



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Hamdije Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

UPRAVLJANJE STRATEGIJAMA NA NIVOU BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: 05-16-1-1100/18

Sarajevo, decembar 2018. godine



Upravljanje strategijama na nivou BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu: „Upravljanje strategijama na nivou BiH“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH.

Cilj revizije je bio istražiti da li Vijeće ministara i institucije BiH preduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurali efikasan sistem planiranja, izrade, usvajanja i provođenja strategija kao i izvještavanja o provođenju strategija i postignutim rezultatima i efektima tih strategija.

Imajući u vidu cilj revizije, nalazi ukazuju da su uspostavljene prakse planiranja, izrade, usvajanja, provođenja, izvještavanja o provođenju i evaluaciji strategija, kao i nedovoljan angažman svih učesnika, uticali na neefikasnost procesa upravljanja strategijama.

Nepostojanje propisa kojima se reguliše upravljanje strategijama, kao i strateško dugoročno planiranje, dovodi do različitih praksi u svim segmentima upravljanja strategijama. Proces predlaganja i planiranja strategija nije osigurao analize mogućnosti za provođenje istih kako sa aspekta podrške svih učesnika tako i kapaciteta za provođenje, kao i prioritizacije istih.

Izvještavanje o strategijama ne osigurava potrebne informacije o ostvarenim rezultatima i ciljevima, efektima utrošenih finansijskih sredstava za izradu i provođenje strategija, kao ni problemima u provođenju, prijedlozima za unapređenje, na osnovu kojih bi se trebale preduzimati aktivnosti na unapređenju. Aktivnosti Vijeća ministara nakon razmatranja izvještaja su deklarativne prirode, bez dublje analize uzroka problema, jasnijeg definisanja načina i konkretnih mjera za otklanjanje probleme i aktivniji nadzor nad aktivnostima unapređenja, za šta odgovornost snose i institucije koje podnose takve izvještaje.

Neefikasno upravljanje strategijama može da dovede do nepostizanja ili kašnjenja u postizanju zacrtanih ciljeva tj. izostanka napretka u oblastima u kojima se strategijom željelo unaprijediti stanje. Bez efikasnog upravljanja strategijama rizikuju se sve naknadne odluke koje se baziraju na istim i kojima se oblikuje provođenje javnih politika u jednoj ili više oblasti.

Strategije za koje je istekao rok za provođenje, a čiji ciljevi i efekti nisu postignuti, mogu imati za posljedicu nenamjenski utrošak sredstava i resursa utrošenih za izradu i provođenje strategije, propuštanje korištenja potencijalnih sredstava iz raspoloživih fondova, te stvaraju loš imidž institucija i gubitak povjerenja javnosti u postizanje napretka u određenoj oblasti. Donošenje strategija nije samo sebi cilj, i kako se pokazalo, nije dovoljan uslov već potreban preduslov za realizaciju predviđenih ciljeva, aktivnosti i mjera za napredak u određenoj oblasti.

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je dao određene preporuke Vijeću ministara BiH i institucijama BiH, čija bi implementacija, prema mišljenju Ureda, trebala da doprinese unapređenju upravljanja strategijama na nivou BiH.

Ured za reviziju je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvještaja institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom uz mogućnost očitovanja na nalaze, zaključke i preporuke obavljene revizije. Nakon isteka roka



za očitovanje, u kojem je samo Direkcija za evropske integracije dostavila komentar, izrađen je konačan izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

GENERALNI REVIZOR

Dragan Vrankić, v.r.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.



Sadržaj

Skraćenice.....	4
IZVRŠNI REZIME	5
1. Uvod	7
1.1. Pozadina problema i motivi	7
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije	9
1.3. Reviziono pitanja i kriteriji revizije	10
1.4. Izvori i metode revizije.....	12
1.5. Struktura izvještaja	12
2. Opis predmeta revizije.....	13
2.1. Strateško planiranje	13
2.2. Strateško planiranje, strategije, propisi i nosioci aktivnosti na nivou BiH.....	13
2.3. Osnovne statistike.....	16
3. Nalazi revizije	17
3.1. Planiranje, izrada i usvajanje strategija	17
3.1.1. Planiranje strategija.....	17
3.1.2. Izrada strategija.....	21
3.1.3. Usvajanje strategija.....	24
3.2. Provođenje, izvještavanje i aktivnosti Vijeća ministara na praćenju usvojenih strategija.....	26
3.2.1. Provođenje i izvještavanje o provođenju strategija	26
3.2.2. Izvještavanje o evaluaciji.....	27
3.2.3. Aktivnosti Vijeća ministara na praćenju usvojenih strategija	28
4. Zaključci revizije	30
5. Preporuke	32
Prilozi	35



Skraćenice

SKRAĆENICA	PUNI NAZIV
BiH	Bosna i Hercegovina
BD	Brčko distrikt Bosne i Hercegovine
GI I	Godišnji izvještaj institucija
GI VM	Godišnji izvještaj Vijeća ministara
GP I	Godišnji program rada institucija
GP VM	Godišnji program rada Vijeća ministara
GS VM	Generalni sekretarijat Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
DEI	Direkcija za evropske integracije
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje
EU	Evropska unija
IPA	Instrument pretpristupne pomoći Evropske unije
IPA II	Instrument pretpristupne pomoći Evropske unije za period 2014.-2020.
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
UKRJU	Ured koordinatora za reformu javne uprave
MLJPI	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine
MP	Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine
MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine
MFT	Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
MCP	Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
Vijeće ministara	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
SBA	Small Business Act for Europe (Zakon o malom biznisu za Evropu)
SPR I	Srednjoročni program rada institucije
SPR VM	Srednjoročni program rada Vijeća ministara
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
KM	Konvertibilna marka
EUR	Euro

IZVRŠNI REZIME

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka na temu „Upravljanje strategijama na nivou BiH“. Cilj revizije je bio istražiti da li Vijeće ministara i institucije BiH preduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurali efikasan sistem planiranja, izrade, usvajanja i provođenja strategija kao i izvještavanja o provođenju strategija i postignutim rezultatima i efektima tih strategija.

U nastavku se prezentuju najznačajniji nalazi i preporuke, koji su rezultat ove revizije.

