

**Analiza Nacionalnog plana akcije za djecu
za period 2013-2017
Nacrt izvještaja analize**

Urban Boljka

Januar 2018.

Sadržaj

1. Uvod	3
2. Teorija promjene, njen prateći logički model i pretpostavke NPAD-a	5
3. Istraživačke metode i instrumenti	7
4. Izazovi i ograničenja	9
5. Nalazi analize	12
5.1 Oblast 2: Definicija djeteta i opšti principi Konvencija o pravima djeteta	14
5.2. Oblast 3: Državljanstvo i prava djeteta.....	18
5.3. Oblast 4: Socijalna zaštita, porodično okruženje i alternativno staranje	23
5.4 Oblast 5: Zdravstvena zaštita i blagostanje	30
5.5 Oblast 6: Obrazovanje, slobodno vrijeme i kulturne aktivnosti	34
5.6 Oblast 7: Posebne mjere zaštite	40
6. Kako bolje pratiti ukupno blagostanje djece u Crnoj Gori	47
7. Stečena iskustva i preporuke.....	51
Prilog.....	56

1. Uvod

Ovaj dokument predstavlja nacrt izvještaja nakon analize Nacionalnog akcionog plana za djecu Republike Crne Gore za period 2013-2017 (NPAD), usvojenog 2013. godine. Analizu su inicirali Ministarstvo rada i socijalnog staranja, kao ministarstvo zaduženo za koordinaciju NPAD-om, i Kancelarija UNICEF-a u Crnoj Gori.

Ovaj izvještaj nudi detaljan prikaz nalaza i zaključaka nezavisne eksterne analize. On se zasniva na metodologiji za vršenje procjene, koja je pripremljena i predstavljena prije i tokom terenske posjete eksternog konsultanta Crnoj Gori, u novembru i decembru 2017. kada su dogovorena i osnovna pitanja i koncept analize - zajedničko razumijevanje koncepta i dizajna analize, njene svrhe i cilja od velike su važnosti. Upravo je zajedničko razumijevanje analize pomoglo da se pomenuta metodologija istraživanja iskoristi na najbolji način, obezbijedi puna posvećenost procesu analize i osiguraju najbolji rezultati.

Svrha ovog izvještaja jeste da predstavi glavne nalaze analize implementacije NPAD-a za period 2013-2017. Glavni nalazi zasnivaju se na:

- analizi procesa koji je prethodio NPAD-u,
- sistematskoj analizi postignuća i nedostataka NPAD-a,
- procjeni implementacije Konvencije o pravima djeteta (eng. skr. CRC),
- identifikaciji uskih grla u implementaciji NPAD-a,
- identifikaciji faktora koji olakšavaju i otežavaju implementaciju,
- procjeni adekvatnosti programa i indikatora zasnovanih na rezultatima u postojećem NPAD-u,
- identifikaciji potencijalnih (percipiranih) uticaja aktivnosti i mjera sprovedenih u periodu 2013-2017,
- procjeni šireg procesa evaluacije i monitoringa dječjih prava i dobrobiti djece u CG.

Uzimajući u obzir date nalaze, izvještaju nudi preporuke za dalje programske aktivnosti u okviru NPAD za period 2017-2021. Preporuke su već dio petog poglavlja predmetne analize i dodatno su sistematski sažete u završnom poglavlju.

NPAD za period 2013-2017 već je podvrgnut onome što se može okarakterisati kao prvi korak u analizi. Svi organi uključeni u implementaciju imali su obavezu da podnesu godišnje izvještaje o svojim aktivnostima u okviru NPAD. Ovi izvještaji objedinjeni su u izvještaj koji se može smatrati internom analizom Ministarstva rada i socijalnog staranja u sklopu godišnjih izvještaja koji se prvenstveno fokusiraju na realizaciju aktivnosti i mjera. Brojne su prednosti ovakvog izvještaja ili

interne analize; neke od njih u direktnoj su vezi sa dobrim razumijevanjem prirode NPAD-a od strane Ministarstva, sa logikom njegovog razvoja, dizajna, indikatora , kao i pitanja i problema u implementaciji istog.

Mana takve interne analize je, s druge strane, što može biti teže kritički procijeniti obavljeni posao i prepoznati uska grla u njegovoj implementaciji, kao i moguće probleme u vezi sa njegovim inicijalnim dizajnom i monitoringom, usljed bliske uključenosti u proces implementacije samog dokumenta. Ovo može u krajnjem slučaju biti prepreka razvoju odgovarajućih mjera za rješavanje slabih strana dokumenta.

Ovo je samo jedan od razloga za **potrebu za eksternom analizom**. Takvu analizu obavlja neko ko nije direktno uključen u razvoj i/ili implementaciju određenog strateškog dokumenta. Očigledno, eksterna analiza ima niz prednosti, uključujući objektivnost, nepostojanje interesa i mogućnost sagledavanja određenih pitanja iz nove perspektive. S druge strane, eksterna analiza ima niz svojih nedostataka, a većina njih se odnosi na nedostatak uključenosti u fazu planiranja i implementacije strateškog dokumenta.

Analiza NPAD-a 2013-2017 na najbolji način koristi ovu distinkciju i kombinuje oba pristupa u cilju prikupljanja što više informacija o NPAD-u. Ona uzima nalaze, podatke i informacije iz interne analize i kombinuje ih sa nalazima eksterne analize, čime se olakšava postizanje opšteg cilja zadatka - **sveobuhvatne analize implementacije NPAD-a i nekoliko pratećih procesa**. Ako se interna analiza fokusira prvenstveno na provjeru da li su postignuti rezultati NPAD, eksterna analiza daje odgovore ne samo na to da li su rezultati postignuti, već zbog čega su rezultati postignuti ili nisu postignuti. Ovo zahtijeva sveobuhvatan pregled predložene teorije promjene na kojoj se zasnivaju NPAD i njegov logički model. Pošto je NPAD izuzetno složen horizontalni strateški dokument, potrebno je razviti posebnu i vrlo preciznu teoriju promjene kako bi se procijenio njegov uticaj. Ovo, pak, prevazilazi obim predmetne analize zbog nekoliko ograničenja. Ipak, to ne znači da se neće analizirati svaka oblast NPAD-a u pogledu opšte teorije promjene NPAD-a, ali neće biti analizirane u pogledu zasebnih oblasti teorije promjene NPAD-a.

Struktura samog izvještaja prati ovu logiku. Ona se dotiče svakog domena NPAD-a pojedinačno. Zauzeli smo dvoslojni pristup analizi:

1. Svaki domen se analizira prema tome da li su ostvareni strateški ciljevi i da li teorija promjene koja stoji iza logičkog modela NPAD-a (kako je opisano u sljedećem poglavlju) može stvarno dovesti do postizanja strateških ciljeva. Ovdje se analiza oslanja na metodologiju istraživanja, instrumente i kriterijume opisane u sljedećem poglavlju.

2. Tehnički dizajn svakog domena takođe se analizira sa aspekta strateških ciljeva, specifičnih ciljeva, mjera i aktivnosti, kao i indikatora. Niz primjera problema u dizajnu sa preporukom za poboljšanja dat je za svaki domen. Ovdje se analiza oslanja na procjenu i standarde ciklusa politike.

Analiza ne podrazumijeva detaljan pregled svih aktivnosti i mjera NPAD-a i procjenu njihove primjene, već se više fokusira na opštu procjenu ostvarenja i smetnji u svakoj oblasti, što rezultira preporukom kako poboljšati plan NPAD-a za period 2017-2021.

2. Teorija promjene, njen prateći logički model i pretpostavke NPAD-a

Iako ovaj izvještaj, tehnički gledano, ne predstavlja evaluaciju, već analizu, on se oslanja na neke od karakteristika dizajna evaluacionog istraživanja. Koristi **teoriju promjene** kako bi dokumentovao uzročne veze između inputa, aktivnosti, rezultata, srednjih i krajnjih ishoda, kao i uticaja, i identifikuje osnovne pretpostavke o funkcionisanju NPAD-a. Pretpostavke su element koji mora biti tačan kako bi ovaj uzročni lanac funkcionisao. Kada je u pitanju NPAD, analiza će testirati ovu teoriju promjene kroz niz **internih i eksternih faktora**. **Interni faktori** su oni koji utiču na uzročni proces NPAD-a i mogu da se efikasno kontrolišu od strane NPAD-a i organa za koordinaciju i implementaciju istog.

Na ovu složenost koja je predmet NPAD-a ne utiču samo interni faktori; oni ne mogu biti isključivo odgovorni za djelotvornost NPAD-a, već (možda i važnije) i **spoljni faktori**. Ove faktore je možda teško kontrolisati i mogu uticati na uspjeh NPAD-a, uprkos njegovom validnom dizajnu i preciznoj implementaciji. Nedostatak rezultata se stoga ne može pripisati nedostacima u dizajnu NPAD-a i njegovoj implementaciji, već i različitim eksternim faktorima.

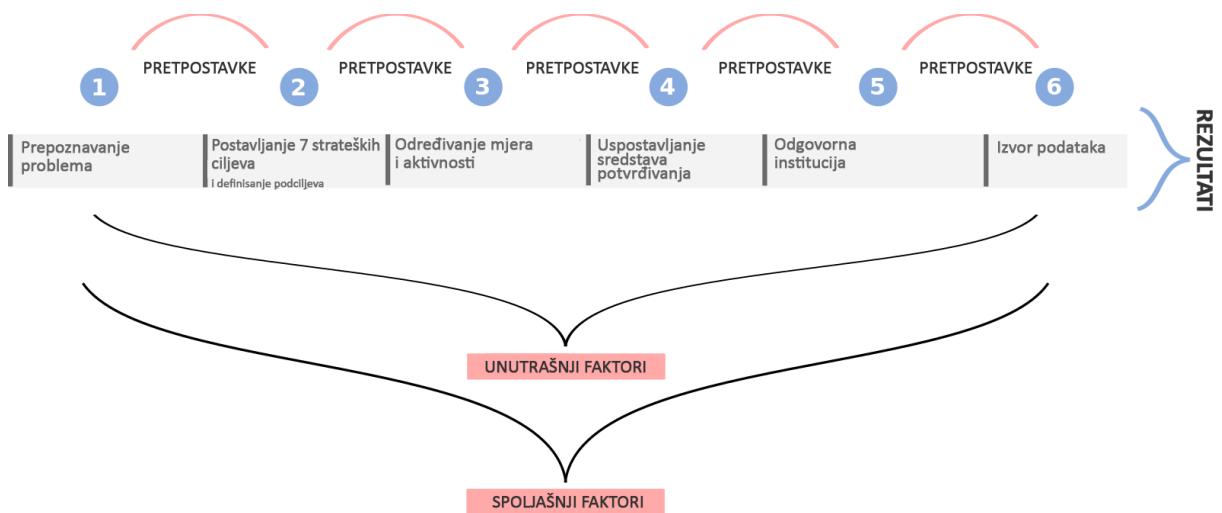
Ovakav pristup analizi nam omogućava da ne posmatramo samo direktnu logiku uzroka i posljedice NPAD-a, već da sagledamo čitav spektar mogućih intervenišućih faktora izvan NPAD (društvenih, ekonomskih, kulturnih, političkih, političkih, veto aktera itd.) koji utiču (pozitivno ili negativno) na ostvarivanje rezultata, ciljeva, ishoda i, na kraju, uticaja NPAD-a.

Kao vid pomoći pri analizi, koristićemo **logički model** NPAD-a i njegovu intervenciju. Logički model pokušava pojednostaviti gore opisanu složenost, jer predstavlja pojednostavljenu sliku projekta, programa ili strateškog dokumenta (kao što je slučaj sa NPAD-om). On prikazuje logičke odnose između resursa koji se investiraju, aktivnosti koje se odvijaju, i koristi ili promjene koje su rezultat, kao i moguće interne i eksterne faktore koji utiču na proces. U analizi, logički model će se koristiti kao sredstvo za bolje razumijevanje logike intervencije projekta, njegove teorije djelovanja, teorije promjene i identifikacije eksternih faktora koji utiču na intervencije u okviru NPAD-a.

Imajući to u vidu, logički model treba da doprinese postizanju gore navedenih ciljeva analize pomoću:

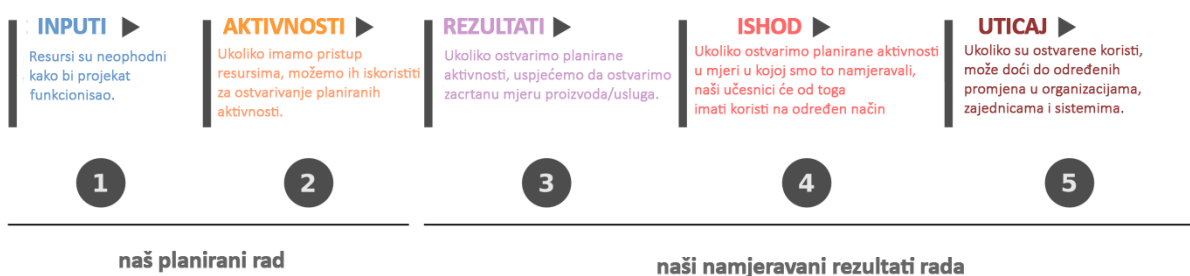
- uvida u „širu sliku" koja omogućava lakšu identifikaciju različitih putanja koje su mogli dovesti do (željene) promjene (u vezi sa određenim područjima NPAD-a),
- opisa uzroka promjene i kako i zašto je došlo do promjene (u vezi sa određenim područjima NPAD),
- identifikacije internih i eksternih faktora koji utiču na postizanje strateških i specifičnih ciljeva NPAD, i
- testiranja/verifikacije nekoliko pretpostavki u vezi s NPAD-om.

Slika: logički model NPAD-a



Ipak, prvo moramo da procijenimo koliko je valjana logička podloga NPAD-a. Da li odstupa od standarda evaluacije? Standard evaluacije (ukoliko se primjenjuje holistički) nalaže da se logički model sastoji od ciljeva, inputa, aktivnosti, rezultata, ishoda i uticaja i definiše uzročnu vezu između istih. Logički model NPAD odstupa od takvog standarda, jer on napušta holistički pristup logičkom modelu. Ne uključuje uzročnu liniju **ciljeva, inputa, aktivnosti, rezultata, ishoda i uticaja**, već se oslanja samo na šire identifikovanje problema, strateške ciljeve, specifične ciljeve, aktivnosti i mjere, sredstva potvrđivanja, tj. Verifikacije.

Slika 2: Standardni jednostavni logički model



Čini se da je NPAD manje složen i manje rigorozan u svom pristupu projektnom menadžmentu pošto izostavlja važne karakteristike političkog ciklusa. Zbog toga je teže izraditi pojednostavljenu teoriju promjene i postaviti prateće indikatore putem kojih bi se mogao pratiti napredak u svakom elementu. Na primjer, teže je reći: ako NPAD obezbjeđuje finansijska sredstva (**input**), obuku, tehničku pomoć i/ili podizanje svijesti određene ciljne javnosti (**aktivnosti**) za uspostavljanje nove službe socijalne zaštite (**rezultat**), nasilje u porodici nad djecom će se smanjiti (**ishod**) i smanjiće se ukupna prijetnja od nasilja (**uticaj**). Dizajn NPAD-a i teorija promjene su mnogo manje jasni i nude mnogo manje pokazatelja kako će se putem NPAD-a ostvariti strateške ciljeve, samim time i dugoročni uticaj, jer nedostaju mnogi elementi teorije promjene. Vidjećemo da li ovo predstavlja izazov u praktičnim analizama slijeda elemenata u teoriji promjene u zasebnim domenama NPAD-a.

Kao što je već pomenuto, teorija promjene nije isključivo zaslužna niti odgovorna za rezultate i posljedice uticaja NPAD-a. Postoji nekoliko pretpostavki u okruženju teorije promjene NPAD-a, koje moraju biti valjane da bi njegove intervencije bile funkcionalne. Ovo nas dovodi do pitanja koje vrste **pretpostavki** moraju biti valjane da bismo bili u stanju da dođemo do konačnih rezultata analize i damo preporuke, što je jedan od glavnih ciljeva analize.

Pretpostavke

- Postoje propusti i uska grla u implementaciji Nacionalnog plana akcije.
- Postoje oblasti u NPAD-u koje nisu adekvatno pokriveno prema CRC.
- Sistem monitoringa NPAD-a je adekvatan i efikasan u pogledu programskog djelovanja zasnovanog na rezultatima, indikatora za mjerenje napretka i budžeta.
- NPAD je usklađen sa prioritetima Crne Gore u okviru procesa pridruživanja EU
- Djeci je dato na važnosti u ovom procesu.
- U Crnoj Gori je prisutan širi i tekući proces evaluacije i praćenja dječjih prava i dobrobiti.

3. Istraživačke metode i instrumenti

Pri analizi su korištene kvalitativne metode istraživanja, koje uključuju sljedeće instrumente:

- pregled NPAD, njemu srodnih dokumenata, izvještaja o NPAD, izvještaja NVO
- detaljni polu-strukturirani intervjui,
- fokus grupe.

Korišćenjem nekoliko različitih istraživačkih metoda (za razliku od korišćenja samo jedne) osigurana je validacija podataka kroz unakrsnu verifikaciju iz više izvora. Svaka metoda koja se koristi u analizi ima

svoje prednosti i mane. Na primjer, **pregled dokumentacije; godišnji izvještaji o implementaciji NPAD** suštinski odražavaju stavove autora i njihove stavove prema NPAD-u. Pregled dokumenta daje prvu i opštu sliku NPAD-a 2013-2017 i njegovog okruženja i već nagovještava moguće probleme sa logikom intervencije u okviru NPAD-a, njegovom implementacijom i internim i eksternim faktorima koji utiču na postignuće planiranih rezultata.

