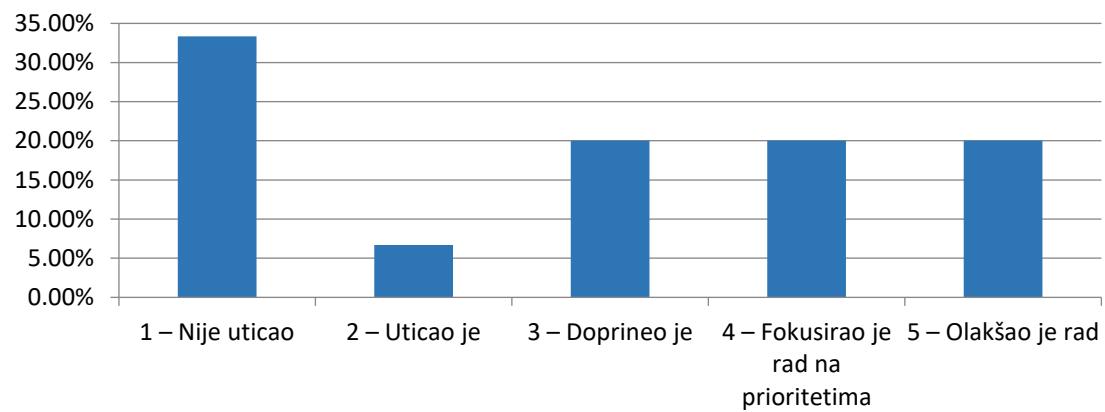
Da li se prilikom određivanja ciljeva/međurezultata pravio i operativan plan za dostizanje ciljeva?



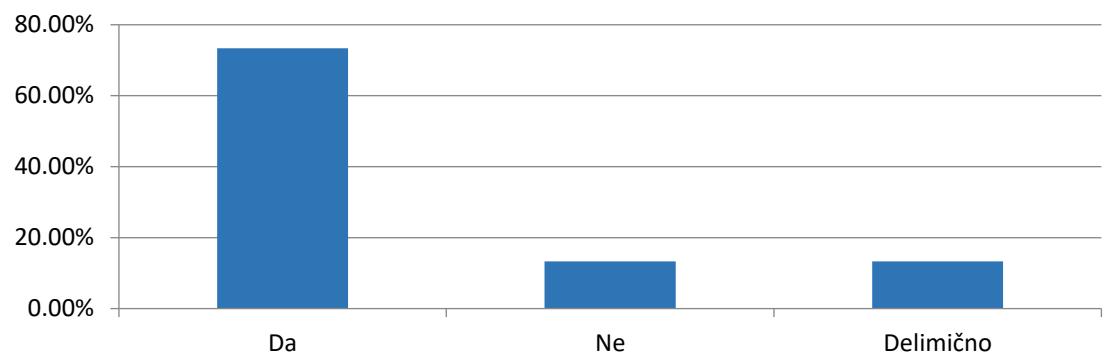
Na skali od 1 do 5, molimo Vas da ocenite utisak koliko Vam je APSPV doprineo, olakšao, fokusirao rad na prioritetima vašeg ODU?



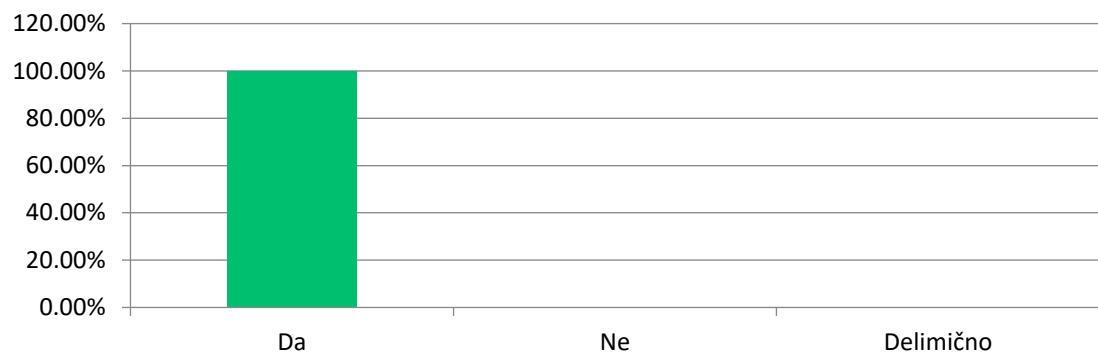
Na skali od 1 do 5, molimo Vas da ocenite utisak koliko Vam je APSPV doprineo, olakšao, fokusirao rad na prioritetima vašeg ODU?