Nalazi:

- Propisani strateški dokument (Strateški okvir) koji bi trebao da obuhvata sve dokumente strateške važnosti na osnovu kojih institucije BiH pripremaju svoje programe ili planove, kao i strategije nije jasno definisan sa aspekta vremena i načina na koji se donosi, a u praksi se ograničava na tri godine.
- Strategija kao planski dokument kao ni strateško, dugoročno planiranje na nivou Vijeća ministara nije regulisano propisima.
- Ne postoji potpuna usaglašenost strategija planiranih Strateškim okvirom sa strategijama planiranim kroz srednjoročne i godišnje planove Vijeća ministara ni institucija.
- Nije uspostavljen sistem koji treba da osigura podršku svih učesnika u procesu planiranja strategija kroz planske dokumente Vijeća ministara.
- Vijeće ministara nije razvilo kapacitete za upravljanje strategijama.
- U Vijeću ministara i tijelima Vijeća ministara niko se ne bavi analizom predloženih strategija i izborom prioriternih strategija sa aspekta mogućnosti provođenja istih.
- Unapređenje kapaciteta za strateško planiranje nije riješeno na sistemski način. Pojedinačni projekti kroz koje se unapređuju znanja i prakse nisu osigurali prijenos znanja između svih institucija.
- Prakse rada na izradi strategija su različite. Ne postoje propisi ili uputstva kojima se definiše metodologija izrade strategija niti mehanizmi izrade i koordinacije kada su nosioci provođenja strategija i institucije entiteta i BD.
- Strategije kao dokumenti se razlikuju po formi, sadržajnom obuhvatu i sadržaju akcionih planova kao i definisanom načinu izvještavanja o provođenju i evaluaciji strategija. Ne postoje propisi ili uputstva kojima se definišu osnovne/obavezne kategorije koje treba da sadrže dokumenti strategija i akcionih planova.
- Značajan broj strategija iz planskih dokumenata Vijeća ministara od 2016. godine nije usvojen. Pri tome se određene strategije koje nisu usvojene planiraju iz godine u godinu.
- U Vijeću ministara se ne prate rokovi za izradu strategija, ne vodi se evidencija svih usvojenih strategija niti su sve usvojene strategije objavljene na internet stranici Vijeća ministara.
- Osim što postoje strategije koje nisu provedene u rokovima za koji su donesene, utvrdili smo da i za one koje su provedene ili u toku, ne znači nužno i da su provedene sve planirane aktivnosti i mjere. Naime, izvještaji o provođenju ne sadrže informacije o svim planiranim aktivnostima, o utrošenim sredstvima, ne navode se problemi u provođenju i ne daju se preporuke za unapređenje.



- Rijetko je predviđeno posebno izvještavanje o evaluaciji strategija, tako da je malo informacija o tome jesu li i u kojoj mjeri postignuti rezultati i ostvareni ciljevi koji su planirani strategijama.
- Kod određenih strategija se u sklopu izvještaja o provođenju izvještavalo o ostvarenju rezultata i postignuću ciljeva. Međutim, i tu su utvrđeni određeni nedostaci koji se tiču kompletnosti informacija o ostvarenim ciljevima, načina prezentacije, kao i izostanka informacija o utrošenim sredstvima za provođenje strategije.
- U Vijeću ministara ne prate se obaveze i rokovi za dostavu izvještaja i nije uspostavljena baza dostavljenih izvještaja o provođenju i evaluaciji strategija.
- Vijeće ministara je u određenim slučajevima razmatralo dostavljene izvještaje bez konkretno donesenih zaključaka i bez ocjene samog izvještaja, iako su u izvještajima navedeni određeni problemi i evidentno nisu ispunjene sve planirane aktivnosti.

Preporuke:

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je dao određene preporuke Vijeću ministara kao ključnoj instituciji za upravljanje strategijama, kao i institucijama BiH koje učestvuju u planiranju, izradi, provođenju i izvještavanju o strategijama.

Vijeće ministara

- Preporučujemo Vijeću ministara da uspostavi i propisima uredi strateško, dugoročno planiranje.
- Preporučujemo Vijeću ministara unapređenje procesa planiranja, kako strateškog tako i srednjoročnog.
- Preporučujemo Vijeću ministara da unaprijedi i utvrdi jedinstven okvir načina izvještavanja o provođenju strategija i evaluaciji, ojača svoj ulogu u praćenju, analizi i preduzimanju korektivnih aktivnosti, i uspostavi transparentne evidencije svih usvojenih strategija i izvještaja o istim.
- Preporučujemo Vijeću ministara da ojača vlastite kadrovske kapacitete za upravljanje strategijama, ali i kapacitete u svim institucijama BiH.
- Preporučujemo Vijeću ministara da osigura veći doprinos DEP i DEI u procesu upravljanja strategijama.

Institucije BiH

- Preporučujemo institucijama BiH koje planiraju, izrađuju, provode i izvještavaju o strategijama da budu blagovremene i proaktivne u svim aktivnostima.



1. Uvod

1.1. Pozadina problema i motivi

Strategija¹ predstavlja akt planiranja kojim se definišu pravci akcija i alokacije resursa neophodnih za ostvarenje dugoročnih i strateških ciljeva.

S tim u vezi, strategija, u smislu javne uprave, je planski dokument kojim se oblikuje provođenje javnih politika² u jednoj ili više oblasti za određeni period. Provođenje strategije treba da doprinese ostvarivanju viših strateških/razvojnih ciljeva. Strategijom se uspostavljaju prioriteta, usmjeravaju investicije i stvara osnova za raspodjelu javnih resursa, a sve sa ciljem blagovremenog prilagođavanja postojeće javne politike i oblikovanje nove, kako bi se odgovorilo na izazove dinamičnog okruženja i osigurao održivi ekonomski i društveni razvoj.

Vijeće ministara je 2015. godine usvojilo Strateški okvir BiH za period 2015 – 2018. kojim su planirane određene strategije koje treba donijeti u ovom periodu.

Iako nema preciznih podataka koliko je strategija trenutno aktuelno na nivou BiH, istraživanjem smo utvrdili da je Vijeće ministara, u posljednje dvije godine, usvojilo najmanje 20 strategija iz raznih oblasti³ kao i da određeni broj planiranih strategija nije usvojen.⁴

Za provođenje strategija potreban je duži vremenski period i značajna finansijska sredstva. Tako je na primjer za provođenje Strateškog plana ruralnog razvoja potrebno oko jednu milijardu KM za sve nivoe vlasti BiH, a za provođenje Strategije usklađivanja propisa pravnoj stečevini EU u oblasti zaštite okoliša/životne sredine BiH za period od 2013-2033. godine potrebno je oko sedam milijardi eura.

Predstudijskim istraživanjem smo utvrdili da je malo dokumenata koji govore o postignutim rezultatima i efektima provedenih strategija, a ako ih i ima, nisu transparentni. Također,

¹ Chandler, D. A. (1962). *Strategy and Structure: chapters in the history of industrial enterprise*. Cambridge: The M.I.T. Press.: „Strategija se definiše kao određivanje osnovnih dugoročnih ciljeva preduzeća, prilagođavanje smjerova poslovnih aktivnosti odnosno određivanje koncepcija i izbor resursa potrebnih za postizanje zacrtanih ciljeva“.

Harold Kontz, Heinz Wehrich, *Essentials of Management, An International Perspective*, Seventh Edition, The McGraw-Hill Companies.: „Strategija se definiše kao određivanje osnovnih dugoročnih ciljeva preduzeća, usvajanje pravaca akcija i alokacija resursa neophodnih za njihovo ostvarenje“

Strategijski i operativni menadžment, Conzit, Beograd, 2003. prof. dr Jovan Todorović: „Strategija se može definisati kao izbor pravca, metoda i instrumenata za realizaciju misije i ciljeva preduzeća u datom privrednom ambijentu kako bi se kroz adekvatno uspostavljen odnos između okruženja i resursnih mogućnosti preduzeća smanjio ili eliminisao gap između potencijalnih i faktičkih performansi u poslovanju preduzeća“.