Sljedeći instrument koji se koristio u analizi bio je **dubinski polu-strukturirani intervjui** sa zainteresovanim stranama iz domena NPAD-a. Ovaj metod dopušta dodatno razjašnjavanje pitanja koja se pojavljuju tokom pregleda samog dokumenta. Dubinsko intervjuisanje podrazumijeva postavljanje pitanja, slušanje odgovara, a zatim postavljanje dodatnih pitanja u cilju razjašnjenja ili proširenja određenog pitanja. Pitanja koja su korišćena bila su otvorenog tipa, a ispitanici su bili podsticani da sopstvene percepciju NPAD-a izraze svojim riječima. U tom smislu cilj je bio da se razumiju stavovi i mišljenja kao i iskustva zainteresovanih strana u vezi sa projektom NPAD. Vodič za intervju (u vidu istraživačkih pitanja) izrađen je u skladu sa pitanjima određenim u skladu sa pretpostavkama NPAD-a, njegovom teorijom promjene i logičkim modelom. Vodič za intervju je služio kao ček-lista tokom intervjua i omogućavao je da se iste informacije dobiju od više različitih ispitanika. Uprkos svemu tome, omogućavao je veliki stepen fleksibilnosti. Redosljed i stvarni oblik pitanja nisu bili unaprijed određeni. Štaviše, kada je u pitanju spisak tema ili predmetnih oblasti, voditelj intervjua je imao slobodu da se detaljnije pozabavi na određenim pitanjima. Tokom terenske posjete u novembru i decembru 2017. godine obavljeno je 12 takvih intervjua.

Dubinske polu-strukturirane intervjuje pratile su **fokus grupe**. Fokus grupa je obično grupa od 6 do 12 osoba koje dijele zajedničke karakteristike (npr. eksperti koji rade na istom pitanju, položaj u hijerarhiji rada, ista starosna dob, isto socijalno porijeklo, itd.) kojima se postavljaju pitanja o njihovim stavovima, pogledima i iskustvima prema određenim temama. U slučaju analize NPAD, pitanja su postavljena u interaktivnoj grupi, pri čemu je voditelj koristio pitanja koja bi pokretala diskusiju. I ova pitanja pratila su gore pomenuti vodič za intervju kako bi se osigurala lakša analiza i uporedivost nalaza. Vodič za intervju je nudio niz pitanja koja su postavljena i tokom fokus grupa. Glavna prednost metode fokus grupe u slučaju NPAD-a je to što je omogućila facilitatoru da „intervjuiše“ više osoba u isto vrijeme i to što članovima fokus grupe omogućava da se nadovezuju na komentare i reakcije drugih. Ovo je posebno efikasan pristup za dobijanje različitih mišljenja i stavova prema istoj temi. Pet takvih fokus grupa je sprovedeno tokom terenske posjete u novembru i decembru 2017. godine. Planirano ih je više, ali su dvije pretvorene u polu-strukturirane intervjuje zbog slabog odziva.

Sve metode istraživanja i evaluacije, kao i instrumenti korišćeni u analizi sprovedeni su u skladu sa UNICEF-ovom procedurom za poštovanje etičkih standarda u istraživanju, evaluaciji, prikupljanju podataka i analizi (CF/PD/DRP/2015-001). Ispitanici su prethodno obaviješteni i pristali da učestvuju u intervjuima i fokus grupama, prije njihovog sprovođenja. Saglasnost su dali na dobrovoljnoj osnovi, pojedinačno, da učestvuju u istraživanju i posjedovali su „dovoljno znanja i razumijevanja prirode predložene aktivnosti čija je namjera bila prikupljanje podataka, očekivanih rizika i potencijalnih koristi, kao i zahtjeva za aktivnost, kako bi mogli donijeti informisanu odluku“.¹ Osim toga, sva tri principa koja bi trebalo da informišu etički proces generisanja dokaza (poštovanje, korisnost i odsustvo zle namjere i pravednost)² moraju se uzeti u obzir i poštovati prilikom obavljanja dubinskih intervjua, kao i fokus grupa.

4. Izazovi i ograničenja

Kratak pregled kreiranja politike zasnovanog na strateškim dokazima u Crnoj Gori pokazuje da je ova zemlja posljednjih godina bilježila povećanje broja strateških dokumenata. Međutim, to ne znači da su svi ključni akteri već naviknuti na programe zasnovane na rezultatima i spremni da pažljivo prate idealni tip dizajna, razvoj i implementaciju takvih dokumenata. Ovaj proces treba da prati rigoroznu prvu fazu koja prethodi dizajnu, a gdje naglasak treba staviti na:

1. prikupljanje podataka koji omogućavaju identifikaciju strateških domena, ciljeva, aktivnosti i indikatora, i
2. razvijanje sistema monitoringa i evaluacije koji prate primjenu strateškog dokumenta čime se omogućava mjerenje njegovih rezultata, ishoda i uticaja.

Bez tačnih podataka, prikupljenih kroz istraživanje, nemoguće je izmjeriti rezultate, ishode i konačno stvarni uticaj određenog strateškog dokumenta. Proces razvoja takvog strateškog dokumenta, kao i pratećeg sistema monitoringa i evaluacije, stoga, treba da započne situacionom analizom pitanja koja utiču na kvalitet života djece, njihovu dobrobit i prava. Kritički pregled pitanja u određenim oblastima društvenog života važnih za djecu i kritička analiza već postojećih politika i njihovih uticaja mora se odigrati prije dizajniranja strateškog dokumenta. Proces kreiranja politike zasnovane na dokazima treba koristiti kao polaznu tačku ne samo prilikom kreiranja politika već i u dizajniranju sistema za monitoring. Takav pristup pruža dragocjen uvid u određene društvene probleme, loš dizajn postojećih politika i omogućava donosiocima i kreatorima politika da identifikuju prioritete u datim

¹ UNICEF procedure for ethical standards in research, evaluation, data collection and analysis, 1 April 2015, CF/PD/DRP/2015-001, dokument dostupan preko UNICEF-a

² Za više detalja vidjeti: UNICEF procedure for ethical standards in research, evaluation, data collection and analysis, 1 April 2015, CF/PD/DRP/2015-001, str. 4-5, dokument dostupan preko UNICEF-a

oblastima, kao i da osmisle relevantan skup indikatora. Indikatori su važni jer pomažu u praćenju rezultata i pružaju bitne mjere za upravljanje određenom politikom. Oni treba da proizilaze iz planiranih ciljeva i aktivnosti, fokusirajući se na ono što treba da se mjeri. Identifikacija takvog skupa indikatora vodi ka postojanom instrumentu za mjerenje promjena, trendova, rezultata, uticaja i ishoda politika.

Ovaj idealni tip dizajniranja, implementacije, monitoringa i evaluacije nije bio precizno praćen u slučaju NPAD-a i to dovodi do **nekoliko ograničenja naše analize**. **Kao prvo**, to bi mogao biti razlog za nedostatak dobro definisanih ciljeva, problema sa mjerama i aktivnostima, kao i indikatora dokumenata. Nija jasan logički model iza svake oblasti, njegov racionalni i logički niz inputa, aktivnosti/ mjera, rezultata, ishoda i uticaja, što ozbiljno ograničava deduktivni analitički proces ove posebne analize jer je nemoguće utvrditi da li je jedan element logičkog modela doveo do drugog i proizveo željene rezultate. **Kao drugo**, sveobuhvatna studija koja bi dala sliku početnog stanja nije sprovedena prilikom pripreme razvoja NPAD-a; sveobuhvatna analiza podataka i politike nije izvršena. Zbog toga nije moguće upoređivati podatke prije i poslije i procijeniti mogući uticaj NPAD-a. **Kao treće**, ne postoji sistematsko praćenje i evaluacija različitih mjera koje se sprovode u NPAD. Posljednja interna analiza tj. dostupni objedinjeni izvještaj dokumentuje monitoring i sprovođenje aktivnosti NPAD-a za period do 2014. Kvantitativni kao i kvalitativni podaci o evaluaciji i monitoringu nisu dostupni za period od 2015. do 2017. godine.

To ne znači da ne postoje statistički relevantni podaci o položaju djece u Crnoj Gori niti da istraživanja o djeci nisu dostupna. Ovdje se radi o tome da se ovi podaci sistematski ne uključuju i ne prikupljaju za NPAD kao dio njegovog sistema monitoringa i evaluacije.

5. Nalazi analize

Nalazi iz intervjua i fokus grupa ukazuju na to da je proces razvijanja NPAD-a karakterisao participativni pristup i da su u obzir uzete potrebe djeteta i problematika od ključne važnosti za identifikaciju prioriteta. NPAD kao strateški dokument može se opisati kao izuzetno ambiciozan plan. Sastoji se od **7 strateških domena**, od kojih svaki ima između **3 do 6 specifičnih ciljeva**, a svaki od njih nekoliko mjera i aktivnosti. Očekivalo se da će sprovođenje svakog cilja uključiti niz ministarstava i vladinih agencija, kao i nevladinih organizacija. Plan sadrži 108 stranica koje sadrže veliki broj specifičnih mjera i još veći broj indikatora za mjerenje uspjeha planiranih mjera i aktivnosti. Na kraju dokumenta postoji spisak indikatora uticaja. Međutim, nije jasno kako su (i da li su) ovi indikatori uticaja povezani sa teorijom promjene i da li su oni ispunjeni podacima. Ipak, možemo pretpostaviti da NPAD diferencira (prema njihovim karakteristikama) strukturne, procesne, i indikatore ishoda i uticaja. Prve tri vrste pokazatelja su dio akcionog plana (iako se ne poštuju direktno elementi

političkih ciklusa – o čemu je bilo riječi u poglavlju 3), dizajnirani za mjerenje aktivnosti iz NPAD-a, a treći i četvrti tip indikatora su indikatori koji se tiču ishoda ili uticaja.

1. Strukturni indikatori odražavaju postojanje pravnih instrumenata, kao i osnovnih institucionalnih i budžetskih mehanizama neophodnih za olakšavanje realizacije određene politike.
2. Indikatori procesa odražavaju napore na nacionalnom i lokalnom ili regionalnom nivou čiji je cilj sprovođenje strukturnih odredbi. Ovo uključuje nacionalne strategije, mjere politika, akcione programe, inicijative za obuku, kampanje i druge aktivnosti.
3. Indikatori ishoda odražavaju individualna i kolektivna dostignuća u odnosu na status implementacije određene politike, kao i stepen do kojeg ciljna grupa koristi intervencije i akcione programe. Ovi pokazatelji su statistički kvantifikovani, ali se mogu mjeriti i putem kvalitativnih sredstava, ukoliko takvi uporedivi podaci jesu ili mogu biti stavljeni na raspolaganje (Agencija za osnovna prava, 2009).
4. Indikatori uticaja odražavaju kako NPAD doprinosi strateškim ciljevima viših nivoa.

Prve dvije vrste indikatora su obično kvalitativni indikatori u kojima je neophodno da izvršno tijelo NPAD-a razmatra i izvještava o promjenama politike, koje jesu ili nisu sprovedene. Treći i četvrti su obično kvantitativnog tipa i ostavljaju manje prostora za tumačenje.

Nalazi analize su **strukturirani** unutar granica oblasti koje NPAD pokriva. Izvještaj neće sadržati zasebnu analizu prvog domena, jer je u pitanju sveobuhvatni domen koji se bavi koordinacijom, politikom i monitoringom i zapravo je dio svih drugih domena.

Prvo ćemo analizirati stepen i nivo implementacije aktivnosti u svakom domenu sa namjerom da identifikujemo ozbiljna uska grla, a zatim ćemo ocijeniti postignuća prema **ključnim kriterijumima (učinka)** - inkluzivnost procesa koji je prethodio dizajnu, relevantnost, djelotvornost, prepoznavanje uskih grla, eksterni faktori itd. - i kao treće, ispitaćemo teoriju promjene iza svakog logičkog modela domena.

Kao što smo već definisali prvi i treći element gore navedene strukture analize, bliže ćemo definisati i kriterijume učinka:

- **Inkluzivnost** procjenjuje da li je proces konsultacija, dizajna i razvoja bio inkluzivan i da li su različite zainteresovane strane mogu da izraze svoja viđenja i stavove.

- **Relevantnost** ocjenjuje stepen do kojeg je NPAD razmatrao i bavio se stvarnim potrebama djece u Crnoj Gori.
- **Djelotvornost** ocjenjuje stepen do kojeg se NPAD pozabavio svojim strateškim i specifičnim ciljevima, kao i realizovanim aktivnostima i mjerama, na taj način da je podržavao njihovo ostvarenje.
- **Održivost** procenjuje u kojoj mjeri će NPAD moći da održi rezultate u budućnosti.
- **Monitoring NPAD** procenjuje slabosti i snage sistema monitoringa ovog dokumenta.
- **Buduće programiranje** procenjuje potrebu uključivanja novih tema u NPAD za period 2017-2021.
- **Unapređenje programa i indikatora zasnovanih na rezultatima** procenjuje da li su teorija promjene i prateći strateški ciljevi, specifični ciljevi, aktivnosti i mjere, kao i indikatori u skladu sa standardima evaluacije.

5.1 Oblast 2: Definicija djeteta i opšti principi Konvencija o pravima djeteta

Strateški cilj 2

Obezbjediti normativni i društveni status djeteta u Crnoj Gori u potpunosti u skladu sa Konvencijom o pravima djeteta.

Specifični cilj 2.1:

Obezbjeđena jasnoća i jednoznačnost u upotrebi termina dijete u crnogorskom zakonodavstvu i javnim politikama.

Specifični cilj 2.2:

Smanjena diskriminacija sve djece u različitim oblastima društvenog života od značaja za njihov razvoj i doborobit.

Specifični cilj 2.3:

Princip najboljeg interesa djeteta i princip poštovanja mišljenja djeteta integrisani u sve javne politike koja se tiču djece i njihovu primjenu u praksi.

Inkluzivnost

Odgovorne i aktivne zainteresovane strane u ovoj oblasti uglavnom smatraju da se njihov glas čuo u fazi razvoja koja je prethodila dizajnu NPAD 2013-2017. Mogli su da izraze ono što su smatrali prioritetima i da se osjećaju kao važan i relevantan partner za komunikaciju, i dio koalicije zainteresovanih strana, koje su pripremile NPAD.

Uglavnom osjećaju da njihove napore podržavaju i međunarodne organizacije, posebno UNICEF, koji je veoma aktivan u ovoj oblasti, organizujući aktivnosti, kampanju i projekte za razvoj ove oblasti.

Relevantnost

NPAD 2013-2017 je važan za ovu oblast jer određuje ton i tempo njenog opšteg razvoja. Ima svoje rokove i obaveze kao što su vladini strateški dokumenti. Kao takav, ima moć da promijeni kontekst politike a time i ishode od važnosti za djecu u Crnoj Gori. Može spriječiti da legislativa ostane mrtvo slovo na papiru. Predstavlja osnovni koordinacioni napor u pogledu, prvenstveno, usklađivanja zakonodavnog okvira sa međunarodnim standardima, a potom i primjene ovih standarda u praksi.

Djelotvornost

Analiziranje zakonodavnog okvira Crne Gore vodi nas ka uvjerenju da ciljevi u ovoj oblasti moraju biti postignuti. Zabranjena je diskriminacija, osigurana je jednakost pred zakonom, princip afirmativne akcije i princip najboljeg interesa djeteta već su dio zakonodavnog okvira, definisani su djelovi nekoliko važnih zakona koji se odnose na djecu, kao što su Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (2013) i izmijenjeni i dopunjeni Porodični zakon Crne Gore (2016). Stoga je iznenađujuće, ako navedeni zakoni uzimaju u obzir definiciju djeteta, da to ne čini Ustav Crne Gore (kao vladajući princip za svu zakonsku regulativu). Njegovo shvatanje djeteta kao nekoga kome je potrebna zaštita u suprotnosti je sa shvatanjem Konvencije o pravima djeteta prema kojem je dijete nezavisni nosilac svojih prava, rekao je jedan od naših sagovornika.

Uprkos pozitivnim pomacima u zakonodavnom okviru još uvijek postoje izazovi unutar ove oblasti koji ograničavaju djelotvornost aktivnosti NPAD-a koje podržavaju postizanje gore navedenih ciljeva. Opšti utisak je da je Crna Gora napravila značajne korake u prilagođavanju zakonodavnog okvira međunarodnim standardima kada je u pitanju antidiskriminacija i najbolji interes djeteta. Izazov ostaje u primjeni ovih principa u praksi. Ovo je naročito tačno kada se uzmu u obzir ranjive društvene grupe kao što je romska populacija. Po riječima sagovornika romska djeca se i dalje suočavaju sa diskriminacijom na osnovu njihove etničke pripadnosti, posebno u školi, što dalje potvrđuju nalazi Istraživanja višestrukih indikatora iz 2013. godine. Slično je i sa djecom sa smetnjama u razvoju. Diskriminacija zasnovana na polu, unutar tradicionalne patrijarhalne porodične organizacije svojstvene romskoj populaciji, i dalje je prisutna i očigledna u vidu prinudnih brakova i odbijanju nekih porodica da djevojčice upišu u školu (ove teme su detaljnije zastupljene u analizi domena 6 i 7). Ovim pitanjima bavi se nova strategija za uključivanje Roma i Egipćana za period 2016-2017. Međutim, kao što je slučaj i sa NPAD-om, strategiji takođe nedostaje jasan budžet za njeno sprovođenje.