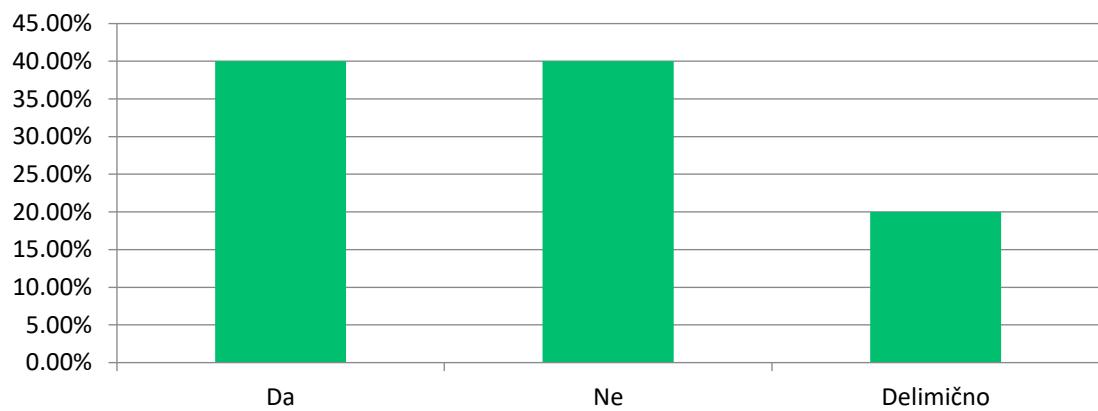
Da li mislite da timovi unutar svakog prioritetnog cilja treba da budu vođeni od strane RSJP u vidu metodološke podrške i stručne podrške kada za to postoje kapaciteti u RSJP?



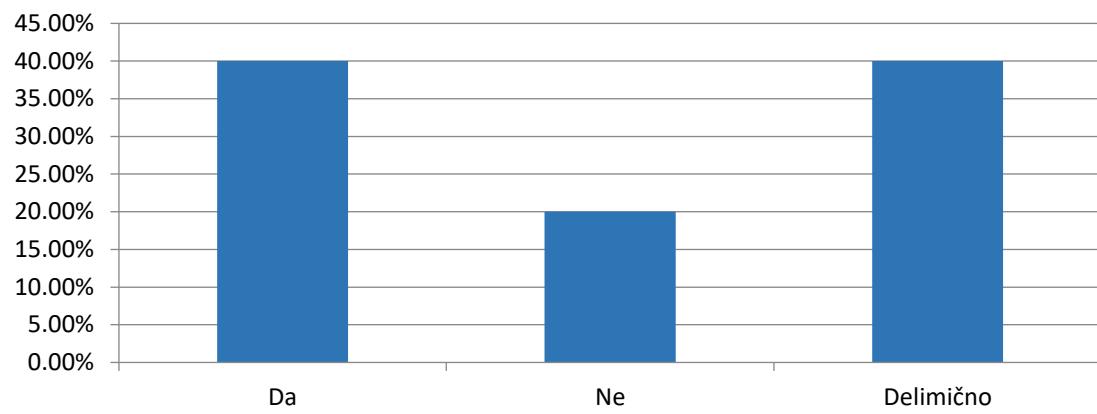
Da li mislite da timovi unutar svakog prioritetnog cilja treba da budu vođeni od strane RSJP u vidu metodološke podrške i stručne podrške kada za to postoje kapaciteti u RSJP?



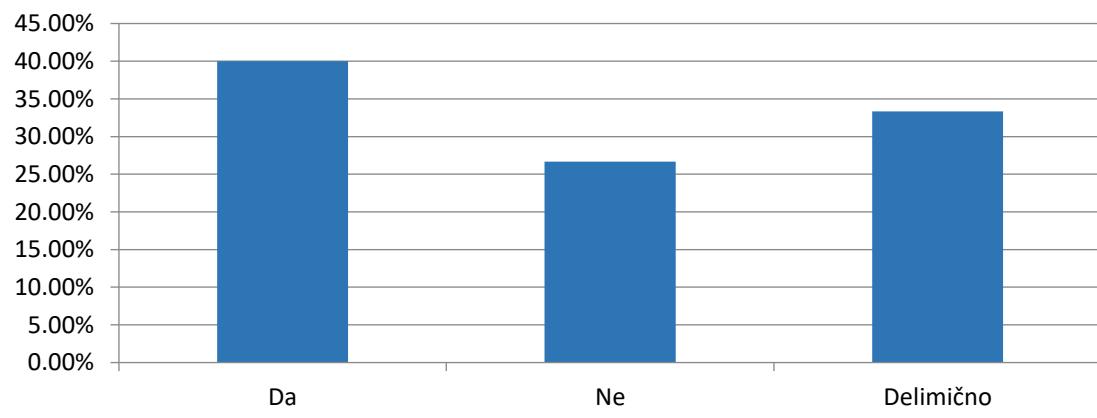
Da li mislite da timovi u okviru prioritetnih ciljeva treba češće da se sastaju samostalno u periodima između sastanaka IG?