<https://ec.europa.eu/info/strategy/strategy-documents/strategic-plans-management-plans> „Strateški planovi su dokumenti u kojima se opisuje kako će određene službe doprinijeti širim političkim ciljevima Komisije te se definišu njihovi ciljevi za petogodišnje razdoblje“.

² Guy B. Peters, *American public policy*, CQ Press, Washington, 2004. „Ukupnost vladinih aktivnosti vođenih direktno ili od strane agencija, a koje imaju uticaj na živote građana“

Hill, M., *The Public Policy Process* (4th Edition), Longman, 2014.: „Mreža odluka i djelovanja kojim se rješavaju neki problemi važni za sve građane, cijelo društvo ili za pojedine skupine građana.“

³ Strategije za: razvoj nauke; protiv maloljetničkog prestupništva; razvoj obrazovanja, razvoj stručnog obrazovanja i obuke, reformu javne uprave, nadzor nad tržištem neprehrambenih potrošačkih proizvoda, itd.

⁴ Nova Strategija reforme javne uprave, Strategije za razvoj infrastrukture kvalitete u BiH itd.



utvrdili smo da za određene strategije koje su provedene, javno dostupni dokumenti govore da nisu ispunjeni svi ciljevi (Strategija zapošljavanja u BiH 2010 – 2014⁵, Strategija reforme javne uprave⁶).

Evropska komisija u svojim izvještajima o BiH naglašava važnost usvajanja cjelodržavnih strategija u relevantnim oblastima, kako zbog daljeg usklađivanja sa pravilima i standardima EU, tako i zbog deblokiranja pristupa fondovima IPA.⁷

Zbog nepostojanja cjelodržavnih sektorskih strategija za BiH, prema izvještajima i izjavama predstavnika izvršne vlasti, BiH je već propustila značajan iznos sredstava predviđen putem IPA.⁸

Uočen je i veliki interes javnosti za donošenje i provođenje strategija. Brojni medijski natpisi govore o ograničenom napretku u pripremi, provođenju i slabostima određenih strategija.⁹ Postoje i određena istraživanja nevladinih organizacija koji se bave pitanjima kako uopće strateškog planiranja¹⁰ tako i pojedinačnih strategija.

Interes vezan za strategije iskazivali su i poslanici i delegati Parlamentarne skupštine BiH¹¹.

Uzimajući u obzir gore navedeno, Ured za reviziju se opredijelio da provede reviziju učinka na temu: Upravljanje strategijama na nivou BiH.

⁵ Ex-post evaluacija Strategije zapošljavanja u BiH 2010 – 2014. godina - Za realizaciju aktivnosti od pet godina kao opće ciljeve planirano je 2 % godišnje povećanje ukupne stope zaposlenosti i 2,5 % godišnje povećanje stope zaposlenosti žena, dok se nezaposlenost mladih trebala smanjiti na 30 % do 2014. godine. Prema predstavljanim podacima može se uočiti da nisu ostvareni opći ciljevi Strategije. Suprotno očekivanjima i stopa ukupne nezaposlenosti i stopa nezaposlenosti žena su se povećale. Stopa nezaposlenosti mladih prema anketi o radnoj snazi uvećala se za 14 % i pored brojnih aktivnosti provedenih na zapošljavanju i unapređenju zapošljavanja ove kategorije nezaposlenih.

⁶ Izvještaj o napretku za 2016. godinu – ostvareno 68% ciljeva

⁷http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA;
<https://www.parlament.ba/Publication/Read/11917?title=u-parlamentarnoj-skupstini-bih-odrzana-konferencija-kojom-su-obiljezene-dvije-godine-od-stupanja-na-snagu-sporazuma-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju-bih-i-eu&pageId=238>; http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=15149&langTag=bs-BA

⁸ Izvještaj o radu Vijeća ministara za 2016. godinu,

http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=27932&langTag=bs-BA;

http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=25633&langTag=hr-HR

⁹ <http://depo.ba/clanak/150484/ti-bih-slaba-provodivost-obaveza-iz-strategije-za-borbu-protiv-korupcije>
<http://www.justice-report.com/bh/sadr%C5%BEaj-%C4%8Dlanci/pola-godine-ne-provo%C4%91enja-strategije>
<https://www.agroklub.ba/financiranje/zbog-koga-nije-usvojen-strateski-plan-ruralnog-razvoja/38102/>
<http://www.rtvbn.com/3891180/nije-usvojena-ruralna-strategija->

¹⁰ Transparency International BiH – Politike i strategije – kuda i kako? <https://ti-bih.org/publikacije-istrazivanja/page/5/> <http://www.cci.ba/pubs/1/21/1.html>

¹¹ Martin Raguž: 15.7.2015, Denis Bećirović: 27.03.2017, 20.4.2017.

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

Cilj revizije

Cilj revizije je bio istražiti da li Vijeće ministara i institucije BiH preduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurao efikasan sistem planiranja, izrade i provođenja strategija kao i izvještavanja o provođenju strategija i postignutim rezultatima i efektima tih strategija.

Svrha je bila da pokažemo da je bez efikasnog sistema upravljanja strategijama otežano ostvarivanje određenih, jasno definisanih, ciljeva vlasti koji bi trebali biti usmjereni na dobrobit građana. Takav sistem je potreban i za povlačenje sredstava iz fondova EU i drugih oblika međunarodne saradnje.

Obim revizije i ograničenja

Predmet revizije su bile aktivnosti Vijeća ministara i institucija BiH u upravljanju strategijama. Pod upravljanjem podrazumijevamo sljedeće aktivnosti:

- planiranje,
- izrada,
- usvajanje,
- provođenje,
- izvještavanje o provođenju i
- evaluacija strategija.

Analizirali smo strategije koje usvaja Vijeće ministara, strategije koje se odnose samo na nivo institucija BiH, kao i strategije za cijelu državu. To su najčešće sektorske strategije koje se odnose na čitavu BiH ili su povezane i uslovljene sa korištenjem fondova EU.

U cilju dobijanja šire slike pokušali smo prikupiti podatke o svim strategijama usvojenim od strane Vijeća ministara do jula 2018. godine, a detaljnije smo se bavili procesom upravljanja strategijama na bazi strategija planiranih i provedenih od 2015. godine (kada je donesen Strateški okvir BiH i od kada je u primjeni Odluka o srednjoročnom planiranju).

Posmatrali smo aktivnosti Vijeća ministara i institucija koje su ključne za strateško planiranje (DEI, DEP, UKRJU, MFT), sa jedne strane, i pojedinačnih institucija, nosioca izrade strategija, sa druge strane.

Ispitali smo propise i procedure vezane za upravljanje strategijama, aktivnosti Vijeća ministara u upravljanju strategijama kao i unapređenju kapaciteta i propisa za strateško planiranje.

Prema prikupljenim podacima od institucija obuhvaćenih revizijom i podataka dostupnih na internetu utvrdili smo da je, do polovine 2018. godine, Vijeće ministara usvojilo 55 strategija.