Slično se može tvrditi kada se radi o principu najboljeg interesa djeteta. Ispitanici izražavaju opšte mišljenje da su napravljeni značajni koraci u pravcu zakonodavnog okvira i usvajanja ovog principa u nekoliko zakona, kao što su Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti i izmijenjeni i dopunjeni Porodični zakon. Međutim, analiza je pokazala da zainteresovane strane izražavaju sumnju u primjenu ovog principa u praksi. Kvalitet sprovođenja ovog principa u praksi zavisi od toga da li će profesionalci koji rade sa djecom (policija, sudovi, sudije, socijalni radnici itd.) imati kapacitete da se pridržavaju ovog principa u praksi. Neki učesnici fokus grupa i intervjuja posebno su zabrinuti zbog regionalne disperzije ovih kapaciteta, kao i postojanja svijesti o ovim principima. Stepen razvoja svijesti može biti veći u Podgorici, a niži u drugim (ruralnim) područjima, posebno na sjeveru. To je razlog zbog kojih su aktivnosti, kao što su obuke i kampanje za podizanje svijesti, dio ovog domena NPAD-a. Prema riječima sagovornika, oni vjeruju da su ove aktivnosti zaista imale stvarni uticaj na profesionalce da uvedu ove principa u svakodnevni rad, iako priznaju činjenicu da nije prošlo dovoljno vremena da bi mogli konačno odrediti pozitivan ishod kod djece niti njegov potencijalni uticaj. Ipak čini se da su uzdržani u stavovima prema pogledu mogućnosti NPAD-a i njegovih aktivnosti da podignu svijest brzinom kojom bi oni to željeli. Zbog toga postoji bojazan da će legislativa postati mrtvo slovo na papiru ako aktivnosti ne budu imale adekvatan uticaj u praksi.

Održivost

Ovdje je riječ o tome zašto je potrebno nastaviti aktivnosti vezane za obuku profesionalaca i podizanje svijesti uopšte (ali i unutar specijalizovanje stručne javnosti). Ovdje su ispitanici naglasili važne napore međunarodnih organizacija, posebno UNICEF-a. Država bi stoga trebalo da obezbijedi da se sa mjerama, koje su uspješne, nastavi i bez međunarodnog finansiranja.

Zamisao postojanja ovakvog strateškog dokumenta bez podrške donacija koje dolaze iz međunarodne organizacija čini se zastrašujućom, stav je nekih od ispitanika. Svjesni su činjenice da podrška međunarodnih organizacija vrši pritisak na vladu i gura politiku prema poštovanju međunarodnih standarda. Jedini logičan odgovor (koji je takođe predložen od strane sagovornika) kako bi se osigurala održivost rezultata NPAD-a, jeste da se obezbijede vanbudžetska sredstva za sami NPAD, ali i njegova pomoćna tijela kao što je, na primjer, Savjet za prava djeteta. Savjet bi trebalo da se profesionalizuje kako bi mogao da sprovede svoju ulogu; članove treba adekvatno nagraditi za njihove napore.

Buduće programiranje

Teme iz ove oblasti koje su izabrane u periodu 2013-2017. godine i kojima se aktuelni NPAD bavi istovremeno su i teme su na koje bi trebalo obratiti pažnju i u budućem NPAD-u. Ispitanici smatraju

da je u sadašnjem NPAD više pažnje posvećeno usklađivanju zakonodavnog okvira sa međunarodnim standardima u oblasti dječjih prava, te da bi budući programi trebali naglasak staviti na implementaciju gore opisanih principa. Ovdje se poseban akcenat stavlja na planiranje aktivnosti, koje bi podržale najbolje interese djeteta ne samo u putem zakonodavnog okvira, već i u praksi. Takve aktivnosti (obuke i podizanje svijesti) već su dio postojećeg NPAD i trebalo bi da se intenziviraju u NPAD-u za naredni period.

Programiranje zasnovano na rezultatima i indikatori za mjerenje napretka u NPAD

Opšti strateški cilj je dobro definisan i u skladu je sa problematikom iz ove oblasti analiziranim u konsultativnoj fazi koja je prethodila dizajnu NPAD-a. Postoji mali problem u pokušaju da se postigne promjena u dva aspekta (a ne jednom) osiguravanja statusa djeteta u skladu sa CRC - njegovim normativnim i socijalnim statusom. Ovo bi se takođe moglo definisati kao dva strateška cilja i moglo bi dovesti do manje komplikovane potrage za indikatorima kako bi se izmjerilo da li je strateški cilj, ili više njih, postignut ili ne.

Specifični ciljevi su u skladu sa strateškim ciljem. Zaključujemo da, ukoliko se postignu specifični ciljevi, to zapravo dovodi do ostvarivanja strateškog cilja. Ciljevi u ovoj oblasti su više usredsređeni na zakonodavni okvir, a manje na praktičnu primjenu ovih principa u praksi. To nije, samo po sebi, problematično jer je glavni cilj organa za implementaciju usklađivanje zakonodavnog okvira sa međunarodnim standardima.

Kao i kod drugih oblasti, ciljevi bi mogli biti bolje definisani u tehničkom smislu. Specifični ciljevi su formulisani kao rezultati, a ne ciljevi. Na primjer: „Princip najboljeg interesa djeteta i princip poštovanja mišljenja djeteta integrisani u sve javne politike koja se tiču djece i njihovu primjenu u praksi.“ treba da bude rezultat cilja koji treba definisati na sljedeći način: „Integrirati princip najboljeg interesa djeteta i princip poštovanja mišljenja djeteta u sve javne politike koje se tiču djece i njihovu primjenu u praksi“. Ovi strateški ciljevi kao i specifični strateški ciljevi treba da posjeduju svoje posebne indikatore. Međutim, nije jasno da li takozvani indikatori uticaja na kraju NPAD predstavljaju ove indikatore.

Možemo ocijeniti da su aktivnosti i mjere unutar ove oblasti relativno dobro osmišljene i u skladu s ostvarivanjem specifičnih ciljeva kojima pripadaju. Međutim, tehnički gledano oni nisu zapravo mjere i aktivnosti, već su više podciljevi za određene ciljeve i stoga ne sadrže konkretne aktivnosti. U većini slučajeva aktivnost je dio indikatora. Ovo nije u skladu sa načinom formulisanja aktivnosti i mjera. To može biti razlog zašto zainteresovane strane, koje su odgovorne za njihovu implementaciju, ne znaju šta bi zapravo trebalo da implementiraju. Na primjer, mjera: „Integriranje principa najboljeg interesa djeteta i poštovanja mišljenja djeteta u sve relevantne zakone, u skladu sa Konvencije o pravima

djeteta“ ne govori puno o tome kako će to zapravo biti izvedeno u praksi. Ne postoje planirane konkretne aktivnosti koje bi direktno uputile zainteresovane strane odgovorne za ovu mjeru na to šta treba da urade.

Ovo postaje očiglednije nakon uvida u povezani indikator. Indikator, dakle, ukazuje da bi svi relevantni zakoni trebalo da budu usaglašeni sa ova dva principa do 2017. godine. Ovo je zbunjujuće za zainteresovane strane koji bi trebalo da implementiraju aktivnosti u tom pogledu. To čini praćenje ovakvih aktivnosti ekstremno teškim, a pružanje podataka je otežano, jer zainteresovane strane ne znaju koji su podaci potrebni datom indikatoru. Dodatni problem je uključivanje vremenskog okvira u indikator. Ovo bi trebalo da bude dato u vidu posebne kolona u planu akcije.

Nakon ovakvih zaključaka, indikatore u ovoj oblasti radije treba formulirati u skladu sa tzv. SMART pristupom za formulisanje indikatora. Ovaj pristup navodi sljedećih pet karakteristika indikatora:

- Specifičan - fokusiran i jasan,
- Mjerljiv – može se kvantifikovati i odražava promjene,
- Ostvarljiv – prihvatljivog obima i može se ostvariti unutar određenog vremenskog okvira,
- Relevantan - relevantan za analizu uspješnosti realizacije,
- Vremenski ograničen/ može se pratiti - napredak se može hronološki prikazati.

5.2. Oblast 3: Građanska prava i slobode djeteta

Prilikom kreiranja indikatora treba poštovati SMART pristup u dizajniranju indikatora u svih sedam oblasti NPAD-a.

Specifični cilj 3.

Uspostaviti poštovanje građanskih prava i sloboda djeteta u potpunosti u skladu sa Konvencijom o pravima djeteta.

Specifični cilj 3.1:

Obezbijedena lična dokumenta za svu djecu i pristup javnim službama i uslugama.

Specifični cilj 3.2:

Spriječeni svi oblici kršenja prava djece smještene u ustanove za sprovođenje zakonskih sankcija i rezidencijalne ustanove.

Specifični cilj 3.3:

Unaprijeđena zaštita sve djece od nasilja, zlostavljanja, zanemarivanja i drugih oblika ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja.

Inkluzivnost i relevantnost

Faza koja je prethodila izradi NPAD 2013-2017, prema riječima nekim od intervjuisanih zainteresovanih strana, predstavljala je inkluzivni proces. Prema njihovim riječima, konsultovana je većina važnih zainteresovanih strana iz ove oblasti i mogli su da izraze svoja mišljenja i mišljenja o potrebama djece u ovoj oblasti, kao i kako ih riješiti. Međutim, postoje institucije koje nisu bile uključene i tvrde da čak ni ne znaju za NPAD.

Neke od zainteresovanih strana nedavno su bile uključene u proces izrade Strategije za mlade 2017-2021, za koju smatraju da je još inkluzivnija i inovativnija u svom pristupu inkluzivnosti. Neki od ispitanika predložili su da se isti pristup koristi i prilikom izrade novog NPAD. Prema sagovornicima, nakon faze koja ke prethodila izradi NPAD 2013-2017, teme koje su uključene u dokument su, u stvari, i teme koje su bile prioritetne.

Djelotvornost

U ovoj oblasti smo svjedoci normativnog, zakonodavnog i političkog napretka u rješavanju pitanja zaštite djece od nasilja (Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, poboljšanje krivičnog materijalnog i procesnog zakonodavstva koje se tiče sudskih procesa, Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porodici koji se odnosi na fizičko kažnjavanje djece itd.).

Što se tiče prvog specifičnog cilja ove oblasti, i dalje postoji veliki broj raseljenih lica koja još nisu stekla status stranca sa stalnim boravkom zbog nedostatka dokumentacije o identitetu iz njihove zemlje porijekla.³

Što se tiče drugog cilja, opšti utisak ispitanika je da se situacija djece u ustanovama u kojima su smještena djeca koja su prekršila zakon konstantno poboljšavala, kao, između ostalog, i rezultat aktivnosti iz NPAD 2013-2017. Naravno, i dalje postoje krupna pitanja koja treba riješiti, a jedno od njih je nedostatak određenih stručnjaka kao što su psihijatri i psiholozi u takvim institucijama. Takođe, neophodno je unaprijediti koordinaciju između institucija koje se bave ovom djecom, jer njihova situacija nalaže složene akcije i dobro razvijene kapacitete stručnjaka koji se bave njima. Na primjer, u Centru Ljubović, jedinoj popravnoj ustanovi za socijalnu i dječju zaštitu u Crnoj Gori, koja pruža institucionalizovanu brigu o djeci koja su prekršila zakon, stručni radnici koji tamo rade nisu specijalizovani za liječenje zavisnosti, poremećaja ponašanja, psihijatrijskih poremećaja. Ipak, zbog nedostatka specijalizovanih stručnjaka, oni su prisiljeni da se sami nose sa takvim problemima. U ovakvim slučajevima treba ojačati koordinaciju između različitih institucija (zdravstvo, socijalna zaštita, obrazovanje itd.), ali to i dalje neće biti dovoljno da nadomjesti nedostatak stručnjaka

³ Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore o Drugom i Trećem periodičnom izvještaju CG o primjeni Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta

specijalizovanih za ova pitanja ili nedostatak objekata u kojima bi djeca sa dodatnim problemima mogla biti smještena.

Drugo važno pitanje jeste kako osigurati postinstitucionalni tretman i podršku ovoj djeci. Ispitanici izražavaju mišljenje da se, uprkos rezultatima koji se postižu u instituciji, ovi rezultati ne održavaju nakon što dijete napusti instituciju, pošto nedostaje podrška spolja. Zbog toga bi se morali uspostaviti podsticajni programi za djecu koja su kršila zakon, kao dio sistema za sprečavanje ponavljanja prestupa, ali i za obezbjeđivanje opšte dobrobiti djece i mladih odraslih osoba. Takvi programi treba da se fokusiraju na destigmatizaciju ove djece i mladih u društvu, pružajući im jednake mogućnosti, mogućnosti zapošljavanja i intenzivan rad sa njihovim porodicama na poboljšanju njihove situacije. Kako bi došlo uspostavljanja i promovisanja postinstitucionalne podrške, veći naglasak treba staviti na političke i normativne promjene, jer takve inicijative mnogo puta zavise od entuzijazma određenih profesionalaca i NVO-a te su, stoga, rijetko održive. Ispitanici sugerišu analiziranje dobre prakse iz inostranstva posebno iz Njemačke i njihovo uvođenje u sistem socijalne zaštite u Crnoj Gori.

Kada je u pitanju treći specifični cilj ove oblasti možemo zaključiti da je postignut napredak naročito u pogledu pravnog okvira. Međutim, još uvijek postoje problemi u vezi sa ovim ciljem koji se ogledaju u nedostatku programa socijalne zaštite koji se bave žrtvama nasilja, nedostatku kapaciteta stručnih radnika u centrima za socijalni rad, socijalni radnici su preopterećeni, a evidentan je nedostatak individualnog tretmana žrtava, kao nepostojanje kriznih centara za djecu.

Održivost

Postoje određeni nagovještaji onoga za što naši ispitanici misle da bi rezultate ove oblasti NPAD učinili održivijim u dijelu djelotvornosti. Iako u velikoj mjeri procjenjuju da su napravljeni značajni koraci u pogledu zakonodavnog okvira, kako bi se ostvario ukupni strateški cilj ove oblasti, potrebno je uložiti dodatne napore da se promjene vide i u praksi. To znači da treba obezbijediti postojanje efekta preliivanja sa pratećim aktivnostima u cilju jačanja kapaciteta profesionalaca (sudija, sudskih službenika, socijalnih radnika, trenera itd.) koji rade sa djecom, u svojim ustanovama, putem daljih obuka i podizanja svijesti. Trebalo bi osigurati uvođenje novih i inovativnih pristupa u promovisanju postinstitucionalnog tretmana i finansijsku podršku organizacijama koje su uključene u ove pristupe.

Održivost u ovoj oblasti više zavisi od finansijskih mogućnosti koje bi obezbijedile stabilno finansiranje organizacija koje rade na ostvarivanju specifičnih ciljeva, nego od same političke podrške, što je, i po mišljenju naših sagovornika, nesporno.

Buduće programiranje

Buduće programiranje u ovom domenu (u skladu sa nalazima u vezi sa kriterijumima održivosti) fokusira se na transformaciju napretka na zakonodavnom nivou na stvarni uticaj na praktičnom nivou. Ispitanici smatraju da su aktivnosti i mjere u NPAD-u dobro osmišljene i u skladu s onim što je potrebno učiniti kako bi se obezbijedio efekat preliivanja. Jedno od pitanja koje zavrijeđuje dodatnu pažnju, po njihovom mišljenju, jesu promjene u stavovima opšte javnosti i profesionalaca koji rade s djecom kada su u pitanju drugi i treći specifični cilj. Ovo je naročito relevantno za ostvarivanje trećeg cilja gdje su već u NPAD-u 2013-2017 projektovane aktivnosti/mjere osmišljene sa ciljem da se upravo to uradi. Ove aktivnosti treba, prema sagovornicima, dodatno ojačati

Poboljšanje programa i indikatora zasnovanih na rezultatima

Opšti strateški cilj i specifični ciljevi su relativno dobro definisani, razumljivi, mjerljivi i u skladu su sa analiziranim potrebama djece, kao i promjenama na nivou politike koje su prepoznate kao neophodne u fazi konsultacija koja je prethodila izradi NPAD-a 2013-2017. Specifični ciljevi u skladu su sa strateškim ciljem. Ostvarivanje specifičnih ciljeva može dovesti do ostvarivanja strateškog cilja. Ciljevi u ovoj oblasti više se fokusiraju na promjene u kontekstu politike, što bi trebalo da dovede do poboljšanja ishoda za djecu.

Tehnički problem sa ovim ciljevima jeste što su postavljeni kao rezultati, a ne ciljevi. Na primjer, specifični cilj 3.2: „Spriječeni svi oblici kršenja prava djece smještene u ustanove za sprovođenje zakonskih sankcija i rezidencijalne ustanove.“ rezultat je cilja koji treba formulisati kao: „Spriječiti sve oblike kršenja prava djece smještene u ustanove za sprovođenje zakonskih sankcija i rezidencijalne ustanove.“

Da li je taj cilj ostvaren, treba mjeriti indikatorom, koji treba da ukaže na to da li su spriječeni svi oblici povreda prava djece smještene u institucije za sprovođenje zakonskih sankcija i rezidencijalnih ustanova u određenom vremenskom okviru od 2013. do 2017. godine, periodu predstavlja početak i kraj postojećeg NPAD-a.