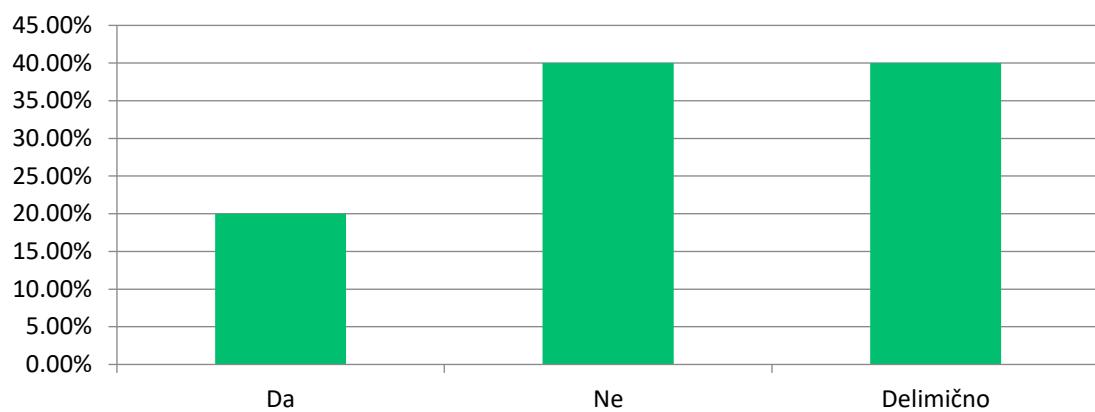
Da li mislite da timovi u okviru prioritetnih ciljeva treba češće da se sastaju samostalno u periodima između sastanaka IG?



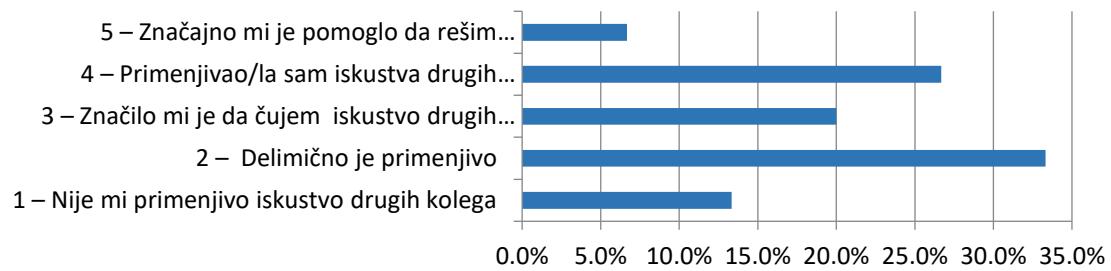
Da li je na sastancima IG predmet Vašeg interesovanja samo prioritetni cilj u kojem učestvujete ili pažnju posvećujete i drugim temama?



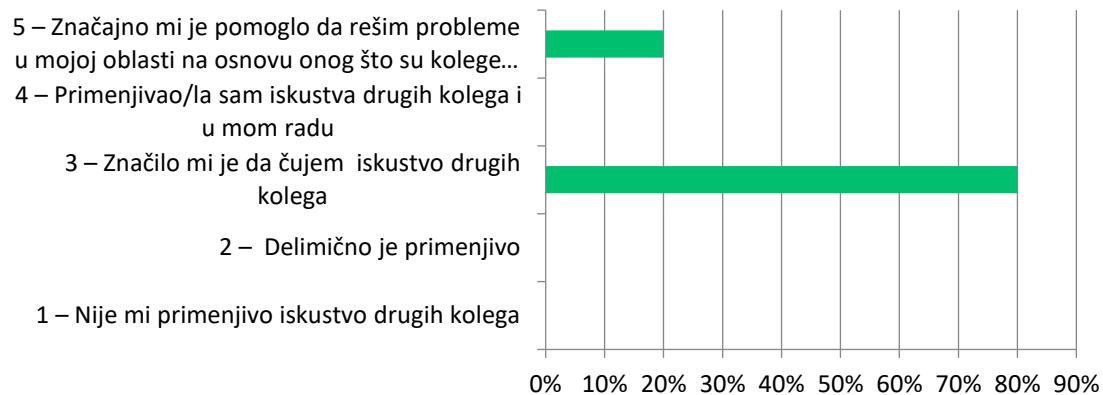
Da li je na sastancima IG predmet Vašeg interesovanja samo prioritetni cilj u kojem učestvujete ili pažnju posvećujete i drugim temama?