Za ilustraciju nalaza o aktivnostima institucija u planiranju, izradi, usvajanju, provođenju, izvještavanju o provođenju i evaluaciji, u zavisnosti od nivoa provedenih aktivnosti, koristili smo sljedeće strategije:

Tabela broj 1: Pregled strategija za ilustraciju nalaza

Strategija	Nosilac izrade	Nivo provedenih aktivnosti sa 30.06.2018.
Strategija zapošljavanja	MCP	Nije izrađena
Strategija razvoja infrastrukture kvalitete u BiH	MVTEO	Nije izrađena
Strateški plan ruralnog razvoja BiH	MVTEO	U toku provođenje
Strategija upravljanja javnim dugom BiH	MFT	Provedena
Strategija za borbu protiv nasilja nad djecom u BiH 2012-2015	MLJPI	Zastoj u provođenju
Strategija komunikacija Vijeća ministara iz 2011. godine	GS Vijeća ministara	Provedena
Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH 2016 – 2018.	MFT	U toku provođenje
Strategija učenja o preduzetništvu u obrazovnim sistemima u BiH za period 2012 – 2015.	MCP	Provedena
Akcionni plan za implementaciju UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini za period 2014 – 2017. ¹²	MLJPI	Provedena

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Kod izbora strategija za ilustraciju smo uzimali u obzir važnost određenih strategija (uslovi za EU integracije kao i interes javnosti) i različitost institucija koji su nosioci pripreme strategija kao i da su iste planirane ili provedene u periodu od 2015. do 2018. godine.

Revizija se ograničila na ispitivanje dokumentacije koja nam je predložena od institucija BiH, nosilaca izrade strategija. Nismo ispitivali ostale učesnike u izradi strategija iz uzorka sa nivoa BiH kao ni entiteta i BD.

Nije bilo ograničenja u provođenju revizije koja bi mogla uticati na date nalaze, zaključke i preporuke.

1.3. Reviziona pitanja i kriteriji revizije

Za što bolje razumijevanje i analizu problema, te da bi olakšali prikupljanje potrebnih podataka, definisali smo glavno reviziono pitanje i dva osnovna reviziona pitanja.

Glavno reviziono pitanje glasi:

Da li Vijeće ministara i institucije BiH efikasno upravljaju strategijama?

Odgovor na glavno reviziono pitanje smo pokušali dobiti odgovarajući na slijedeća reviziona pitanja:

1. Da li je proces planiranja, izrade i usvajanja strategija efikasan?
2. Da li je proces provođenja, izvještavanja o provođenju i evaluaciji strategija efikasan?

¹² Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1325 “Žene, mir i sigurnost”



Kriterije smo uspostavili na bazi kombinovanja kriterija zadatih u propisima, planskim dokumentima, propisima entiteta i zemljama u okruženju, iz dostupne literature (priručnici i alati) i praksi u zemlji, zemljama u okruženju i EU.

Za prvo pitanje kriterij je da su aktivnosti planiranja, izrade i usvajanja strategija efikasne. Ovo podrazumijeva sljedeće:

- Postoji jasno definisan dugoročni planski krovni dokument na osnovu koga se trebaju planirati sve strategije (rok, obuhvat, sadržaj, način pripreme itd.);
- Propisima je definisano strateško, dugoročno planiranje, kao i strategije kao vrste planskih dokumenata;
- Usaglašenost planiranih strategija kroz sve planske dokumente Vijeća ministara i institucija;
- Uspostavljen je sistem kojim se osigurava podrška svih učesnika/nivoa vlasti u planiranju strategija u planskim dokumentima;
- Vijeće ministara i institucije unapređuju kapacitete za strateško planiranje;
- Vijeće ministara je izbor planiranih strategija izvršilo na bazi analize prioriteta i mogućnost provođenja istih,
- Propisima definisana metodologija, mehanizmi i koordinacija za izradu strategije,
- Utvrđena okvirna forma i sadržaj dokumenta strategije i akcionih planova,
- Aktivnosti planiranja, izrade i usvajanja strategije su blagovremene;
- Institucije imaju analize i osnove za planirane strategije, prate i analiziraju aktivnosti na izradi strategije sa aspekta rokova, kapaciteta, troškova;
- Strategije imaju definisan rok za koji se donose, akcioni plan, sa jasno definisanim nosiocima, rokovima, indikatorima za praćenje, načinu i rokovima za izvještavanje i evaluaciju, obrađen finansijski aspekt provođenja strategije;
- Vijeće ministara prati rokove za izradu strategija i preduzima aktivnosti na ubrzanju, unapređenju ili otklanjanju eventualnih zastoja i uspostavilo je sveobuhvatnu i ažurnu evidenciju usvojenih strategija;

Za drugo pitanje kriterij je da su aktivnosti provođenja, izvještavanja o provođenju strategija, evaluacije strategija i korektivne aktivnosti efikasne. Ovo podrazumijeva sljedeće:

- Blagovremenost institucija u provođenju strategija i izvještavanju o provođenju i evaluaciji i o istom informisanje nadležnih institucija;
- Uspostavljeno je odvojeno izvještavanje o provođenju strategije i izvještavanje o evaluaciji strategije;
- Izvještaji o provođenju strategije sadrže informacije o realizaciji i blagovremenosti svih planiranih aktivnosti iz AP, uzrocima neizvršenja, utrošenim sredstvima, eventualnim problemima i prijedlozima za unapređenje;
- Izvještaji o evaluaciji sadrže informacije o svim ostvarenim rezultatima i postignuću svih ciljeva, kao i informacije o utrošenim sredstvima za postizanje istih, problemima i prijedlozima za unapređenje;
- Vijeće ministara blagovremeno razmatra izvještaje o provođenju kao i evaluaciji strategija, donosi zaključke i preduzima blagovremene korektivne aktivnosti;
- U Vijeću ministara se prate obaveze i rokovi za dostavu izvještaja, uspostavljena je evidencija dostavljenih izvještaja o provođenju i evaluaciji strategija i isti su javno dostupni.



1.4. Izvori i metode revizije

Da bi se osigurale informacije za dobijanje odgovora na postavljena reviziona pitanja, izvršili smo proučavanje propisa i praksi iz oblasti planiranja, izrade, usvajanja, izvještavanja o provođenju i evaluacije strategija.

Informacije smo, također, prikupljali iz razgovora, evidencija i dokumentacije odgovornih institucija: Vijeća ministara, DEP, DEI, UKRJU, MFT.

Aktivnosti institucija u upravljanju strategijama smo proučavali na bazi izabranih strategija za analizu i ilustraciju nalaza i iz razgovora sa osobama zaduženim za izradu strategija.

Za objektivno sagledavanje problematike, koristili smo stručne studije i stručnu literaturu iz oblasti strateškog planiranja, propise i entiteta i zemalja u okruženju kao i EU, izvore sa interneta, ali i sve druge informacije za koje smo procijenili da mogu biti od koristi.

Podatke smo prikupljali pregledom dokumentacije, pretraživanjem literature, upoređivanjem praksi rada, intervjuima i e-mail komunikacijom.

Prikupljenu dokumentaciju i informacije smo analizirali i uporedili sa postavljenim kriterijima revizije.

1.5. Struktura izvještaja

Nakon uvodnog dijela sadržanog u prvom poglavlju ovog Izvještaja, u drugom poglavlju prezentujemo osnovne informacije o procesu upravljanja strategijama. U trećem poglavlju prezentujemo nalaze revizije, dok četvrto poglavlje sadrži zaključke do kojih smo došli na osnovu provedene revizije. Preporuke nadležnim institucijama sa ciljem unapređenja procesa upravljanja strategijama na nivou BiH date su u petom poglavlju Izvještaja.