Drugo pitanje u vezi sa ovim konkretnim ciljevima jeste da ne znamo da li imaju prateće indikatore (uticaja). Na kraju NPAD-a postoji spisak indikatora uticaja, ali nije jasno kako si i jesu li povezani sa strateškim ili specifičnim ciljevima ove oblasti.

Aktivnosti i mjere ove oblasti dobro su dizajnirane i u skladu su sa logičkim redoslijedom, te doprinose postizanju specifičnih ciljeva, a kasnije i strateškog cilja oblasti. Međutim, sa stanovišta standarda upravljanja projektima i evaluacije, oni se ne kvalifikuju kao mjere i aktivnosti, već više kao podciljevi. Zbog toga ovim mjerama nedostaju konkretna aktivnost. Ne postoje precizne smjernice o tome šta bi zainteresovane strane trebalo da učine u okviru ovih aktivnosti. U nekim slučajevima, ova aktivnost je

opet, kao i u drugim domenima, dio indikatora. Ovo nije u skladu sa načinom na koji aktivnosti i mjere treba da se formulišu unutar ciklusa upravljanja projektima i mogu biti uzrok ograničenja kapaciteta za implementaciju zainteresovanih strana. Na primjer, mjera: „Razvijanje mreže različitih usluga za djecu žrtve nasilja, uključujući i skloništa za djecu i majke žrtve nasilja u porodici“. Znamo da se skloništa moraju razvijati, ali ne i kako će se razvijati, niti koje vrste aktivnosti će podržati razvoj sigurnih kuća. U ovakvom slučaju veoma je teško očekivati da će tijelo nadležno za implementaciju znati koje vrste aktivnosti treba sprovesti. Indikator ukazuje na to da će uspostavljena najmanje tri funkcionalna regionalna skloništa za djecu i majke žrtve nasilja u porodici (sjeverni, centralni i južni dio Crne Gore), ali to je opet cilj uz uključivanje mjere uspjeha, a ne indikatora. Specifične, mjerljive, ostvarive, relevantne i vremenski ograničene indikatore u tom pogledu treba definisati kao: Broj uspostavljenih skloništa. Nije neophodno dodavati bilo šta drugo u indikator jer opis ovog indikatora može kasnije da nam kaže da li je uspostavljeno dovoljno skloništa i da li su ispoštovani regionalni ključ i vremenski okvir.

Ovo je samo jedan od primjera u ovoj oblasti gdje indikatori nisu u skladu s standardom za dizajniranje indikatora.

5.3. Oblast 4: Socijalna zaštita, porodično okruženje i alternativno staranje

Strateški cilj:

Uspostaviti savremen i stabilan sistem socijalne zaštite djece i njihovih porodica.

Specifični cilj 4.1:

Unaprijeđen sistem socijalne i dečje zaštite i dostupnosti usluga svoj djeci i njihovim porodicama.

Specifični cilj 4.2:

Unaprijeđena politika deinstitutionalizacije i položaj djece bez roditeljskog staranja.

Specifični cilj 4.3:

Razvijen sistem podrške djeci sa smetnjama u razvoju i njihovim porodicama.

Inkluzivnost

Kontekst kada je usvojen NPAD 2013-2017 korespondirao je sa procesima nekoliko sistemskih promjena i reformi u ovoj oblasti. Donosioci odluka na nivou politike nastojali su da unesu normativni i zakonodavni poredak u politički kaos, kako jedan od naših sagovornika opisao situaciju iz 2012. godine. Ovo je možda razlog zbog čega je tako značajan dio NPAD 2013-2017 posvećen normativnim i zakonodavnim procesima.

Većina ispitanika koji pokrivaju ovu oblast mišljenja je da je proces dizajniranja NPAD bio prilično inkluzivan. Međuresorna radna grupa bila je formirana prije nego što je sam dokument dizajniran, zajedno sa spoljnim konsultantom.

Relevantnost

Preovlađujuće mišljenje zainteresovanih strana jeste da su odabrane teme iz domena socijalne i porodične politike, kojima se NPAD bavi u okviru ove oblasti, relevantne. Ovo jesu su problemi sa kojima su se djeca i porodice tada suočavale. Strateški ciljevi su plod konsenzusa članova radne grupe. Odluke o ciljevima donesene su na osnovu analize stanja djece i porodica u Crnoj Gori, a ta kratka analiza dio je NPAD.

Djelotvornost

Po mišljenju ispitanika, pozitivni trendovi u ovoj oblasti mogu se pripisati ne samo širim reformskim procesima već i pratećim aktivnostima NPAD-a. NPAD predstavlja značajan doprinos i, prema riječima sagovornika, predstavlja značajan korak u postizanju zacrtanog strateškog cilja ove oblasti.

Što se tiče sprovođenja aktivnosti u ovoj oblasti, mišljenje koordinacionog tijela, Ministarstva rada i socijalnog staranja jeste da je postignut značajan napredak. Ova tvrdnja ima svoje utemeljenje u procesu deinstitutionalizacije koja je dio specifičnog cilja 4.2 u okviru ove oblasti. Broj djece u ustanovama je zaista značajno smanjen (ovaj stav potvrđuju statistički podaci ustanove „Mladost“ u Bijeloj u kojoj borave djeca bez roditeljskog staranja) i postojale su brojne mjere koje je država usvojila kako bi se osiguralo da ovaj proces bude kontinuiran i da ne prestane. Ispitanici navode da dijete koje je lišeno porodičnog okruženja ima pravo na posebnu zaštitu i pomoć države. O proces deinstitutionalizacije se promišljalo i nije dozvoljena improvizacija. Mjere koje podržavaju proces deinstitutionalizacije predstavljaju: smještanje u hraniteljske u porodice, usvajanje ili smještanje u ustanovu za brigu o djeci gdje bi boravak trebalo da bude ograničen. Ovo je u skladu sa međunarodnom regulativom i novim Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, kojim se propisuje da dijete mlađe od tri godine ne može biti smješteno u ustanovu, osim u izuzetnim slučajevima, ako postoje posebno opravdani razlozi za takav smještaj, i sa prethodnom saglasnošću nadležnog organa državne uprave (član 70 Zakona). NPAD je svojim aktivnostima, prema sagovornicima, doprinio procesu deinstitutionalizacije.

Međutim, treba nastaviti sa podrškom daljem razvoju hraniteljstva kako bi se osigurao nastavak ovih relativno pozitivnih trendova. Sprovođenje aktivnosti utvrđenih u Strategiji za razvoj hraniteljstva u Crnoj Gori 2012-2016 dalo je željene rezultate posebno u pogledu povećanog broja nesrodničkih hraniteljskih porodica kojih je manje od srodničkih. Potrebno je preduzeti dodatne korake kako bi se

dalje razvilo nesrodničko hraniteljstvo. Ovo bi mogao biti jedan od ciljeva nove strategije za razvoj hraniteljstva, koja se trenutno priprema zajedno sa daljom profesionalizacijom usluga koje se tiču rada sa djecom (posebno hraniteljskih porodica i centara za socijalni rad) i povećanje broja nesrodničkih hraniteljskih porodica putem promotivnih kampanja. Dalja implementacija aktivnosti i mjera vezanih za proces desinstitucionalizacije mogla bi se ubrzati uspostavljanjem Direktorata za porodična pitanja u Ministarstvu rada i socijalnog staranja u okviru njihovih skorašnjih aktivnosti na sistematizaciji.

Više pažnje može se posvetiti i preventivnim aktivnostima kada je u pitanju zaštita djece i porodice – razvijanju dodatnih savjetodavnih usluga za djecu i porodice (porodični saradnik), koji je do sada bio uspješan pilot projekat na lokalnom nivou. Ovakve vrste usluga treba razvijati i na nacionalnom nivou.

Projekat „Socijalni karton - Integrirani informacioni sistem socijalnog staranja“ pokrenula je i implementirala Vlada Crne Gore uz podršku UNDP-a. Ovaj projekat podržava centre za socijalni rad u njihovom radu i razvija odgovarajući informacioni sistem koji omogućava razmjenu relevantnih podataka između različitih institucija, i na taj način obezbjeđuje precizniju i djelotvorniju socijalnu (materijalnu) podršku. Prema riječima sagovornika, ovo je jedno od glavnih dostignuća u proteklom periodu, koje doprinosi ostvarivanju strateškog cilja ove oblasti, jer je sistem pojednostavljen, učinjen transparentnijim, a obezbijedena je pouzdanost podataka i prenosivost istih (na primjer, između policije i centara za socijalni rad). Socijalni karton bi se mogao poboljšati tako što će uključiti više podataka o pružanju usluga, a ne samo (kao što je sada slučaj) podatke o socijalnim davanjima, prijave o nasilju i podatke o institucionalizaciji. Upotrebu ovog sistema treba pojednostaviti kako ne bi opterećivala socijalne radnike u centrima za socijalni rad, jer ipak iziskuje puno administrativnog rada.

Ispitanici su bili kritičniji prema sprovođenju trećeg cilja ove oblasti, a to je poboljšanje sistema podrške djeci sa smetnjama u razvoju. Ovaj cilj se može smatrati integralnim dijelom procesa deinstitucionalizacije. Ipak, sagovornici se slažu da je postignut određeni napredak, ali na proces i dalje negativno utiču predrasude i nedostatak usluga na lokalnom nivou. Ovo je, na primjer, slučaj sa dnevnim centrima za djecu sa smetnjama u razvoju. Nadalje, situacija djece sa smetnjama u razvoju je složena i nije je lako riješiti kao dio samo jedne oblasti jer obično zahtijeva koordinaciju više domena politike. Ovdje naši sagovornici ističu potrebu za daljom koordinacijom usluga i izražavaju potrebu za još efikasnijom podrškom. Ovo je slučaj u dijelu podrške koja se odnosi na proces deinstitucionalizacije, a takođe i u dijelu koji se odnosi na usluge namijenjene podršci djeci sa smetnjama u razvoju u procesu inkluzije (posebno njihovog uključivanja u obrazovni sistem).

Dnevni centri za djecu sa smetnjama u razvoju su uspostavljeni, ali ovaj proces prepušten je lokalnim zajednicama, a uspostavljanje zavisi od toga da li postoji volja i koji su prioriteti, kao i od finansijske podrške lokalnih zajednica. Zbog toga je važno proširiti odgovornosti za sprovođenje ovog cilja i na nacionalnom nivou.

Sve u svemu, u pogledu efikasnosti, možemo zaključiti da je u pravom smjeru napravljen značajan broj koraka, posebno kada je u pitanju deinstitucionalizacija i decentralizacija usluga. Međutim, postoji zabrinutost u pogledu održivosti ovih ostvarenja, kao i pitanje da li se politički i zakonski okvir koji ih podržava može pretvoriti u održive rezultate na terenu. Ovi rezultati zavisice i od kapaciteta institucija, političke stabilnosti i institucionalnog pamćenja.

Održivost

Postoji velika politička podrška za promjene u ovoj oblasti. Sva ministarstva posvećena su sprovođenju aktivnosti i ostvarivanju strateškog cilja, kao i specifičnih ciljeva. Međutim, određeni spoljni faktori ograničavaju postizanje uspjeha u vezi sa NPAD-om. Najvažniji su finansijska ograničenja u razvoju dodatnih usluga, predrasude i slabo razvijena svijest građana i preopterećenih socijalnih radnika o problemima (djeci sa smetnjama u razvoju) u ovom domenu, što je nenamjerna posljedica procesa reformi u centrima za socijalni rad i neophodnih usluga u zajednici koje treba razviti kao dalju podršku procesu deinstitucionalizacije.

Još jedan spoljni faktor povezan sa održivošću rezultata je održivost određenih kampanja, programa, projekata i inicijativa koje razrađuju, finansiraju i koordiniraju međunarodne organizacije na nivou zajednice. Obično je postojala namjera da aktivnosti takvih projekata u budućnosti sprovode akteri u Crnoj Gori (takođe na državnom nivou). Na primjer, centri za socijalni rad i uvođenje pristupa upravljanja predmetima u njihovom radu. Sagovornici ocjenjuju da je u ovom slučaju nerealno da osoba koja vodi predmet može da izgradi uspješnu mrežu podrške za podršku potrebama korisnika kada nema dostupnih usluga u zajednici. Ovo zapravo dovodi do toga da su stručni radnici u centrima za socijalni rad preopterećeni što može imati suprotan efekat na rješavanje problema korisnika. Ovo je takođe povezano sa postupkom licenciranja, koji bi trebalo da obezbijedi da svi pružaoci usluga budu registrovani, licencirani, uvršteni u spisak, i da čine snažnu mrežu ponuđača usluga sa punim kapacitetom za različite društvene teme. Ovi pružaoci usluga u zajednici (vjerovatno NVO) mogu se smatrati spoljnim saradnicima ministarstva zaduženog za sprovođenje, koje treba da ih finansira i ocjenjuje njihov rad kako bi održali razvoj u ovom domenu. Potrebno je uložiti napor da se razvije dobro koordiniran i osmišljen sistem usluga na nivou zajednice sa specijalizovanim interesima i kapacitetima. Proces deinstitucionalizacije treba posmatrati kao kontinuirani proces u kome treba obezbijediti slobodnu tranziciju korisnika iz institucija i njegu u zajednici sa što manje problema. Ono

što treba naglasiti jeste da ne mogu svi centri za socijalni rad sprovoditi sve aktivnosti. Ovo je naročito slučaj sa složenijim predmetima gdje postoji potreba za koordiniranim uslugama iz različitih oblasti kao što su zdravstvo, obrazovanje i socijalna zaštita. Treba izraditi protokole za intervenciju i postupanje sa ovim predmetima.

Što se tiče procjene budžeta, analiza NPAD-a za period 2013-2017 pokazala je da većina sagovornika koji su učestvovali u analizi NPAD-a smatra da su potrebna dodatna budžetska sredstva kako bi se osiguralo preduzimanje daljih koraka u sprovođenju sljedećeg NPAD-a. Budući da je budžet za sprovođenje NPAD-a za period 2013-2017 bio ograničen na redovne budžetske linije ministarstava, njegov uticaj i dalje je ograničen. NPAD više služi kao uputstvo i podsjetnik, ali i obaveza za ministarstva i druge aktere, a manje kao faktor uticaja sam po sebi. Zbog toga će biti potrebna dodatna budžetska sredstva za povećanje uticaja na blagostanje djece u Crnoj Gori. Ove dodatne budžetske linije mogle bi doći iz tzv. NVO fonda (kao što je slučaj u nedavno usvojenoj Strategiji za mlade za period 2017-2021), međunarodnih razvojnih projekata i donacija.

Održivost rezultata trećeg strateškog cilja takođe u velikoj mjeri zavisi od uspostavljanja različitih službi podrške, koje mogu da podrže normativne i zakonodavne promjene koje donosi proces dezinstitutionalizacije i koje su već prisutne u ovoj oblasti.

Buduće programiranje

Programiranje u ovoj oblasti može se poboljšati naročito u pogledu aktivnosti koje su u nadležnosti nekoliko aktera. Ovo je posebno slučaj kada su u pitanju Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo prosvjete i Ministarstvo zdravlja. Potrebna je koordinacija različitih službi i institucija kako bi se osigurala potpuna zaštita dječijih prava. Treba pojasniti koja institucija je odgovorna za šta. Trebalo bi da se poboljša funkcionisanje multidisciplinarnih timova. Jedan od procesa koji bi mogao imati koristi od poboljšane koordinacije je rano otkrivanje u nekoliko oblasti koje obično kombinuju nadležnosti iz zdravstvenog, socijalnog i obrazovnog sistema. Buduće programiranje bi takođe imalo koristi od uspostavljanja kriznih centara za djecu (još nisu uspostavljeni) koji predstavljaju sigurno utočište za djecu koja su bila izložena različitim oblicima nasilja u svojoj neposrednoj porodici. Krizni centri za djecu i omladinu namijenjeni su onima koji se nalaze u krizi, kada se moraju momentalno izmjestiti iz sredine u kojoj su ugroženi. Primaju decu i mlade koji dolaze po sopstvenoj volji ili po preporuci centara za socijalni rad ili drugih institucija.

Čini se da je dominantno mišljenje da je Nacionalni plan akcije za djecu imao i da će imati uticaj i u budućnosti. Postoji opšte povjerenje u strateška dokumenta. Učesnici ankete veruju da imaju moć da promijene situaciju u ovoj oblasti. NPAD posebno predstavlja i smatra se obavezom svih

ministarstava koja učestvuju. Usvaja ga Vlada, što mu, prema sagovornicima, daje vrijednost i autoritet.

Praćenje NPAD-a

Prema sagovornicima, praćenje NPAD-a nije lak zadatak. To zahtijeva puno truda i tehničke tačnosti. Sistem praćenja NPAD-a u velikoj mjeri zavisi od spremnosti i učešća aktera i kvaliteta njihovih izvještaja. Preovlađujuće mišljenje je da postoji pretjerano izveštavanje (Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, Savjet Evrope, itd.) i da se sistem praćenja može pojednostaviti. Pojedini akteri vide obavezu da svake godine podnose izvještaje o svojim aktivnostima u okviru NPAD-a kao teret, a ne kao prednost. Angažovanje dodatnih ljudskih resursa poboljšalo bi kvalitet procesa praćenja NPAD-a i njegovih koordinacionih aktivnosti.

Može se osnovati radna grupa za kontinuirano praćenje (pored nadležnosti Savjeta za prava djeteta) kako bi se otklonio nedostatak ljudskih resursa za proces praćenja. Ova radna grupa mogla bi biti aktivnija i brže pratiti sprovođenje, posebno u domenima gdje je potrebna veća koordinacija između različitih institucija. To je slučaj na makro nivou, kao i na mikro nivou sprovođenja NPAD-a. Međutim, izgleda da je to nerealno zbog finansijskih ograničenja. Takođe je nerealno očekivati da će ministarstvo za koordinaciju NPAD-a biti u mogućnosti da vrši veću kontrolu nad aktivnostima i sprovođenjem aktivnosti koje nisu neposredno pod njihovom kontrolom.