Na skali od 1 do 5 ocenite koliko Vam je dragoceno iskustvo kolega iz drugih ODU koji rade na drugim prioritetnim ciljevima i da li ih možete primeniti u svom radu



Na skali od 1 do 5 ocenite koliko Vam je dragoceno iskustvo kolega iz drugih ODU koji rade na drugim prioritetnim ciljevima i da li ih možete primeniti u svom radu



5.3. Aneks 3 Kriterijumi za semafor ocene

Zeleno ocenjen napredak u postizanju prioritetnog cilja ukazuje da sve ide u pravcu predviđenog plana i to po sledećim kriterijumima:

- Rezultati napreduju planiranim dinamikom ili iznad planirane dinamike
- Postoji jasna organizaciona struktura za upravljanje, postoji dobra saradnja između partnera (ministarstava i drugih organa i organizacija) koji učestvuju u sprovođenju prioritetnih ciljeva i svi su uključeni, uključene su i sve ostale zainteresovane strane
- Prepoznati svi rizici za ostvarenje cilja i njima se efikasno upravlja
- Postoji jasan plan za dostizanje cilja i upravljanje rizicima
- Postoji sistem za efikasno merenje rezultata, planom su definisane bazne i ciljane vrednosti, podaci su dostupni i raspoloživi, podaci se redovno prikupljaju i obrađuju

Ukoliko se za određeni prioritetni cilj da ocena žuto-zelena, uzeti su u obzir sledeći kriterijumi:

- Rezultati uglavnom dobro napreduju ka ciljanim vrednostima, ali je potrebno pojačati sprovođenje mera
- Postoji organizaciona struktura za upravljanje, ali su potrebna poboljšanja u upravljanju, potrebno je poboljšati saradnju između partnera, potrebno je uključiti dodatne partnerne i zainteresovane strane
- Postoje rizici da se plan ne ostvari, zahteva posebnu pažnju ministarstava, ali se rizicima uglavnom dobro upravlja
- Postoji plan za ostvarenje rezultata i upravljanje rizicima, ali su moguća poboljšanja
- Sistem za prikupljanje podataka i merenje rezultata je dobar, ali su moguća poboljšanja; potrebno je precizirati ili odlučiti se za pokazatelje koji će se nadalje meriti; podaci su teže

- dostupni ali se radi na njihovom prikupljanju i uspostavljanju efikasnijeg sistema za prikupljanje podataka
- Kašnjenje u realizaciji rezultata, ali postoje planovi da se rezultat ostvari

Žuto- crvena ocena ukazuje da:

- Rezultati ne napreduju planiranim dinamikom, odnosno ostvarenje se ne kreće ka ciljanim vrednostima, ali se sprovode mere za dostizanje rezultata
- Postoji ozbiljan problem u organizacionoj i upravljačkoj strukturi, nisu uključene sve zainteresovane strane
- Postoji svest o rizicima, ali nisu prepoznati svi rizici za ostvarenje cilja, potrebno je da se u rešavanje hitno uključe viši nivoi odlučivanja
- Planovi za dostizanje cilja i upravljanje rizicima nisu jasni
- Procesni indikatori se ostvaruju i o njima se izveštava, ali nedostaje kvantitativno praćenje efekata rezultata; postoje podaci ali se ne prate i o njima se ne izveštava

Ukoliko je određeni prioritetni cilj ocenjen crveno u pitanju su sledeći razlozi:

- Nije pripremljen izveštaj te nije moguće proceniti napredak ili izostanak istog
- Rezultati se ne kreću ka ciljanim vrednostima
- Ne postoji jasna organizaciona struktura za upravljanje, nema saradnje između partnera, nisu uključeni svi partneri, nisu uključene sve zainteresovane strane, nema zajedničkog stava između partnera koji učestvuju u sprovođenju cilja o načinu na koji će se sprovesti cilj
- Nisu prepoznati svi rizici i njima se ne upravlja
- Ne postoji plan za dostizanje cilja i upravljanje rizicima
- Podaci nisu dostupni i/ili nisu dostavljeni, ne postoji sistem za merenje rezultata i prikupljanje podataka, ne postoje početne i/ili ciljane vrednosti