2. Opis predmeta revizije

Osnovne informacije o predmetu revizije, propisima kojima je regulisano upravljanje strategijama na nivou BiH, ključnim nosiocima aktivnosti i pokazateljima prezentujemo u nastavku.

2.1. Strateško planiranje

U teoriji planiranje je definisano kao proces utvrđivanja ciljeva i izbor strategija adekvatnih za postizanje tih ciljeva. Jedna od podjela planiranja je po vremenskom aspektu i to na:

- Stratejsko planiranje - dugoročno (5-10 godina)
- Taktičko planiranje - srednjoročno (1-5 godina)
- Operativno planiranje - kratkoročno (do 1 godine)

Proces strateškog upravljanja podrazumijeva: razvoj vizije i misije, postavljanje ciljeva, kreiranje strategija, implementiranje strategija, evaluaciju i korigovanje.¹³

Proces strateškog planiranja u javnom sektoru trebao bi da započne usvajanjem nacionalne vizije, koja predstavlja iskaz o budućnosti države, zasnovan na širokom političkom i socijalnom konsenzusu, i pruža okvir, smjernice i prioritete za sve druge resorne strategije i politike. Na osnovu te vizije donosili bi se strateški ciljevi za sve segmente javnog sektora.¹⁴

Rezultat strateškog planiranja su dugoročni (strateški) planovi, čiji su ključni elementi:

- Misija i vizija
- Analiza unutrašnjeg i vanjskog okruženja
- Strateški ciljevi i operativni ciljevi
- Način ostvarivanja postavljenih ciljeva
- Definisanje pokazatelja
- Nosioči, rokovi, resursi i izvori resursa
- Sistem praćenja, izvještavanja i procjena učinka

2.2. Strateško planiranje, strategije, propisi i nosioci aktivnosti na nivou BiH

Na nivou BiH strateško, dugoročno planiranje kao ni upravljanje strategijama nije uređeno propisima.

Definisano je i uspostavljeno srednjoročno (tri godine)¹⁵ i godišnje planiranje¹⁶. Ovim propisima definisana je obaveza donošenja jednog krovnog strateškog dokumenta –

¹³ Oberman Peterka, Preduzetničke strategije/Strateško upravljanje, 2013/14.

¹⁴ Obradović Vladimir: „Strateško planiranje i program menadžment u javnom sektoru“, Projektno upravljanje organizacijama-novi pristupi, udruženje za upravljanje projektima Srbije i Crne Gore-YupMA, Beograd, 2006.

¹⁵ Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH, (Službeni glasnik BiH, broj 62/14) i Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 44/15)

¹⁶ Odluka o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvještavanja o radu u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 94/14) i Uputstvo o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 45/15)

Strateškog okvira, koji treba da obuhvata sve dokumente strateške važnosti na osnovu kojih institucije BiH pripremaju svoje programe ili planove, a u koje spadaju: srednjoročni i dugoročni planski dokumenti, međunarodne obaveze, kao i obaveze vezane za integraciju BiH u Evropsku uniju, usvojene regionalne strategije, aktuelni ekspozije Vijeća ministara, politike utvrđene od strane Vijeća ministara, smjernice, stavovi ili drugi dokumenti za izradu politike koje donosi Predsjedništvo BiH i Parlamentarna skupština BiH. Strateški okvir je osnov za donošenje Srednjoročnog program rada Vijeća ministara (SPR).

Što se tiče strategija samo je propisima definisano da ih usvaja Vijeće ministara¹⁷, a u određenim slučajevima, definisanim posebnim zakonima, na prijedlog Vijeća ministara i Parlamentarna skupština BiH.¹⁸

U nastavku su osnovne informacije kojima je uređeno planiranje na nivou BiH.

Odlukom o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH je propisan postupak srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH u skladu sa nadležnostima Vijeća ministara BiH i institucija BiH utvrđenih Ustavom, zakonima i drugim propisima BiH. Opći cilj donošenja ove Odluke je osiguravanje planske osnove za kvalitetno upravljanje razvojem u skladu sa nadležnostima Vijeća ministara i institucija BiH. Posebni ciljevi donošenja odluke su harmonizacija i koordinacija procesa planiranja u Vijeću ministara i institucijama BiH, optimalna alokacija resursa na prioritetne zadatke i projekte, kao i unapređenje procesa praćenja programa i planova i izvještavanja o realizaciji.

Srednjoročni program rada Vijeća ministara (SPR VM) je skup svih srednjoročnih ciljeva, a time i pokazatelja efektivnosti koje Vijeće ministara ostvaruje u periodu od tri godine, a na osnovu Strateškog okvira koji sadrži okvirne rokove, raspodjelu uloga i odgovornosti između institucija BiH i drugih učesnika;

Srednjoročni plan rada institucije BiH (SPR I) je skup svih srednjoročnih ciljeva za čije je ostvarenje odgovorna pojedinačna institucija BiH u periodu od tri godine, koji proizilazi iz SPR VM, odnosno relevantnog Strateškog okvira, pa je time i usklađen sa Strateškim okvirom, a u njega je uključen okvirni plan aktivnosti organizacionih jedinica institucije BiH, sa indikatorima efektivnosti, rokovima, utvrđenim ulogama i odgovornostima, kao i instrumentima za provođenje i praćenje provođenja;

Godišnji program rada Vijeća ministara (GP VM) je skup godišnjih rezultata koje Vijeće ministara planira realizovati u periodu od godinu dana, a na osnovu svog SPR I;

Godišnji program rada institucije BiH (GP I) je skup godišnjih rezultata za koje je zadužena institucija BiH na period od godinu dana, a na osnovu svog SPR I i GP VM;

¹⁷ Zakon o Vijeću ministara, Službeni glasnik BiH, broj 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08. (član 17. U ostvarivanju svojih prava i dužnosti Vijeće ministara donosi odluke, zaključke i rješenja, usvaja nacрте i prijedloge zakona, analize, informacije, strategijska dokumenta, programe, sporazume, protokole i druga akta.

¹⁸ Zakon o poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju BiH, član 12. Osnove za realizovanje politike ruralnog razvoja BiH određuju se strateškim planom ruralnog razvoja BiH; MSTEО donosi odluku o pristupanju izradi Strateškog plana BiH. Nacrt strateškog plana BiH izrađuje međuresorna komisija, čiji sastav određuje Ministarstvo i relevantna entitetska i tijela BD; Na prijedlog Vijeća ministara, Parlamentarna skupština BiH usvaja Strateški plan BiH za period od najviše sedam godina.

Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama BiH, član 5: Ministarstvo, u saradnji s Komisijom, utvrđuje prijedlog Strategije upravljanja državnim dugom, koji će donijeti Vijeće ministara najkasnije mjesec dana prije isteka fiskalne godine.