Čini se da podaci za indikatore, kako su naveli ispitanici, nisu problem. Poželjni su jasniji rokovi i obaveze vezane za aktivnosti. U nekim slučajevima izvještaj za NPAD sastoji se od djelova koji nisu međusobno povezani. Ciljevi, aktivnosti i odgovorni akteri treba da budu bolje međusobno povezani u njihovoj saradnji. Već u samom NPAD-u treba pojasniti kako njihova saradnja treba da izgleda (možda u smislu izrade dodatnih protokola). Osim toga, oblik pojedinačnih izvještaja treba da bude isti i jedinstven za sve nadležne institucije. To bi omogućilo bolju uporedivost i veću jasnoću.

Programiranje zasnovano na rezultatima i indikatori za merenje napretka u NPAD-u

Logika programa zasnovanih na rezultatima u ovom domenu prilično je slaba. Razmotrimo logički model ovog domena NPAD-a.

Prema analizi u fazi konsultacija prije izrade NPAD-a, strateški cilj je dobro definisan i u skladu sa potrebama djece i njihovih porodica,. Postoji mali problem u pokušaju da se ostvare promjene u dvije funkcije sistema socijalne zaštite (umjesto samo u jednoj funkciji - postizanje modernog i stabilnog sistema). Ovo se takođe može definisati kao dva strateška cilja i moglo bi pojednostaviti traženje indikatora za mjerenje da li je cilj, odnosno da li su ciljevi modernog i stabilnog sistema socijalne zaštite postignuti ili ne.

Specifični ciljevi su složeni u skladu sa strateškim ciljem. Međutim, postoji problem sa njihovim definisanjem. Kako su sada definisani, oni su više rezultati nego ciljevi. Cilj implicira aktivnost. Na primjer: „Poboljšati sistem socijalne zaštite djece ...“; „Poboljšani sistem socijalne zaštite ...“ u ovom slučaju predstavljaju rezultate aktivnosti koje bi podržale postizanje ovog cilja. Kao i u slučaju strateškog cilja, javlja se pitanje dvostrukih ciljeva u jednom cilju. Na primjer: „poboljšani sistem“ i „poboljšana dostupnost usluga“ treba da budu dva odvojena cilja, s obzirom na to da su podržani odvojenim aktivnostima, jer nisu isti cilj. Ako su zajedno povezani u jedan cilj, već složeno okruženje u smislu politike za rješavanje ovih ciljeva postaje još složenije i javljaju se slične poteškoće sa utvrđivanjem indikatora.

Ovi strateški ciljevi kao i strateški specifični ciljevi trebaju imati svoje posebne indikatore. Međutim, nije jasno da li takozvani indikatori uticaja na kraju NPAD-a predstavljaju ove indikatore.

Što se tiče mjera i aktivnosti vezanih za ovu oblast, zaključujemo da su dobro definisane i adekvatno utvrđene za rješavanje i postizanje specifičnog, a prema tome i strateškog cilja. Međutim, ovdje se radi o tome da to nisu stvarne mjere i aktivnosti, već više podciljevi za određene ciljeve i stoga ne sadrže konkretne aktivnosti. Aktivnost je onda u većini slučajeva dio indikatora. Drugi problemi sa indikatorima su: 1. u nekim slučajevima dio indikatora takođe je vremenski okvir; 2. u nekim slučajevima indikator već obuhvata ono što bi bila mjera uspjeha. Ovo, opet, dovodi do zabune, otežanog dostavljanja podataka za indikatore, manje jasnoće i slabijeg jedinstva u praćenju NPAD-a.

Da sagledamo gore pomenuto pitanje na primjeru mjere i aktivnosti „razvijanje i promovisanje hraniteljstva“. Nema naznaka kako će se razviti hraniteljstvo koje bi se očekivalo na osnovu aktivnosti. Jedan indikator ukazuje na to da će od početka 2014. godine procenat hraniteljskih porodica povećati za 15%. Proces praćenja bio bi jasniji ako bi indikator samo pokazao šta se mjeri: broj hraniteljskih porodica u Crnoj Gori. Povećanje ovog broja u ovom slučaju tada ukazuje na pozitivan ishod u ovoj oblasti i željena kretanja. U tom slučaju procenat ove promjene je mjera uspjeha ili neuspjeha. Vremenski okvir za postizanje ovih ciljeva treba isključiti iz indikatora.

5.4 Oblast 5: Zdravstvena zaštita i blagostanje

Strateški cilj 5

Obezbjediti zdravstvenu podršku za optimalan psiho-fizički razvoj svakog djeteta.

Specifični cilj 5.1:

Poboljšane mogućnosti za zdrav i siguran početak života za svu djecu.

Specifični cilj 5.2:

Poboljšana ishrana za svu djecu.

Specifični cilj 5.3:

Obezbjedeana jednaka dostupnost i kvalitet zdravstvenih usluga za svu djecu.

Specifični cilj 5.4:

Poboljšano zdravlje i stavovi adolescenata prema zdravom načinu života.

Inkluzivnost i relevantnost

Ispitanici iz ove oblasti smatraju da su bili uključeni u konsultativni proces prije izrade NPAD-a. Veruju da su strateški cilj i specifični ciljevi jednoglasno dogovoreni. Oni takođe odražavaju činjenicu da su u analizi ili pregledu potreba identifikovane stvarne potrebe koje treba riješiti kako bi se ostvario napredak unutar ove oblasti NPAD-a.

Efikasnost

Efikasnost napora za ostvarivanje postavljenih ciljeva u ovoj oblasti ocijenjena je prilično visoko. U vremenskom okviru programa, ostvaren je značajan napredak u postizanju svih gore navedenih ciljeva. Ovo se naročito odnosi na napore za uspostavljanje minimalnih standarda za zdravstvenu zaštitu djece koji su uneseni u zakonodavni okvir, kao i usklađivanje ciljeva NPAD-a sa drugim strateškim dokumentima u oblasti zdravstva, kao što je Nacionalna strategija za unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbjednosti pacijenata sa Akcionim planom za period 2012-2017. Međutim, još uvijek postoje prepreke i potrebni su dalji naponi kako bi se sprovođenje ciljeva poboljšalo. To je očigledno u obezbjeđivanju opšteg pristupa zdravstvenim uslugama i bolje saradnje između različitih sektora (posebno socijalne zaštite, obrazovanja, zdravstvene zaštite) koji se bave kompleksnim slučajevima koji zahtijevaju međuresorni pristup. Dobar primjer ovoga, prema sagovornicima, su neriješene i naglašene nejednakosti koje proizilaze iz višestruke diskriminacije zasnovane na siromaštvu, invaliditetu, pripadnosti etničkoj manjini, itd. U takvim slučajevima potrebna je bolja koordinacija između različitih sektora kako bi se ove nejednakosti adresirale i riješile u praksi - pravni okvir već zabranjuje takvu diskriminaciju. Primjer ovoga je sve veći problem gojaznosti koji može biti uzrokovan nezdravim načinom života pod uticajem nemogućnosti zdrave ishrane. Napori NPAD-a u obliku nekoliko promotivnih aktivnosti koje promovišu zdravu ishranu i način života izgleda nisu tako efikasni kao što pokazuju njihovi rezultati. Naravno, pitanje je da li takve aktivnosti mogu imati uticaj na nivou čitave nacije.

Još jedno aktuelno pitanje je nedostatak stručnjaka u nekim oblastima sistema zdravstvene zaštite (npr. stručnjaci koji se bave mentalnim zdravljem), zatim regionalne nejednakosti i podjela između urbanih od ruralnih područja.

Ove nejednakosti mogu imati negativan uticaj na rano otkrivanje, rehabilitaciju djece sa smetnjama u razvoju i uopšte jednaku sveobuhvatnu i kvalitetnu zdravstvenu zaštitu stanovništva.

Održivost

Prema sagovornicima, održivost u ovoj oblasti zavisi više od finansijskih mogućnosti sistema zdravstvene zaštite nego od političke podrške koja je stabilna i podržava postizanje utvrđenih strateških i specifičnih ciljeva u okviru ove oblasti NPAD-a. Mogući negativni spoljni faktori koji utiču na postizanje ovih ciljeva su izvan kontrole nadležnog organa za sprovođenje. To zahtijeva alternativne strategije koje bi mogle bolje definisati kako treba nastaviti sa ostvarivanjem ovih ciljeva u slučaju da uticaj ovog spoljnog faktora ozbiljnije počne da remeti rezultate.

Buduće programiranje

Definisanje takvih strategija može biti dio budućeg programiranja NPAD-a. Mogli bi se izraditi protokoli za smanjenje rizika od nedostatka finansijskih sredstava na najmanju mjeru. Ovo je posebno važno jer broj aktivnosti u NPAD-u zavisi od sredstava i podrške međunarodnih organizacija. Nadalje, pretpostavlja se da su sredstva u određenim oblastima, kao što je zdravstvena zaštita (zbog karakteristika ciljeva i mjera) veća nego u drugim oblastima, radi čega su potrebni mehanizmi za sprečavanje prekida određenih aktivnosti i mjera.

Prema sagovornicima, buduće programiranje NPAD-a treba da ostane isto kao programiranje za period 2013-2017. Ovo je važno jer obezbjeđuje nastavak plana i smjernica politike utvrđene u prethodnom NPAD-u. Ono što međutim može da se izmijeni je snaga realizovanih aktivnosti. Prema sagovornicima, preventivne aktivnosti u zdravstvenoj zaštiti još jedna su karakteristika ove oblasti na koju se treba više fokusirati. Aktivnosti i mjere u ovoj oblasti vrlo su raznovrsne. U NPAD-u postoje aktivnosti i mjere za rješavanje potreba u okviru sistema zdravstvene zaštite na nivou politike, kao i druge aktivnosti i mjere koji se bave potrebom za promjenom stavova djece i njihovih porodica promovisanjem zdravijeg načina života, potrebom za unapređenjem kapaciteta stručnjaka u okviru sistema zdravstvene zaštite, kao i određene aktivnosti koje se odnose na poboljšanje sistema praćenja, bolje informisanje djece i njihovih porodica o određenim pitanjima. Za buduće programiranje posebno treba naglasiti preventivne aktivnosti kao dio svih aktivnosti u ovoj oblasti.

Unapređenje programiranja i indikatora zasnovanih na rezultatima

Opšti strateški cilj u oblasti zdravstvene zaštite dobro je definisan i u skladu sa potrebama djece analiziranim u okviru faze konsultacija prije izrade NPAD-a. Kao što je slučaj sa ciljevima u drugim oblastima, ciljevi su zapisani kao rezultati, a ne ciljevi. Na primjer, specifični cilj 5.4: „Poboljšano zdravlje i stavovi adolescenata prema zdravom načinu života" je rezultat cilja „poboljšati zdravlje i stavove adolescenta prema zdravom načinu života".

Dakle postizanje ovog cilja treba da se mjeri indikatorom koji treba da pokazuje koliko su zdravlje i stavovi adolescenta prema zdravom načinu života poboljšani u vremenskom periodu od 2013. do 2017. godine, odnosno od početka do kraja NPAD-a. Međutim, nije jasno da li indikatori uticaja na kraju NPAD-a treba baš to da izmjere. Nadalje, ovakvi ciljevi izuzetno su teški za mjerenje, jer zahtijevaju sprovođenje posebne studije na reprezentativnom uzorku adolescenata kako bi se osiguralo da imamo podatke koji pokazuju da je došlo do pozitivne promjene u stavovima prema zdravom načinu života.

Ipak, specifični ciljevi iz ove oblasti u skladu su sa strateškim ciljem. Realizacija specifičnih ciljeva može dovesti do ostvarivanja strateškog cilja. Ciljevi u ovoj oblasti mnogo više su usmjereni na pozitivan ishod kod djece (što bi trebalo da prouzrokuju aktivnosti u NPAD-u), a manje na promjenu kontekstualnih faktora politike u ovoj oblasti.

Možemo procijeniti da su aktivnosti i mjere unutar ove oblasti relativno dobro planirane i u skladu s postizanjem pripadajućih specifičnih ciljeva. Međutim, tehnički gledano sa stanovišta upravljanja projektima, to nisu mjere i aktivnosti, već više podciljevi specifičnih ciljeva i stoga rijetko sadrže konkretnu aktivnost. Ovo zbunjuje aktere koji ih sprovode jer nema indikacija o tome koje vrste aktivnosti treba da organizuju kako bi se postigao podcilj kojem ova aktivnost ili mjera pripada. U nekim slučajevima ova aktivnost je dio indikatora.

Ovo nije u skladu sa načinom na koji treba formulirati aktivnosti i mjere unutar ciklusa upravljanja projektima i može biti uzrok za ograničeno razumijevanje aktivnosti koje akteri odgovorni za njihovo sprovođenje zapravo treba da sprovedu. Na primjer mjera: „Povećanje broja djece iz ugroženih društvenih grupa koja imaju ličnog ljekara" je rezultat aktivnosti koja bi trebala uzrokovati to povećanje. Ali NPAD nam ne govori koja je to aktivnost. Veoma je teško očekivati da će nadležni organ za sprovođenje znati koje vrste aktivnosti treba da sprovede. Naravno, to je naznačeno u indikatoru koji glasi da „će do kraja 2014. godine biti utvrđeni postupci koji će se kontinuirano koristiti sa namjerom da obuhvate najmanje 95% ugrožene djece koja iz bilo kojeg razloga nisu pokrivena sistemom zdravstvene zaštite u 2012. godini." U indikatoru je naznačeno da aktivnosti imaju veze sa procedurama, ali to još uvijek nije dovoljno jasno.

Postoje i značajni problemi sa ovim indikatorima u ovoj oblasti. Indikatori obuhvataju vremenski okvir što prema ciklusu upravljanja politikom ne bi trebao da bude slučaj. Osim toga, on mjeri dvije aktivnosti / mjere – „uspostavljanje procedura" i „kontinuirano sprovođenje procedura". Ovo ponovo uzrokuje više nejasnoća u procesu praćenja. Sljedeće pitanje je kako su ugrožene grupe djece zapravo definisane unutar NPAD-a. Za koje dijete se smatra za pripada takvoj grupi? Ko to definiše? Da li postoje raspoloživi podaci? Pitanje vezano za to je uključivanje mjerila uspjeha u indikatoru - „najmanje 95% djece iz ugroženih grupa biće obuhvaćeno sistemom zdravstvene zaštite u 2014. godini". To znači da treba da imamo broj takvih djece u 2012. i 2014. godini. Ovo je samo jedan od primjera gdje indikatori nisu u skladu sa SMART standardom za utvrđivanje indikatora.

5.5 Oblast 6: Obrazovanje, slobodno vrijeme i kulturne aktivnosti

Strateški cilj 6

Obezbijediti za svu djecu jednak pristup kvalitetnom obrazovanju, korisno provedeno slobodno vrijeme i kulturni sadržaj.

Specifični cilj 6.1:

Povećanje upisa djece u ustanove za predškolsko vaspitanje.

Specifični cilj 6.2:

Obezbijeden upis sve djece u ustanove za osnovno obrazovanje.

Specifični cilj 6.3:

Obezbijedeno je da se djeca koja završe osnovnu školu upišu u srednju školu i steknu stručne kvalifikacije i / ili se kvalifikuju za dalje obrazovanje.

Specifični cilj 6.4:

Poboljšan kvalitet obrazovanja i obrazovnih usluga na svim nivoima obrazovanja, od predškolskog do srednje škole.

Specifični cilj 6.5:

Obezbjedivanje poboljšanja kvaliteta slobodnog vremena.

Specifični cilj 6.6:

Obezbijeden je jednak pristup kvalitetnom kulturnom sadržaju za svu djecu.

Inkluzivnost

Ova oblast NPAD-a veoma je široka u pogledu tema. Obuhvata obrazovanje, slobodno vrijeme i kulturne aktivnosti. Prema tome, odnosi se na veliki broj aktera. Oni imaju niz različitih pogleda i mišljenja o stanju u navedenim tematskim oblastima, kao i o efikasnosti i drugim kriterijumima NPAD-a za period 2013-2017.

Međutim, postoje neki pokazatelji koji ukazuju na to da je trebalo obezbijediti širi proces konsultacija u fazi prije izrade NPAD-a za period 2013-2017. Ovo se može pripisati širokom spektru tema i brojnim akterima koji su zainteresovani za ovu oblast. Kritičniji glasovi koji se mogu čuti sugerišu da je trebalo uputiti javni poziv svim institucijama i da je rasprava prije izrade takvog strateškog dokumenta trebala biti mnogo šira na početku procesa izrade NPAD-a za period 2013-2017. Ideja iza toga je da bi trebalo da postoje specijalizovane radne grupe koje su posebno formirane za svaku oblast. Proces takođe treba da bude transparentniji. Ljudi koji su uključeni u izradu dokumenta i projektovanje njegovih funkcija u različitim oblastima treba da budu poznati javnosti, tako da bi drugi akteri iz određene oblasti mogli kritički da se osvrnu na logiku, kao i ciljeve i aktivnosti oblasti. Dokument treba da bude otvoren za širi i inkluzivniji proces davanja mišljenja. Neki od aktera nedavno su učestvovali u procesu izrade Strategije za mlade za period 2017-2021, čiji pristup inkluzivnosti su smatrali inkluzivnijim i inovativnijim u slučaju NPAD-a. Neki od ispitanika predlažu da se prilikom izrade novog NPAD-a slijedi isti pristup.

Predstavnica Ministarstva kulture zadovoljna je inkluzivnošću početnog procesa izrade NPAD-a. Proces je bio transparentan, postojao je veliki broj učesnika koji su doprinijeli projektovanju plana. Njen stav je da je NPAD u skladu sa svim međunarodnim standardima za izradu takvog strateškog dokumenta; Konvencija o pravima djeteta je na neki način osnovni dokument koji je radna grupa koristila na početku svog rada.

Relevantnost

Većina ispitanika iz ove oblasti izražava stav da je proces izrade NPAD-a bio inkluzivan. Omogućeno im je uključivanje tema koje su smatrali potrebnim za rješavanje i planiranje aktivnosti prema potrebama.

Međutim, bilo je i kritičnijih mišljenja prema kojim sva stanovišta nisu uzeta u obzir prilikom izrade ovog dijela NPAD-a. Neki od ispitanika iz ove oblasti takođe nisu učestvovali u praćenju, niti se od njih tražilo da dostave podatke za izvještaje o NPAD-u.

Prema nekim sagovornicima, drugi problem je to što analiza postojećeg stanja na početku ove oblasti ne odražava stvarnost. Ova analiza nije prepoznala neke zaključke koji su sastavni deo drugih strateških dokumenata. Kao takvi, neki ispitanici tvrde da je nemoguće utvrditi odgovarajuće mjere za rješavanje ovih pitanja. Nedostaje nekoliko ključnih koncepata kao što su ključne kompetencije ili doživotno učenje koji su moderni koncepti i treba da osposobe djecu i omladinu da funkcionišu u modernom i svijetu koji se brzo mijenja. Isto tvrde i neki ispitanici za dio oblasti koji se odnosi na slobodno vrijeme i kulturne aktivnosti.

Efikasnost

Ipak, postignut je značajan napredak u ovoj oblasti. Ovo se vidi iz izvještaja koji ističu dostignuća i rezultate NPAD-a.

Međutim, kako ističu sagovornici i druga međunarodna dokumenta, još uvijek postoje i neka neriješena pitanja. Neriješena pitanja u ovoj oblasti više su povezana sa obrazovnim sistemom, kako je istakla velika većina ispitanika. Ona se odnose na nedostatak kapaciteta u predškolskim ustanovama, nedostatak kapaciteta za djecu mlađu od 3 godine u dječijem vrtiću (mali broj vrtića i nepovoljan odnos između broja djece i vrtića), troškove udžbenika i školskog pribora (radi čega osnovna škola predstavlja finansijsko opterećenje za roditelje), regionalne razlike povezane sa tim, uključivanje romske djece i djece sa smetnjama u razvoju u školske sisteme i nepovoljne rezultate Programa međunarodne procjene znanja i vještine učenika (PISA program). Posljednje pitanje naglašeno je lošim rezultatima crnogorskih studenata u poređenju sa zemljama OEBS-a. U naučnoj pismenosti 15-godišnjaci u Crnoj Gori osvajaju 411 poena u poređenju sa prosjekom od 493 poena u zemljama OEBS-a, 418 poena u matematici u poređenju sa prosjekom od 490 poena u zemljama OEBS-a i 427 poena u čitanju, u poređenju sa prosjekom od 493 poena u zemljama OEBS-a.⁴ Ovi rezultati pokazuju da bi u budućnosti trebalo više naglasiti kvalitet obrazovnog sistema uopšte. Ne dovodi se u pitanje kvalitet obrazovnog sistema samo u dijelu u vezi s rezultatima PISA-e, već i kada je u pitanju inkluzija nekih etničkih grupa, kao što su Romi i Egipćani, u osnovnoj i srednjoj školi, kao i koeficijent njihovog završetka školovanja.

Nadalje, prema nekim sagovornicima, NPAD za period 2013-2017 mogao bi biti efikasniji ako bi bio bolje usklađen sa drugim strateškim dokumentima. Snaga aktivnosti, koje prate slične ciljeve, stoga je ograničena. U nekim aspektima takođe nedostaje razvojni aspekt, posebno je to slučaj sa dokumentima NPAD i Strategija za mlade za period 2017-2021, koji bi trebali biti bolje povezani i funkcionisati više u međusobnoj vezi. Činjenica da ova dva dokumenta praktično nemaju veze jedan sa drugim znači da ne postoji kontinuitet u praćenju prelaska iz djetinjstva u mladost i odraslo doba. Ovo je naročito važno u slučaju NPAD-a i Strategije za mlade.

Neki od ispitanika čak izražavaju svoje razočaranje po pitanju planiranja oblasti, izražavajući mišljenje da ne postoje opšti pravci, principi koje oblast treba generalno da slijedi, niti predstava o tome šta bi se smatralo kriterijumima za uspjeh. „Ljudi koji čitaju ovaj dokument ne mogu saznati kakvom obrazovnom sistemu Crna Gora teži.“

⁴ Vidjeti: <http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=MNE&treshold=10&topic=PI>

Što se tiče slobodnog i kulturnog dijela programa, procjena ispitanika je da su sve aktivnosti sprovedene kako je planirano.

Održivost

Ako se ciljevi postavljaju prema pristupu odozgo prema dolje, teže je očekivati da će rezultati biti održivi na kraju. Proces implementacije, naročito na lokalnom nivou, mnogo puta zavisi od ciljne grupe koja vodi aktivnosti i stoga je mnogo vjerovatniji ako se aktivnosti formiraju odozdo prema gore. Ciljevi su na ovaj način održiviji i veća je vjerovatnoća da će biti zasnovani na stvarnim potrebama.

U okviru kulturnog dijela oblasti, mogu se osigurati i ostala vanbudžetska sredstva za sprovođenje njihovih aktivnosti kako bi se osigurala održivost u budućnosti. Ovo je naročito evidentno ako želimo da osiguramo princip univerzalnosti u pristupu kulturnim programima. Na primjer, treba da budu pokriveni troškovi prevoza djece kada prate određene kulturne događaje.

Buduće programiranje

Buduće programiranje može imati koristi od bolje inkluzivnosti u procesu izrade NPAD-a za period 2017-2021. Buduće programiranje u dijelu oblasti koja se bavi slobodnim vremenom i kulturom može ostati isto. Relativno je široko definisano i stoga može da obuhvati neke nove aktivnosti, koje bi ipak mogle doprinijeti ostvarivanju strateškog cilja. Naglasak treba ostati na univerzalnosti pristupačnosti kulturnim aktivnostima.

Buduće programiranje moglo bi uključiti bolju saradnju između Ministarstva kulture i Ministarstva prosvete jer su ova dva ministarstva odgovorna za sprovođenje aktivnosti u ovoj oblasti. Ministarstvo obrazovanja može biti otvorenije za nove izazove, da podrži aktivnosti Ministarstva kulture. „Uspjeh i dalje poboljšanje sprovođenja aktivnosti NPAD-a u ovoj oblasti zavisi od spremnosti ljudi koji sprovode aktivnosti da ih ne sprovode samo po planu, već i korak dalje od onoga što se od njih očekuje.”

Potrebna je veća saradnja između NPAD-a i Strategije za mlade za period 2017-2021. Ciljevi bi mogli biti usklađeni i pokazati nastavak politike između ove dvije tijesno povezane starosne grupe.

Odluku o budućem programiranju NPAD-a treba donijeti na veoma širokoj radionici (učeći iz procesa koji je osmišljen i sproveden prilikom izrade Strategije za mlade za period 2017-2021), gdje bi procjenu realizovanih aktivnosti, dostignuća i prepreke trebalo detaljno ispitati. Bolje je imati manje ciljeve, ne biti previše ambiciozan i biti jasniji, sveobuhvatniji i manje dvosmislen u onome što NPAD treba da postigne. Tada će uključivanje mreže aktera od početka ovog procesa izrade vjerovatnije

dovesti do toga da oni preuzmu odgovornost za proces implementacije i ulože još veće napore u realizaciji aktivnosti.

Teme koje treba da budu predmet budućeg NPAD-a su: a) poboljšanje kvaliteta obrazovnog sistema na svim nivoima; ovo se može postići proširenjem nadležnosti nastavnika i poboljšanjem njihove obuke, b) poboljšanje dostupnosti obrazovanja za ugrožene etničke grupe, kao i koeficijent njihovog završetka školovanja, c) povećanje ulaganja u predškolsko obrazovanje, d) nastavak realizacije ciljeva utvrđenih u dijelu NPAD-a koji se odnosi na kulturu i slobodno vrijeme, sa fokusom na univerzalni pristup kulturnim aktivnostima.

Praćenje NPAD-a

Postoji nekoliko mišljenja kada je u pitanju praćenje ove oblasti. Neka od njih izuzetno su kritična i ističu da su postojeći indikatori samo „slučajni skup slučajno odabranih indikatora“. Pored toga, dio praćenja oblasti koji se odnosi na slobodno vrijeme i kulturne aktivnosti relativno je loše koncipiran, jer su indikatori ograničeni na kontekstualne indikatore, a manje na indikatore rezultata.

Potrebna je veća koordinacija među akterima kako bi proces praćenja bio uspješniji. Ovo je naročito slučaj kada se tokom sprovođenja pojave problemi u praćenju. Naravno, Savjet za djecu je tijelo koje treba da prati sprovođenje NPAD-a, ali se pokazalo da su njegove aktivnosti nedovoljne (prema izjavi nekoliko ispitanika). Praćenje Nacionalnog plana akcije za djecu u ovoj oblasti treba da bude više kontinuirano i da obuhvati rješavanje problema u sprovođenju za koje se čine da su hitniji i češći. Pored toga, potrebne su analitičke aktivnosti u praćenju, više objektivnosti u evaluaciji i manje samostalnog izvještavanja.

Programiranje zasnovano na rezultatima i indikatori za mjerenje napretka u NPAD

Strateški cilj je dobro definisan i u skladu sa pitanjima iz ove oblasti, kako je analizirano u fazi konsultacija prije izrade NPAD-a. Specifični ciljevi su u skladu sa strateškim ciljem. Realizacija specifičnih ciljeva može dovesti do realizacije strateškog cilja.

Kao i kod drugih oblasti, ciljevi bi mogli biti tehnički bolje definisani. Specifični ciljevi su formulisani kao rezultati, a ne kao ciljevi. Na primjer: „Povećanje upisa djece u ustanove za predškolsko obrazovanje“ su rezultati cilja koji treba postaviti na sljedeći način: „Povećati upis djece u ustanove za predškolsko obrazovanje“.

Ovi strateški ciljevi kao i specifični ciljevi trebaju imati svoje posebne indikatore. Međutim, nije jasno da li takozvani indikatori uticaja na kraju NPAD-a predstavljaju ove indikatore.

Možemo procijeniti da su aktivnosti i mjere unutar ove oblasti relativno dobro osmišljene i u skladu s postizanjem specifičnih ciljeva kojim pripadaju. Kao i za aktivnosti u drugim oblastima, one zapravo nisu mjere i aktivnosti, već više podciljevi određenih ciljeva i stoga ne sadrže konkretnu aktivnost. Aktivnost je u većini slučajeva dio indikatora. Ovo nije u skladu sa načinom formulisanja aktivnosti i mjera. To može biti uzrok za nepostojanje razumijevanja o tome kakve aktivnosti treba da realizuju akteri koji su odgovorni za njihovo sprovođenje. Na primjer mjera: „Sprovođenje afirmativnih akcija za uključivanje ugroženih grupa djece u predškolsko obrazovanje i osnovnu školu ...” ne uspijeva da odredi (iako NPAD daje definiciju šta je afirmativna akcija) koju vrstu aktivnosti predviđa ova akcija. To čini realizaciju praktično nemogućom. Shodno tome, nedostaje definicija koje vrste akcija bi se kvalifikovale kao afirmativna akcija u NPAD-u. To znači da NPAD uopšte ne dodjeljuje sprovođenje ovih akcija samo jednom organu ili akteru koji bi tada znali da je akcija koju preduzimaju dio NPAD-a.

U tom smislu slijedi pitanje sa indikatorima. Indikator utvrđen tako da pokaže šta je postignuto u okviru ove aktivnosti je „Do kraja 2017. godine, dosljedno i kontinuirano sprovođenje programa afirmativnih akcija za uključivanje ugroženih grupa djece ...” Problem sa takvim indikatorom je navođenje vremenskog roka, ali je problematičnije korišćenje glagola u kojem dominira vrijednost. Nemoguće je utvrditi ko će odlučiti da li je akcija trajna i dosljedna, jer će nam za to trebati kriterijumi. Kriterijumi nedostaju. Radi toga je, opet, praćenje ovakvih aktivnosti izuzetno teško izmjeriti. Nije vjerovatno da će se obezbijediti podaci za takve indikatore (pogotovo ako su utvrđeni u skladu sa SMART pristupom).

Kao i u drugim oblastima, i ova oblast pati od problema miješanja indikatora i mjerila za uspjeh. Ovo je, na primjer, očigledno u načinu na koji NPAD predviđa indikatore za rezultate PISA programa. On utvrđuje mjerila uspjeha kao indikator, a ne samo podatke za rezultate PISA programa. Ove dvije karakteristike treba razdvojiti. Vremenski okvir za postizanje ovih ciljeva treba isključiti iz indikatora i on treba da stoji samostalno. Treba da bude zasebna funkcija za praćenje.

5.6 Oblast 7: Posebne mjere zaštite

Strateški cilj 7:

Poboljšati zaštitu djece od najtežih kršenja njihovih prava u skladu sa Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima djeteta

Specifični cilj 7.1:

Poboljšana prevencija uključivanja djece u štetne i eksploativne radove i trgovinu ljudima.

Specifični cilj 7.2:

Poboljšana socijalna briga za uličnu djecu

Specifični cilj 7.3:

Poboljšana zaštita djece od seksualne eksploatacije, seksualnog zlostavljanja i dječije pornografije i primjena krivičnih sankcija protiv počinitelja.

Specifični cilj 7.4:

Poboljšano postupanje prema djeci u krivičnom postupku kroz potpunu primjenu Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku.

Specifični cilj 7.5:

Obezbjede informacije i podrška djeci u vezi sa svim pitanjima koja su obuhvaćena Konvencijom o pravima djeteta i opcionalnim protokolima.

Inkluzivnost i relevantnost

Akteri u ovoj oblasti smatraju da je konsultativni proces prije izrade NPAD-a bio veoma inkluzivan. Oni su konsultovani i mogli su uticati na kreiranje dokumenta, kao i predložiti aktivnosti NPAD-a. Proces je bio vrlo transparentan. Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima posebno se trudila da ne kopira mjere iz drugih relevantnih strateških dokumenata, koji su u njihovoj nadležnosti, i da formuliše posebne mjere za NPAD u periodu 2013-2017. Mjere su posebno promišljene u cilju rješavanja identifikovanih potreba djece u okviru ove oblasti NPAD-a. Međutim, to ne znači da mjere u NPAD-u nisu doprinijele ili da su bile suprotne širim ili posebnim ciljevima strateških dokumenata u njihovoj nadležnosti jer su ciljevi njihovih strateških dokumenata dovoljno široki da prate ciljeve drugih strategija.

Efikasnost

Ukupna procjena je da su se aktivnosti u ovoj oblasti (ali i do izvjesne mjere sveobuhvatnih reformskih procesa) intenzivirale zbog procesa pridruživanja EU. Izgleda da je Vlada relativno snažno posvećena ispunjavanju kriterijuma za pristupanje EU (u ovoj oblasti). Utisak Kancelarije nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima je da su sve aktivnosti sprovedene u skladu sa planom. Međutim, kako tvrde naši sagovornici, sprovođenje mjera u praksi teže je nego usvajanje normativnog, političkog i zakonodavnog okvira. Jedan primjer toga je fenomen prisilnog braka gdje je zakonodavni dio mjera protiv njega jedan korak ispred onoga što se dešava na terenu gdje je potrebno podizanje svijesti kako bi se u potpunosti skrenula pažnja javnosti na ovu temu i omogućilo rješavanje problema u većoj mjeri. Ako se ovaj fenomen ne prijavi, sam zakon ne znači puno. Ideja koja se odnosi na ovaj problem bila je promovisanje toga da, iako je određeno ponašanje kulturna tradicija neke etničke grupe, to ne znači da može biti iznad zakona. Aktivnosti NPAD-a bile su usmjerene i na podizanje svijesti u školama o temi trgovine ljudima, gdje su obuhvaćena sva djeca.

Opšti stav je da su ove vrste promotivnih aktivnosti mnogo efikasnije od sporadičnih kampanja za podizanje svijesti nevladinih organizacija ili vladinih institucija, jer su dio školskog programa. Mišljenje ispitanika je da je postignut značajan napredak u ovoj oblasti i da je neophodno nastaviti aktivnosti kako bi se podržalo ono što je već postignuto. Međutim, mehanizam za obezbjeđivanje još efikasnijeg otkrivanja potencijalnih žrtava trgovine ljudima treba unaprijediti i sprovesti u budućnosti. Otkrivanje trgovine ljudima predstavlja problem, što zahtijeva, ako želimo da se uspješno borimo, dobru saradnju nekoliko institucija. Prema našim sagovornicima, ova saradnja se u ovom periodu poboljšala i kao posljedica aktivnosti NPAD-a - to je saradnja Kancelarije nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i institucija iz oblasti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja i zakonodavstva, gdje svi zajedno rade na zaštiti žrtava i obezbjeđuju osiguravanje najboljeg interesa djeteta.