Praćenje je postupak kojim se kontroliše provođenje programa i planova na osnovu stepena njihovog ostvarenja i koristi se kao osnova za uvođenje korektivnih mjera, odnosno aktivnosti kojima se mijenja raspored ili sadržaj pojedinih aktivnosti bez značajnije promjene samog plana;

Evaluacija je postupak kojim se analizira ostvarivanje cilja, a time i njegove efikasnosti i opravdanosti;

Konsultacije su postupak usaglašavanja stavova, mišljenja, nadzora, potreba, prioriteta i ciljeva, kojima se pomaže postupak donošenja odluka i osigurava njihova legitimnost.

Osnovni nosioci aktivnosti u srednjoročnom planiranju, praćenju i izvještavanju su:

Vijeće ministara usvaja strategijska dokumenta, koordinira pripremu svih planskih dokumenata i izvještaja propisanih Odlukom o srednjoročnom planiranju putem stalnih i povremenih mehanizama i jednoobraznih postupaka, određuje prioritete politika na srednjoročnoj osnovi u okviru svojih nadležnosti, razmatra i usvaja SPR VM.

Institucije BiH pripremaju i usvajaju svoj SPR I u skladu sa SPR VM, prate provođenje i obavljaju evaluaciju SPR I svoje institucije; institucija BiH razrađuje dijelove SPR VM koji se odnose na njen mandat. U tom postupku institucija BiH dužna je postaviti nacrt SPR institucije na svoju internet stranicu i po potrebi organizovati konsultacije sa svim partnerima čije se učestvovanje očekuje u ostvarenju plana. Nakon završenih konsultacija i pribavljanja mišljenja od Ministarstva finansija i trezora, rukovodilac institucije BiH donosi SPR I i isti objavljuje na svojoj internet stranici.

Osnovnim nosiocima aktivnosti podršku pružaju sljedeće institucije BiH:

DEP je nadležna za koordinaciju pripreme godišnjih, srednjoročnih i dugoročnih makroekonomskih projekcija; za koordinaciju pripreme godišnjih, srednjoročnih i dugoročnih razvojnih strategija; za monitoring provođenja godišnjih, srednjoročnih i dugoročnih razvojnih strategija, priprema Nacrt SPR VM u skladu sa dokumentima iz Strateškog okvira. DEP priprema Nacrt SPR VM u skladu sa dokumentima iz Strateškog okvira, na osnovu elemenata koje mu dostave institucije i komentara i u konsultacijama sa DEI i UKRJU. Nakon prikupljenih mišljenja i komentara DEP priprema konačni Nacrt SPR VM te ga Vijeću ministara šalje na usvajanje. Vijeće ministara usvaja SPR VM kao podlogu za izradu SPR I BiH.

DEI učestvuje u aktivnostima ili izrađuje nacрте i prijedloge politika, zakona, drugih propisa i smjernica koje se odnose na izvršenje poslova koje je BiH dužna preduzimati kako bi se uključila u procese evropske integracije, usaglašavanje Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara i srednjoročnih planova rada institucija BiH sa obavezama i prioritetima u procesu integracije BiH u Evropsku uniju te obavezama i prioritetima u vezi sa korištenjem instrumenata pretprijetne pomoći Evropske unije definisanim u međunarodnim sporazumima i ostalim relevantnim dokumentima.

UKRJU je nadležna za usaglašavanje SPR VM i SPR I institucija BiH sa Strategijom reforme javne uprave i odgovarajućim akcionim planom.

MFT je nadležno za stručnu podršku institucijama BiH na izradi njihovog SPR I i usaglašavanju sa SPR VM; izradu procjene raspoloživosti izvora finansiranja za SPR VM. Proces srednjoročnog planiranja u kontekstu razvojnog planiranja i planiranja budžeta prikazan je u narednoj šemi.

Dijagram 1: Proces srednjoročnog planiranja



Izvor: Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 44/15)

2.3. Osnovne statistike

Prema prikupljenim podacima od institucija obuhvaćenih revizijom i podataka dostupnih na internetu utvrdili smo da Vijeće ministara, do polovine 2018. godine usvojilo 55 strategija. Pregled istih nalazi u Prilogu broj 1.

U narednoj tabeli dat je pregled broja strategija planiranih po planskim dokumentima Vijeća ministara i broja usvojenih strategija sa 30.06.2018. godine.

Tabela broj 2: Planirane i usvojene strategije po planskim dokumentima Vijeća ministara

Planski dokument	Broj planiranih strategija	Broj usvojenih strategije
Strateški okvir BiH 2015-2018	13	3
Srednjoročni program rada Vijeća ministara 2016-2018.	12	3
Godišnji program rada Vijeća ministara 2016.	21	6
Srednjoročni program rada Vijeća ministara 2017-2019.	/*	/*
Godišnji program rada Vijeća ministara 2017.	15	2
Srednjoročni program rada Vijeća ministara 2018-2020.	15	3**
Godišnji program rada Vijeća ministara 2018.	14	1**

Izvor: Ured za reviziju

*Nedostaju podaci jer SPR VM 2017-2019. iako usvojen uz potrebne korekcije nikada nije javno objavljen jer nikad nije usvojen zapisnik sa sjednice VM na kojoj je isti usvojen, tako da nismo bili u mogućnosti analizirati taj planski dokument.

**Podaci za usvojene strategije planirane Srednjoročnim programom rada Vijeća ministara 2018-2020. i Godišnjim programom rada Vijeća ministara 2018. nisu konačni jer su podaci prikupljeni za period do 30.06.2018. godine.

3. Nalazi revizije

U ovom poglavlju dajemo nalaze revizije vezane za aktivnosti procesa upravljanja strategijama: planiranje, izrada, usvajanje, izvještavanje o provođenju i evaluacije strategija, a koje smo podijelili u dvije grupe.

3.1. Planiranje, izrada i usvajanje strategija

U nastavku prezentujemo nalaze revizije koji se tiču planiranja, izrade i usvajanja strategija.

3.1.1. Planiranje strategija

Propisani strateški dokument (Strateški okvir) koji bi trebao da obuhvata sve dokumente strateške važnosti na osnovu kojih institucije BiH pripremaju svoje programe ili planove, kao i strategije nije jasno definisan sa aspekta vremena i načina na koji se donosi, a u praksi se ograničava na tri godine.

Doneseni Strateški okvir za BiH¹⁹ je ograničen na period 2015 – 2018 godina, mada propisom²⁰ kojim je definisan Strateški okvir nije propisano za koji period se isti donosi. DEP je pripremio važeći Strateški okvir, ali nam nisu predloženi dokazi da je isti pripremljen u saradnji sa svim institucijama i nivoima vlasti na koje se odnosi.

Strategija kao planski dokument kao ni strateško, dugoročno planiranje na nivou Vijeća ministara nije regulisano propisima.

Postojeći propisi na nivou BiH odnose se samo na srednjoročno (tri godine) i godišnje planiranje.

Postojećim propisima na nivou BiH nije definisana strategija kao vrsta planskog dokumenta ni sa aspekta vremenskog obuhvata kao ni prema sadržajnom obuhvatu (državna, regionalna, lokalne, sektorske, višesektorske itd.). Za strategije je propisano samo ko ih usvaja.

U praksi se donose planski dokumenti pod različitim nazivima, ali koji u suštini predstavljaju strategije (strategija, strateški okvir, akcioni plan, okvirna strategija, strateški plan, strateški pravci, prioriteti, platforma²¹ itd.).