Slično se može tvrditi za pojavu djece sa ulice. NPAD 2017-2021 je prepoznaje kao jedno od najvažnijih pitanja u Crnoj Gori i, prema tome, definiše brojne aktivnosti/mjere vezano za zakonodavni okvir, kao i predviđanje socijalnih programa za rješavanje problema. Zbog nedostatka zvaničnog broja djece sa ulice u Crnoj Gori nemoguće je procijeniti da li su napori NPAD-a u ovoj podoblasti bili uspješni. Ali možemo zaključiti da konkretne aktivnosti / mjere NPAD-a koje se bave pitanjima navedenim u nastavku nisu u potpunosti sprovedene. Vlada nije uspjela da izradi sveobuhvatnu strategiju za rano napuštanje škole što može biti uzrok potrebe da djeca (i njihove porodice) rade i žive na ulicama. Osim toga, djeca sa ulice i dalje se upućuju u vaspitno popravni dom za maloljetnike, što daje utisak da su maloljetni prestupnici, a ne žrtve (uprkos tome što imaju pravo na specijalizovane programe). Ovo je povezano sa nedostatkom kriznih centara za djecu (ili u konkretnom slučaju „svratišta za djecu sa ulice“), koji su prema NPAD-u trebali biti otvoreni ali se to nije dogodilo.

Kada je riječ o trećem specifičnom cilju NPAD-a u ovoj oblasti (da se poboljša zaštita djece od seksualne eksploatacije, seksualnog zlostavljanja i dječje pornografije i primjena krivičnih sankcija protiv počinioca), preduzeto je nekoliko koraka za poboljšanje i usaglašavanje zakonodavnog okvira sa međunarodnim standardima, uključujući i ratifikaciju Konvencije o zaštiti djece od seksualne eksploatacije i zloupotrebe i izmjene i dopune Krivičnog zakonika i njegovog poglavlja XVIII. Osim toga, prema našim sagovornicima, dokazano je da su inicijative protiv onlajn seksualne eksploatacije kao što je „Mi štitimo“ efikasne. Međutim, u okviru ove specifične podoblasti postoje brojna pitanja: još uvijek je veoma teško odrediti broj žrtava seksualnog zlostavljanja i eksploatacije, što uzrokuje teškoće u praćenju napretka u ovoj oblasti, kazne za prestupnike ostaju relativno blage, postoji potreba za više programa socijalne zaštite/prevenije u ovoj oblasti i za dalje obučavanje profesionalaca koji rade sa žrtvama, kao i potreba za efikasnijom identifikacijom zlostavljanja. Većina

ovih problema predmet su NPAD-a 2017-2021, ali kako ovi problemi, prema našim sagovornicima, i dalje postoje, aktivnosti i mjere treba nastaviti i pojačati u budućem programiranju NPAD-a.

Specifični cilj 7.4 ove oblasti pretpostavio je i aktivnosti koje su trebale poboljšati tretman djece u oblasti maloljetničkog pravosuđa. Ovdje možemo zaključiti da su zakonodavni okvir i politika usklađeni sa međunarodnim standardima. Dio ovih napora bila je specijalizacija stručnjaka za maloljetničko pravosuđe (policija, sudije, tužioc, itd.) i prilagođavanje policije i sudskih postupaka djeci (oba cilja su dio NPAD-a). Iako je postignut napredak i sprovedene su aktivnosti u tom smislu u okviru NPAD-a, i dalje postoji prostor za poboljšanje. Na primjer, postoje regionalne razlike u osiguravanju principa pravosuđa prilagođenog djeci (posebno u pogledu postupaka policije i sudskog postupka), skoro da ne postoje stručnjaci koji bi se specijalizovali za maloljetničko pravosuđe, a Crna Gora nema ni takozvane sudove za djecu / porodicu.

Održivost

Održivost rezultata ove oblasti zavisi ne toliko od volje i podrške donosioca političkih odluka i kreatora politike, već (zbog činjenice da političko okruženje podržava politiku u ovoj oblasti politike) više o finansijskoj podršci potrebnoj za aktivnosti. Ovo je posebno slučaj kada se sprovede aktivnosti na polju gdje su do sada međunarodne organizacije bile veoma važan partner. To bi mogao biti faktor koji negativno utiče na sprovođenje strateških dokumenata u budućnosti uopšte, ali konkretnije i na primjenu budućeg NPAD-a.

Drugo pitanje je kako osigurati približavanje aktivnosti, koje su pretežno planirane pristupom odozgo prema dolje, lokalnom nivou. Održive efekte aktivnosti možemo osigurati samo ako obezbijedimo prenošenje uticaja aktivnosti iz strateških dokumenata kao što je NPAD na lokalni nivo. Prema našim sagovornicima, to je bilo evidentno u nekoliko projekata na temu trgovine ljudima, prinudnog braka i prosjačenja koji su imali odlične i održive rezultate zahvaljujući njihovom uticaju na lokalne zajednice, koje su sada bolje opremljene da otkriju ove pojave i reaguju u skladu sa zakonima i protokolima.

Medijske kampanje veoma su važne da se zadrži održivost u ovoj konkretnoj oblasti. Rezultati aktivnosti u ovoj konkretnoj oblasti u velikoj mjeri zavise od podizanja svijesti i promjene stavova ljudi.

Buduće programiranje

Zbog toga buduće programiranje treba staviti još veći naglasak na takve aktivnosti. Pored jačanja kampanja za podizanje svijesti, buduće programiranje u ovoj oblasti, prema sagovornicima, treba da ostane isto. Ipak, aktivnosti treba intenzivirati. Po njihovom mišljenju aktivnosti u ovoj oblasti već su dobro promišljene i djelotvorne. Oni ne vide smisao u kopiranju aktivnosti koje su dio strateških

dokumenata koje koordinira Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima. Opšta ocjena je da je sistem dobro osmišljen sa aspekta normativnih, institucionalnih i zakonodavnih aspekata.

Praćenje NPAD-a

Stav Kancelarije nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima je da se period za koji se podnose izvještaji o NPAD-u treba skratiti na pola godine. To bi osiguralo veću odgovornost i bolju kontrolu nad realizovanim aktivnostima. Ograničenje koje ovdje postoji odnosi se na eksterni faktor, a to je da ljudi koji izvještavaju nisu adekvatno stimulisani da sprovedu strožiji nadzor. Takođe bi bila dobra ideja ako bi se mogle izmijeniti neke od predloženih mjera jer NPAD traje četiri godine – da NPAD bude fleksibilniji. Prioriteti i potrebe djece mogu se promijeniti u tom periodu, što bi zahtijevalo nove i bolje prilagođene mjere. NPAD bi mogao biti fleksibilniji u tom pogledu.

Sa stanovišta sprovođenja NPAD-a bolje je da su aktivnosti generalno planirane, ali je lakše izvještavati o mjerama kada su one konkretno utvrđene. Takođe je lakše utvrditi indikatore kada su ciljevi specifičniji. Veća je šansa da će biti lakše mjeriti takav tip indikatora. Na primjer, neki ispitanici iz ove oblasti žale se da je „nemoguće izmjeriti neke indikatore NPAD-a, posebno one gdje su kriterijumi uspjeha Leć uključeni kao dio indikatora. To se ne može mjeriti. To bi značilo da se moraju precizno izbrojiti sve održane obuke, broj svih ljudi u javnom sektoru koji su odgovorni za ovu temu i na neki način izračunati procenat. Ovo je nerealno postavljen indikator".

Ovo je takođe jedan od razloga zašto je bolje da NPAD bude fleksibilniji; da se promijene indikatori u slučaju da se tokom sprovođenja NPAD-a pokaže da nisu merljivi.

Pored toga, bolje je da indikatori mjere ishod koji se smatra važnim za djecu, a ne aktivnosti same po sebi. Na primjer, indikator mjerenja broja obuka o tome kako prijaviti slučajeve sumnje na trgovinu ljudima ne govori nam o tome da li je krajnji ishod za djecu povoljan. Ako izmerimo broj prijavljenih slučajeva, to je bliže mjerenju ishoda uticaja koji je određena aktivnost imala na kvalitet života djece i na njihovo blagostanje.

Ovo je, na primer, jedan od slučajeva kada bi radna grupa (pored Savjeta za prava djeteta) pratila sprovođenje aktivnosti i mogla bi da izmijeni ove vrste indikatora. Ovu radnu grupu bi naravno trebalo na odgovarajući način stimulirati da radi češće i intenzivnije. Ona bi mogla imati više operativnih zadataka od Savjeta koji funkcioniše više kao tijelo koje daje mišljenja o širim pitanjima koja utiču na sprovođenje NPAD-a.

Praćenje treba da bude više uniformisano i da prati istu logiku izvještavanja. To bi omogućilo efikasnije praćenje i lakše izvještavanje institucija koje imaju obavezu da izvještavaju.

Programiranje zasnovano na rezultatima i indikatori za mjerenje napretka u NPAD-u

Strateški cilj je dobro definisan, njegov cilj je opšti i u skladu s potrebama djece i njihovih porodica, kako je analizirano u fazi konsultacija prije izrade NPAD-a.

Specifični ciljevi su u skladu sa strateškim ciljem. Lako možemo zamisliti da će strateški cilj biti postignut ako se oni postignu. Postoje dva problema sa ovim ciljevima, koji zahtijevaju našu pažnju.

Prvi pokušava da postigne promjene u vezi nekoliko karakteristika (umjesto samo jedne) zaštite djece u specifičnijem cilju 7.3. Ovaj cilj može se podijeliti u nekoliko ciljeva, od kojih je svaki detaljno razrađen i posebno rješava probleme koje treba riješiti. Želja da se riješi previše problema samo jednim specifičnim ciljem može dovesti do veće nejasnoće ciljeva i problema prilikom utvrđivanja indikatora.

Drugo pitanje je da specifični ciljevi predstavljaju rezultate, a ne ciljeve. Na primjer: „Poboljšana zaštita djece od seksualne eksploatacije, seksualnog zlostavljanja i dječje pornografije i primjena krivičnih sankcija protiv počinioca" su rezultati cilja koji treba formulirati kako slijedi: „Poboljšati zaštitu djece od seksualne eksploatacije, seksualnog zlostavljanja i dječje pornografije i primjenu krivičnih sankcija protiv počinioca."

Ovi strateški ciljevi, kao i strateški specifični ciljevi trebaju imati svoje posebne indikatore. Međutim, nije jasno da li takozvani indikatori utiču na kraju NPAD-a predstavljaju ove indikatore.

Kada su u pitanju mjere i aktivnosti vezane za ovu oblast, zaključujemo da su dobro definisane i adekvatno postavljene za rješavanje i postizanje specifičnog, a samim tim i strateškog cilja. Ove mjere i aktivnosti predstavljaju mješavinu aktivnosti politike, obuka i aktivnosti podizanja svijesti, gdje se čini da su političke aktivnosti najvažnije sudeći po broju aktivnosti. Opet, kao i za aktivnosti u drugim oblastima, one nisu stvarne mjere i aktivnosti, već više podciljevi za određene ciljeve i stoga ne sadrže konkretnu aktivnost. Aktivnost je tada u većini slučajeva dio indikatora. Drugi problemi sa indikatorima su: 1. u nekim slučajevima vremenski okvir takođe je dio indikatora, 2. u nekim slučajevima indikator već sadrži to što bi bila mjera uspjeha. Ovo, opet, dovodi do zabune, većih poteškoća u dostavljanju podataka za indikatore i nejasnoća i manje jedinstva u praćenju NPAD-a. Na primjer, izuzetno je teško dostaviti podatke za indikator: „Do kraja 2017. godine 40% svih stručnjaka koji rade sa djecom biće obučeni i senzibilizirani za problem trgovine ljudima". Pored toga, prije svega postoji problem sa definisanjem broja ovih stručnjaka i mjerenjem da li je u stvarnosti 40% njih zaista prošlo takvu obuku. Prema tome, trebaće nam kriterijumi prema kojim se različite obuke definišu kao takve obuke.

Drugi problem sa miješanjem indikatora i mjera za uspjeh je npr. indikator čiji rezultat ne zavisi isključivo od aktivnosti. Na primjer indikator „Do 2017. godine broj prijavljenih slučajeva seksualnog iskorišćavanja, seksualnog zlostavljanja i dječje pornografije i sprovođenje krivičnih sankcija protiv počinioca povećaće se za 30%“. Ovo je problematično jer broj prijavljenih slučajeva ne zavisi isključivo od aktivnosti NPAD-a za povećanje izvještavanja, već i od stvarnih slučajeva. To stoga ne može biti mjera za uspjeh aktivnosti. Vremenski okvir za postizanje ovih ciljeva treba isključiti iz indikatora.

6. Kako bolje pratiti ukupno blagostanje djece u Crnoj Gori

Ne postoji širi i kontinuirani proces evaluacije i praćenja dječjih prava i blagostanja djece u Crnoj Gori. Veoma je važno uspostaviti takav sistem kako bi pomogao u procjeni uticaja NPAD-a, ali i radi praćenja ukupnog blagostanja djece u Crnoj Gori i njegovih trendova. Kao što je već navedeno u zaključcima analize, potrebna je sveobuhvatna procjena NPAD-a, više fokusirana i zasnovana na rezultatima i/ili uticajima, kao i blagostanja djece uopšte. Važno je napraviti razliku između rezultata kod djece i konteksta politike. Sam po sebi, NPAD je zasnovan u značajnoj mjeri na kontekstualnim ciljevima i samim tim na indikatorima koji mjere pozitivne promjene na mezo političkom nivou, a mnogo manje na nivou ishoda, gdje bi se koristili indikator rezultata koji bi mjerili direktno blagostanje djece.

Jedna veoma važna inicijativa koja ima za cilj da se ovo pitanje izmijeni i dopuni su Istraživanja višestrukih indikatora (MICS). Ovo je međunarodni program istraživanja domaćinstava koji je osmislio UNICEF tokom devedesetih. Crna Gora je već učestvovala u istraživanju u 2005. i 2013. godini. Ovdje je Unicef sarađivao sa Zavodom za statistiku i Vladom Crne Gore u tome koji je najveći pojedinačni izvor međunarodno uporedivih podataka o djeci i ženama koji se odnose na obrazovanje, uslove života, socijalnu zaštitu, i zdravlje u zemljama sa niskim, srednjim i visokim prihodima. Crna Gora planira ponovo da učestvuje u istraživanju u 2018. godini. To će predstavljati još jedan korak u dostupnosti međunarodno uporedivih indikatora za procjenu stanja djece, žena i muškaraca u navedenim oblastima, uključujući 21 indikator Milenijumskog razvojnog cilja (MRC) i ciljeve održivog razvoja (COR). Uprkos tome što Crna Gora ima iskustva u učešću u MICS-u, nema dokaza da bi NPAD zaista imao koristi od ovih novootkrivenih statističkih podataka. Uprkos dostupnosti podataka, oni nisu dio sistematskog praćenja ukupnog blagostanja djeteta. Možda su podaci prikupljeni kroz MICS mnogobrojni. Obilje podataka može ponekad biti kontraproduktivno u ciklusu politike, jer je kreatorima politike i donosiocima političkih odluka teško da ih detaljno pobroje i prevedu na jezik politike.

Ovo je jedan od razloga za sve veću popularnost različitih indeksa (npr. indeks UNICEF-a, „KidsRights“, itd.) koji postaju sve značajniji u

praćenju rezultata u pogledu života djece na državnom i međudržavnom nivou. Oni značajno doprinose razumijevanju blagostanja djece na međunarodnom nivou, što ima za rezultat i daje pojednostavljenu ali tačnu sliku društvene realnosti kreatorima politike na koje pozitivno utiču odgovarajućim i boljim programiranjem politike za djecu i njihove porodice.

U svjetlu toga, mogao bi se postaviti sljedeći cilj za buduće praćenje blagostanja djece u Crnoj Gori:

1. Formulirati/prilagoditi ili sprovesti indeks blagostanja djeteta koji je uporediv u međunarodnom kontekstu.

Prednost kompozitnog indeksa je u tome što pojednostavljuje praćenje blagostanja. Predstavlja pristup zasnovan na podacima (samo jednim rezultatom ili poenima za svaki domen indeksa) i tačno prikazuje situaciju djece, kao i njene trendove. Smanjuje (ponekad nepodesnu za kontrolu) složenost i omogućava jednostavnu i brzu procjenu stanja djece u skladu sa određenom oblasti. Može se koristiti za zastupanje, istraživanje, kao i za kreiranje politike i političko odlučivanje.

Uvođenje podataka za Crnu Goru u međunarodnim dječijim indeksima moglo bi doprinijeti boljem razumijevanju nacionalnog blagostanja djece, kao i komparativnom sagledavanju na međunarodnom nivou. Kod komparativnog sagledavanja, korišćenje indeksa omogućava identifikaciju dobrih praksi koje ističu zemlje sa najvišim ocjenama i njihovo potencijalno prilagođavanje crnogorskom kontekstu. Kao što je ranije rečeno, kompozitni indeksi povećavaju identifikaciju problema blagostanja djeteta prema njegovim oblastima. Indeks koji je za Sloveniju nedavno formulisao Institut za socijalnu zaštitu Republike Slovenije (projekat koji finansira UNICEF) projektovan je slično UNICEF-ovom indeksu blagostanja djece iz 2013. godine. Sastoji se od sedam oblasti blagostanja djece (materijalno blagostanje, zdravlje i bezbjednost, obrazovanje, ponašanje i rizici, stanovanje, porodični i vršnjački odnosi i subjektivno blagostanje) i 31 pažljivo odabranih indikatora rezultata koji zajedno najbolje predstavljaju svaku oblast (za pojedinosti o indikatorima vidjeti Prilog). Kompozitni indeks tada predstavlja složeni prosjek od 7 oblasti, koje se odnose na različite ranije identifikovane oblasti blagostanja djeteta.

Međutim, postoji nekoliko važnih koraka prije usvajanja takvog indeksa. Jedan od najvažnijih je dostupnost podataka. Analizu ovih indikatora i njihove dostupnosti treba izvršiti u Crnoj Gori. Dio podataka za neke od ovih indikatora rezultata uzima se iz međunarodnih istraživačkih studija kao što je HBSC studija - Ponašanje u vezi sa zdravljem djece školske dobi (Crna Gora još nije dio ove studije). U svjetlu toga, trebalo bi izvršiti sveobuhvatnu analiza učešća Crne Gore u nekoliko međunarodnih istraživačkih studija, mogućnosti uključivanja u takve studije i dostupnih nacionalnih podataka.

7. Stečena iskustva i preporuke

Stečena iskustva i sljedeće preporuke zasnovane su na kriterijumima prema kojim smo analizirali oblasti.

Najprije pogledajmo **fazu konsultacija prije izrade** NPAD-a. Faza konsultacija prije izrade dokumenta veoma je važna jer povećava šanse za kvalitet strateškog dokumenta, usvajanje NPAD-a kao vlastitog dokumenta, povezuje ciljeve NPAD-a sa postojećim strateškim ciljevima drugih strateških dokumenata i obezbjeđuje mehanizam za komunikaciju između različitih aktera. Koordinaciono tijelo NPAD-a mora da uključi **relevantne teme** u NPAD što je najvažniji cilj faze konsultacija prije izrade dokumenta. Možemo zaključiti da je faza konsultacija prije izrade NPAD-a bila prilično uspješna i inkluzivna, uključen je širok spektar aktera koji su mogli da izraze svoje stavove, mišljenja i ideje o pitanjima i intervencijama u svom domenu. Međutim, još uvijek ima prostora za poboljšanje, jer bi proces mogao biti još sistematičniji i sveobuhvatniji, okupljanjem različitih vladinih, nevladinih i međunarodnih aktera. Neke od preporuka navedene su u nastavku:

- Moraju se uspostaviti jasne i dobro projektovane procedure, kao i plan angažovanja aktera radi informisanja, konsultovanja i aktivnog učešća aktera u odlučivanju.
- Ovaj proces treba da bude što inkluzivniji, otvoreniji i transparentniji. Poseban naglasak treba staviti na uključivanje NVO sektora, posebno organizacija koje predstavljaju ugrožene grupe djece u crnogorskom društvu.
- Treba uključiti perspektivu djece u konsultativni proces. Kao i u periodu 2013-2017. godine, treba organizovati fokus grupe sa djecom i za NPAD za period 2017-2021. Prilikom sastavljanja spiska učesnika treba poštovati jednaku regionalnu, rodnu i etničku zastupljenost.
- Tako bi konsultativni proces mogao biti korak bliže da postane proces koji slijedi pristup „odozdo prema gore“ i izbjegao bi zamke iz perioda 2017-2021, kada je procesom prilično dominirao pristup „odozgo prema dolje“.
- Postupak pod nazivom mapiranje aktera može se sprovesti u ovoj fazi. Ovo je kolaborativni proces istraživanja, rasprave i diskusija koji je zasnovan na više perspektiva kako bi se utvrdila ključna lista aktera u čitavom spektru aktera. Mapiranje se može razvrstati u četiri faze (identifikacija: sastavljanje spiska relevantnih grupa, organizacija i ljudi; analiza: razumijevanje perspektiva aktera i interesa; mapiranje: vizuelizacija odnosa prema ciljevima i drugim akterima; utvrđivanje prioriteta: rangiranje relevantnih aktera i identifikacija problema).

- Proces mapiranja aktera jednako je važan kao i rezultat, a kvalitet procesa zavisi od znanja i kapaciteta učesnika. Zbog toga je važno formirati specijalizovane radne grupe umjesto samo jedne krovne grupe aktera. Ovo će dodatno osiguravati odgovarajuću i potpunu pokrivenost svake oblasti.
- Detaljna analiza stanja djece u specifičnim oblastima zasnovana na kvalitativnim i kvantitativnim podacima treba da bude osnova faze konsultacija. Detaljna analiza sprovođenja NPAD-a za period 2013-2017 treba da bude sastavni dio faze konsultacija.

Drugi dio preporuka odnosi se na efikasnost NPAD-a za period 2013-2017. Budući da postoji puno specifičnih preporuka koje su već uključene u poglavlje 5 u dijelu koji se odnosi na efikasnost svake oblasti, više ćemo se usredsrijediti na opšte zaključke i preporuke. Najopštiji zaključak je da su značajna poboljšanja postignuta u svim oblastima koje pokriva NPAD. Ne postoje značajni spoljni faktori (faktori koje koordinaciono tijelo NPAD-a ne može efikasno kontrolisati) koji sprečavaju postizanje strateškog cilja. Ovo je naročito slučaj kada se razmatraju mogući politički akteri koji imaju pravo veta u određenim oblastima – čini se da su političke okolnosti prilično povoljne za reformske procese, posebno ako su u skladu sa procesom pridruživanja EU i usklađivanja zakonodavnog okvira sa međunarodnim standardima. Preporuke vezane za efikasnost NPAD-a su:

- Naglasak sljedećeg NPAD-a treba da pređe sa zakonodavnog okvira na poboljšanje primjene ovog okvira u praksi.
- Da bi se omogućio ovaj proces, treba povećati kapacitete više stručnjaka koji se bave djecom kako bi se u praksi podržao zakonski okvir.
- Treba povećati pružanje usluga NVO i njihov kvalitet kako bi se podržale promjene u zakonodavnom okviru.
- U vezi sa gore navedenim preporukama, treba objaviti otvorene pozive za NVO i druge pružaoce usluga koji su inherentni dio NPAD-a. Ciljevi otvorenih poziva treba da budu u skladu sa NPAD-ovim strateškim ciljevima.
- U vezi sa gore navedenim preporukama, opštine treba podstaći (takođe finansijski) da pružaju usluge da podrže pozitivne zakonodavne promjene u praksi.
- Povećanje svijesti laičke i stručne javnosti u oblasti više tema (diskriminacija, nasilje, seksualna eksploatacija, prisilni brakovi, dječiji rad, deinstitucionalizacija, itd.). Ovo može povećati obim aktivnosti NPAD-a, njihov uspjeh i efikasnost.
- Usklađivanje NPAD-a sa drugim strateškim dokumentima koji regulišu oblasti NPAD-a.
- Poboljšanje koordinacije između različitih aktera koji su nadležni za određene oblasti. Ovo je naročito važno u svjetlu sve većeg broja sveobuhvatnih pitanja koja treba riješiti na međuresornom nivou.

- Osnovne vodeće principe za svaku oblast treba da budu predstavljeni prije opisa izazova i mjera za njihovo rješavanje. To će povećati jasnoću strateškog cilja i dati smjernice za planiranje aktivnosti.

Treći skup preporuka vezan je za **održivost**. Održivost rezultata presudna je za NPAD jer obezbjeđuje njegovu dugotrajnost i uticaj. Ovdje je važno da NPAD može da odgovori na promjenljive okolnosti koje bi mogle znatno uticati na njegove šanse za opstanak. Zbog toga je važno da NPAD razvije strategiju za rješavanje različitih vrsta rizika koji utiču na njegovu održivost i da je generalno dovoljno fleksibilan da je sam izmijeni. Veća fleksibilnost povećava šanse za održive rezultate. U tom pogledu, preporuka obuhvata:

- Izradu održivog plana koji treba da sadrži karakteristike navedene u nastavku.
- Plan za redovno dobijanje povratnih informacije aktera o napretku i problemima u sprovođenju NPAD-a.
- Izradu scenarija upravljanja rizicima i strategija za njihovo sprovođenje ako se pokaže da je originalni NPAD neizvodljiv u izmijenjenim (ekonomskim, socijalnim, političkim) okolnostima.
- Potrebni su redovni sastanci ključnih aktera kako bi se raspravljalo o pitanjima održivosti.
- Obezbijediti više izvora finansiranja. Ovo je posebno važno u svjetlu mnogih aktivnosti NPAD-a koje se finansiraju iz međunarodnih fondova. Obezbijediti strategije za prelazak sa ove vrste finansiranja na lokalno ili nacionalno finansiranje.
- Uključiti u NPAD postojeće otvorene pozive kako bi podržali oblasti NPAD-a koje treba dodatno poboljšati.
- Osigurati da su akteri vlasnici procesa izrade i sprovođenja NPAD-a. Prikazati pozitivne praktične rezultate aktivnosti. Predstaviti pozitivne studije slučaja. Ako posmatraju aktivnosti kao svoje vlastite, a ne samo kao dodatni zadatak, postoji veća šansa da će se rezultati održati.
- Iako postoji velika politička podrška za sprovođenje NPAD-a, pozitivne studije slučaja sa stvarnim uspjesima NPAD-a treba predstaviti donosiocima političkih odluka i javnosti uopšte. To može dodatno da osigura održivost.

Četvrti i posljednji skup preporuka odnosi se na **sistem praćenja** blagostanja djeteta uopšte, a posebno na procjenu programiranja zasnovanog na rezultatima i indikatorima iz NPAD-a. Kao što je već navedeno u izvještaju, sveobuhvatno i sistematično praćenje stanja djece i njihovog kvaliteta života i blagostanja treba da bude bitan dio ciklusa politike. Već je osmišljen poseban sistem praćenja kao dio napora za sprovođenje NPAD-a. Uprkos naporima u okviru prve oblasti NPAD-a, takav sistem još uvijek ne postoji u Crnoj Gori. Međutim, to ne znači da postoji nedostatak podataka ili da se podaci ne prikupljaju. Što se tiče praćenja, nedostaje sistemski pristup, kontinuirana priroda, fokus i

opšta kultura političkih odluka zasnovanih na dokazima. Stoga postoji snažna potreba za uspostavljanjem takvog sistema ukoliko želimo da imamo dobar instrument za mjerenje koji može da posluži kao dobra osnova za političko djelovanje različitih aktera kao što su donosioci politika, istraživači, mediji, zagovaračke grupe i javnost, što na kraju vodi u pravcu kreiranja politike zasnovane na dokazima, bolje analize položaja djece i poboljšanja njihove situacije. Preporuke koje se odnose na ovaj skup kriterijuma za procjenu sprovođenja NPAD-a mogu se sažeti u sljedećim tačkama (prvih pet povezane su sa opštim praćenjem blagostanja djece, a posljednje direktno sa praćenjem NPAD-a):

- Povećati značaj, kapacitete i vidljivost Savjeta za prava djeteta. Savjet treba aktivno da prati prava djeteta, a Predsjednik Vlade treba da bude predsjedavajući što je češće moguće.
- Uspostaviti savremen i koncizan sistem praćenja koji omogućava analizu trendova, analizu komparativnih slabosti i prednosti određenih oblasti blagostanja djeteta (materijalno blagostanje, stanovanje i okruženje, obrazovanje, zdravlje, rizično ponašanje, subjektivno blagostanje) i međunarodno poređenje. Ovo se može postići uključivanjem Crne Gore u međunarodno priznate složene indekse koji mjere ukupno blagostanje.
- Postoji snažna potreba da se indikatori podijele po osnovu rezultata na indikatore za djecu i političke ili kontekstualne indikatore.
- Crna Gora treba da se pridruži međunarodno priznatim i dobro uspostavljenim istraživačkim studijama (kao što je Ponašanje u vezi sa zdravljem kod djece školskog uzrasta) kako bi se osigurala uporedivost podataka.
- Crna Gora bi mogla razviti poseban nacionalni indeks uzimajući u obzir svoje nacionalne karakteristike. Takav indeks može biti tačniji od međunarodnog indeksa i mogao bi koristiti već postojeće nacionalne izvore podataka. Takav indeks bi mogao biti sinhronizovan sa NPAD-om i mogao bi poslužiti kao polazna tačka za poboljšanje postojećeg sistema praćenja NPAD-a.
- Opšti sistem praćenja NPAD-a treba poboljšati.
- Indikatori NPAD-a moraju biti formulisani u skladu sa SMART pristupom.
- Aktivnosti NPAD-a moraju biti preformulisane kako bi organu za sprovođenje pružile jasniju sliku o tome šta treba učiniti.
- NPAD mora da uspostavi novu kategoriju u logičkom modelu - mjeru uspjeha. Ovo će osigurati da postoji cilj koji je zasnovan na podacima i mjerljiv (i vremenski okvir) u pravcu kojeg vodi određena aktivnost.
- NPAD mora da uzme u obzir idealni logički model i unese u svoju teoriju promjenu elemenata koji trenutno nedostaju. Treba da uzme u obzir uzročne veze između ulaznih podataka, aktivnosti, rezultata, ishoda i uticaja.

- Sistem praćenja NPAD-a može biti fleksibilniji. Ako se, na primjer, dokaže da neki indikatori nisu mjerljivi, treba ih zamijeniti.
- Sistem praćenja mora bolje da odgovori na probleme u sprovođenju. To znači da izvještavanje ili bar sastanci između aktera odgovornih za sprovođenje treba da budu češći.

Tabela 1: Indeks blagostanja djeteta

OBLASTI	KOMPONENTE	INDIKATORI
MATERIJALNO BLAGOSTANJE	MATERIJALNA DEPRIVACIJA	Visoka stopa materijalne deprivacije
		Mjerilo materijalnog stanja porodice (eng. <i>Family affluence scale - FAS</i>)
	EKONOMSKA DEPRIVACIJA	Relativna stopa siromaštva djece
		Relativni jaz siromaštva djece
ZDRAVLJE I BEZBJEDNOST	ZDRAVLJE NA ROĐENJU	Stopa smrtnosti novorođenčadi (na 1000 živorođenih)
		Mala težina na rođenju (% ukupne živorođene djece težine ispod 2.500 g)
	SMRTNOST DJECE I MLADIH	Stopa smrtnosti djece (ukupan broj smrtnih slučajeva, svi uzroci, na 100.000 (1-14)
	PSIHOSOCIJALNO ZDRAVLJE	Učestalost psihosomatskih simptoma (% djece sa najmanje dva prijavljena simptoma u posljednjih šest mjeseci) (starosti 11, 13, 15 godina)
		Stopa samoubistava (broj smrtnih slučajeva - namjerno samopovređivanje, na 100.000) (0-15 godina)
PONAŠANJA I RIZICI	PONAŠANJE U POGLEDU ZDRAVLJA	Prekomjerna težina (% djece koja imaju prekomjernu težinu (BMI)) (11, 13, 15 godina)
		% djece koja jedu doručak svakog radnog dana (11, 13, 15 godina)
		% djece koja jedu voće svakog dana (11, 13, 15 godina)
		% djece koja su prijavila umjerenu do intenzivne fizičke aktivnosti najmanje 60 minuta dnevno
	RIZIČNA PONAŠANJA	Stopa fertiliteta adolescenata (porođaj na 1000 žena starosne dobi od 15 do 19 godina)
		% djece koja puše najmanje jednom sedmično (11, 13, 15 godina)
		% djece koja su bila pijana najmanje dva puta u posljednjih 30 dana (11, 13, 15

		godina)
		% 15-godišnjaka koji su koristili kanabis u posljednjih 30 dana (11, 13, 15 godina)
		% 15-godišnjaka koji su koristili pouzdanu metodu kontracepcije prilikom posljednjeg seksualnog odnosa (11, 13, 15 godina)
	IZLOŽENOST NASILJU	% djece koja su učestvovala u fizičkoj tuči bar jednom u posljednjih godinu dana (11, 13, 15 godina)
% djece koja su maltretirana u školi najmanje jednom u posljednja dva mjeseca (11, 13, 15 godina)		
OBRAZOVANJE	POSTIGNUTI REZULTATI	Prosječan rezultat na PISA testovima čitanja (15 godina)
		Prosječan rezultat na PISA testovima matematike i pismenosti (15 godina)
		Prosječan rezultat na PISA testovima iz prirodnih nauka (15 godina)
STANOVANJE I OKRUŽENJE	STANOVANJE	Prenaseljenost (prosječan broj soba po osobi)
		Stopa materijalne deprivacije za dimenziju „stanovanje“ (% djece koja su prijavila više od jednog problema u pogledu stanovanja)
	BEZBJEDNOST U OKRUŽENJU	% domaćinstava sa djecom koja su prijavila krivična djela, nasilje i vandalizam u okruženju
ODNOSI U PORODICI I SA VRŠNJACIMA	ODNOSI U PORODICI	% dece kojima je lako ili veoma lako razgovarati sa svojim majkama (11, 13, 15 godina)
		% dece kojima je lako ili veoma lako razgovarati sa svojim očevima (11, 13, 15 godina)
	ODNOSI SA VRŠNJACIMA	% učenika koji kažu da imaju dobre drugove u školi koji im pomažu (11, 13, 15 godina)
		% učenika koji kažu da imaju mnogo prijatelja (11, 13, 15 godina)
SUBJEKTIVNO BLAGOSTANJE	ZADOVOLJSTVO ŽIVOTOM	% učenika koji kažu da su veoma zadovoljni životom (11, 13, 15 godina)

Izvor: Institut za socialnu zaštitu Republike Slovenije