Različita je praksa kada je u pitanju definisanje perioda za koji se planira donošenje strategije. Određene strategije planirane su za period od tri godine, neke četiri, neke pet, a ima i slučajeva da su planirane za period od deset godina.

¹⁹ 19. sjednica Vijeća ministara od 20.08.2015. godine

²⁰ Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH, (Službeni glasnik BiH, broj 62/14)

²¹ Strategije javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH, Strateški okvir reforme javne uprave, Akcioni plan za implementaciju UNSCR 1325 u BiH za period 2014-2017. godine, Okvirna strategija transporta BiH, Strateški plan ruralnog razvoja BiH, Strateški pravci razvoja obrazovanja u BiH sa planom implementiranja, 2008–2015, Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja u BiH za period 2016 - 2026, Platforma za razvoj predškolskog odgoja i obrazovanja u BiH za period 2017 – 2022.

Na drugim nivoima vlasti, u Republici Srpskoj i Federaciji BiH, kao i zemljama u okruženju (Republika Srbija i Republika Hrvatska) postoje određeni propisi kojima se uređuje strateško planiranje, hijerarhija planskih dokumenata i strategije kao planski dokumenti.²²

Ne postoji potpuna usaglašenost strategija planiranih Strateškim okvirom sa strategijama planiranim kroz planske dokumente Vijeća ministara (SPR VM i GP VM) kao ni institucija (SPR I i GP I).

U Strateškom okviru planirano je donošenje oko 13 strateških dokumenata (strategija, strateški plan, strateški okvir itd.).

Analizom smo utvrdili da sve strategije navedene u Strateškom okviru nisu planirane u SPR VM (2016-2018. i 2018-2020), kao i da se u SPR VM planirane strategije koje nisu navedene u Strateškom okviru. SPR VM 2017-2019. iako usvojen uz potrebne korekcije nikada nije javno objavljen tako da nismo bili u mogućnosti analizirati taj planski dokument jer nam nije osigurana zvanična usvojena verzija.

Primjeri neusaglašenosti planiranih strategija iz Strateškog okvira i SPR VM (2016-2018. i 2018-2020) dati su narednoj tabeli.

Tabela broj 3: Primjeri neusaglašenosti planiranih strategija kroz planske dokumente Vijeća ministara

Strateški okvir	SPR VM
Strategije za poboljšanje atraktivnosti slobodnih zona u BiH za direktna strana ulaganja	/
Strategija reforme zdravstvenog sistema	/
Strategije marketinga i komunikacija za svaki pojedinačni sektor/strategije brendiranja sektora	/
Strategija upravljanja otpadom na nivou BiH	/
/	Strategije iz oblasti obrazovanja
/	Strategija infrastrukture kvalitete
/	Strategije iz oblasti vanjske politike
/	Strategije iz oblasti sektora telekomunikacija
/	Strategija upravljanja javnim dugom

Izvor: Ured za reviziju

Također, određene strategije su planirane GP VM, ali ne i SPR VM. Primjeri za to su strategije za: razvoj nauke, smanjenja nasilja nad djecom, borbu protiv diskriminacije, itd.

Pregled svih strategija po planskim dokumentima Vijeća ministara dat je u prilogu broj 2.

²² Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u FBiH (Službene novine Federacije BiH, broj 32/17); Odluka o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade RS i republičkih organa uprave (Službeni glasnik RS, broj 50/2016); Zakon o planskom sistemu Republike Srbije (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 30 od 20. aprila 2018.); Zakon o sistemu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (Narodne novine Republike Hrvatske 123/17).

Određene strategije planirane SPR VM nisu uvrštene u SPR institucija. Primjeri za to su Strategija saradnje BiH sa iseljeništvom²³ i Strategija regionalnog razvoja²⁴.

Takođe, utvrdili smo da je MFT dalo pozitivno mišljenje na određene SPR institucija, a da oni nisu usaglašeni sa SPR Vijeća ministara.²⁵

Uzrok slučajeva neusaglašenosti strategija kroz planske dokumente je odsustvo studioznog pristupa analizi i kontroli usaglašenosti, kao i po navodima sagovornika nedovoljna preciznost propisa kojima je uređeno godišnje i srednjoročno planiranje i odvojenost godišnjeg i srednjoročnog planiranja²⁶.

Nije uspostavljen sistem koji treba da osigura podršku svih učesnika u procesu planiranja strategija kroz planske dokumente Vijeća ministara.

Vijeće ministara u svojim planskim dokumentima je planiralo donošenje određenih strategija. Velika većina tih strategija zahtijeva provođenje aktivnosti nadležnih institucija na nivoima entiteta i BD. Međutim, nisu nam prezentovane informacije da li se planiranje strategija obavilo uz prethodne konsultacije sa entitetima i BD.

Posljedica prethodnog je da je u slučaju dvije planirane strategije²⁷ još nikada nisu oformljene radne grupe za izradu strategija zbog neslaganja svih učesnika u procesu, u ovim slučajevima entiteta, o mandatu i načinu izrade strategije. Navedeno je detaljnije obrađeno u poglavlju 3.1.2.

Vijeće ministara nije razvilo kapacitete za upravljanje strategijama.

Analizom pravilnika o organizaciji i sistematizacijama Kabineta Vijeća ministara kao i GS Vijeća ministara smo utvrdili da poslovi strateškog planiranja ni upravljanja strategijama nisu definisani u okviru ni jednog radnog mjesta.

U GT Vijeća ministara se prilikom prijema prijedloga strategije samo utvrđuje kompletnost dostavljenog materijala sa aspekta potrebnih pratećih mišljenja. Mada nedostaju instrukcije čija je sve mišljenja neophodno dostaviti uz prijedlog strategija, u praksi, obavezna su mišljenja Ureda za zakonodavstvo i Ministarstva finansija i trezora.

²³ Ista postoji u SPR VM 2016-2018, ali ne i u SPR MLjPI 2016-2018. kao ni u GP VM za 2016. ni GP MLjPI za 2016.

²⁴ Ista je planirana u SPR MVTEO 2016-2018, ali ne i u godišnjim planovima MVTEO ni u godišnjim ni srednjoročnim planovima Vijeća ministara

²⁵ Dato pozitivno mišljenje na SPR MLJPI 2016-2018, iako isti ne sadrži jednu planiranu strategiju iz SPR VM 2016-2018. (Strategija saradnje BiH sa iseljeništvom), a sadrži dvije koje nisu planirane SPR VM 2016-2018. (Strategija za ljudska prava i borbu protiv diskriminacije i Strateška platforma za rješavanje pitanja nacionalnih manjina u BiH).

²⁶ GS Vijeća ministara pruža tehničku podršku, koordinira izradu godišnjeg programa rada, prati i izvještava o radu Vijeća ministara i kontrolira kvalitet provedenog postupka kod izrade godišnjih programa rada i godišnjih izvještaja o radu institucija BiH;

DEP pruža stručnu podršku i koordinira usaglašavanje GP Vijeća ministara i drugih institucija BiH sa SPR Vijeća ministara i drugih institucija BiH, priprema Nacrt SPR Vijeća ministara u skladu sa dokumentima iz Strateškog okvira;

SPR institucije BiH zasniva se na SPR Vijeća ministara, odnosno relevantom Strateškom okviru.

MFT pruža stručnu podršku institucijama BiH na izradi njihovog SPR i usaglašavanju sa SPR Vijeća ministara;

²⁷ Strategije infrastrukture kvalitete, Strategija zapošljavanja 2016-2020.

Propisima kojima je uređen rad DEP²⁸ nije jasno definisano da li DEP treba biti uključen kod izrade pojedinačnih strategija. U praksi, institucije nosioci izrade strategije, nisu obavještavali DEP da se treba pripremiti neka strategija, već su ih samo kod pripreme dvije strategije²⁹ pozivali da delegiraju svoje članove.

U većini institucija u planiranju i pripremi strategija učestvuju zaposleni iz nadležnog sektora. U institucijama u kojima se definišu poslovi strateškog planiranja to se većinom odnosi na srednjoročne programe rada.

U Vijeću ministara i tijelima Vijeća ministara niko se ne bavi analizom predloženih strategija i izborom prioritetnih strategija sa aspekta mogućnosti provođenja istih.

Nije nam potvrđeno da se iko bavio analizom predloženih strategija, prioritizacijom istih kroz analizu koristi sa jedne strane i mogućnostima za provođenje istih sa druge strane (kapaciteta, finansijskih mogućnosti, podrške svih donosilaca odluka i učesnika, itd.).

Analizom strategija utvrdili smo da je, sa jedne strane, planiran veliki broj aktivnosti za čije provođenje je zadužen veliki broj institucija, a sa druge strane u većini strategija nedostaju pokazatelji o iznosu potrebnih sredstava za provođenje tih aktivnosti. Najčešće se kod strategija navode samo izvori sredstava za finansiranje ovih aktivnosti (budžet, donacije, itd.).

Utvrdili smo da indikativni budžet za provođenje strategije postoji samo kod Strateškog plana ruralnog razvoja BiH. O značajnosti potrebe planiranja finansijskih sredstava za provođenje strategije govori i podatak da je za provođenje ove strategije potrebno preko jedne milijarde KM, s tim da se većina ovih sredstava treba osigurati na nivou entiteta i BD.

Planirani troškovi kako za izradu tako i za provođenje strategija se u planskim dokumentima Vijeća ministara i institucija u određenim slučajevima ne navode, nejasno navode, a negdje i razlikuju. Primjeri za to su ove tri strategije: Strategija zapošljavanja,³⁰ Strategija upravljanja javnim dugom³¹ i Strategija razvoja infrastrukture kvalitete BiH³².

Unapređenje kapaciteta za strateško planiranje nije riješeno na sistemski način. Pojedinačni projekti kroz koje se unapređuju znanja i prakse nisu osigurali prijenos znanja između svih institucija.

Na stranici DEP je objavljen priručnik „Alati za strateško planiranje“³³, međutim, utvrdili smo da institucije ili nisu upoznate ili ne koriste ovaj priručnik. Ovi Alati su namijenjeni da služe kao pomoć zvaničnicima i planerima u raznim javnim institucijama koji će vjerovatno raditi

²⁸ Zakon o Vijeću ministara (Službeni glasnik BiH, broj 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08)

²⁹ Strategija reforme JU i Strategija saradnje sa iseljeništvom

³⁰ Samo je planiran u Godišnjem planu rada MCP za 2018. godinu u iznosu 30.000 KM.

³¹ Planirani troškovi u SPR VM 2016-2018. su 3.004.901 KM, dok se u godišnjim planovima za 2016. godinu i Vijeća ministara i MFT navodi iznos od 120.730 KM.

³² Planirani troškovi u SPR VM 2018-2020. su 649.264 KM, a u SPR MVTEO 2018-2020. ti planirani troškovi su navedeni u iznosu 769.978 KM, a u GP VM za 2016. – 649.264 KM i u GP VM za 2018. – 308.000 KM. Za ovu Strategiju su dvije godine bila planirana sredstva za izradu, a ista još nikada nije izrađena i usvojena.

³³ http://www.dep.gov.ba/razvojni_dokumenti/alati%20za%20stratesko%20planiranje_sa%20naslovnom.pdf

na pripremi, donošenju, monitoringu i evaluaciji strateških razvojnih planova u BiH u narednim godinama.

Strategijom za reformu javne uprave i revidiranim Akcionim planom 1, u strateškoj oblasti Strateško planiranje, koordinacija i izrada politika, predviđen je određeni broj aktivnosti kako bi se ojačali kapaciteti za oblikovanje javnih politika u institucijama BiH i provedeno je nekoliko projekata za isto³⁴. Osim ovih projekata reforme javne uprave bilo je i drugih projekata koji su bili usmjereni na jačanje kapaciteta za strateško planiranje u institucijama BiH.³⁵

Iako su ovi projekti polučili određene rezultate i inicijative, u određenim segmentima došlo je do zastoja.

Jedan od rezultata projekata RJU je i izrada „Priručnika za strateško planiranje“³⁶, ali nismo dobili potvrdu da ovaj priručnik dobio svoju praktičnu primjenu, niti je objavljen ni na jednoj stranici institucija BiH. Sagovornici iz institucija izjavili su da nisu upoznati s priručnikom i nisu ga koristili. Priručnik je namijenjen ministarstvima i drugim institucijama BiH, entiteta i BD kao prilog aktivnostima na uvođenju programskog strateškog planiranja i budžetiranja. Iako je namijenjen prije svega institucijama za razvoj njihovih strateških planova, principi i metodologija su primjenjivi i za izradu strategija.

Iako se kroz analize u sklopu projekata pominju potrebe i aktivnosti na izmjenama organizacije GSVM u smislu jačanja kapaciteta za strateško planiranje nije došlo do unapređenja u tom dijelu.

Prema dobijenim informacijama iz DEI, u toku je i jedan projekat podrške dugoročnom planiranju, koji finansira GIZ³⁷, u okviru kojeg se izrađuju preporuke za pravni okvir za dugoročno planiranje.³⁸ Međutim, nisu nam predočene informacije u kojoj fazi je projekat kao i da li je polučio određene rezultate.

3.1.2. Izrada strategija

Prakse rada na izradi strategija su različite. Ne postoje propisi ili uputstva kojima se definiše metodologija izrade strategija niti mehanizmi izrade i koordinacije kada su nosioci provođenja strategija i institucije entiteta i BD.

³⁴ Skica razvoja centralnih organa vlada u BiH –faze I, Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika - faza I - SPPD 1 i Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika - faza II - SPPD 2

³⁵ Razvoj kapaciteta u ministarstvima finansija na nivou BiH i entitetskim nivoima za upravljanje javnim investicijama, Strateško upravljanje/menadžment i planiranje za rukovodece i više državne službenike i Strateško upravljanje/menadžment i planiranje za rukovodece i više državne službenike koji se organizira u okviru ReSPA, Uključivanje principa ravnopravnosti spolova u zakone, strategije i politike – BiH obuka

³⁶ http://www.ba.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/Research&Publications/Democratic%20Governance/Handbook%20for%20Strategic%20Planning%20and%20a%20Handbook%20for%20Policy%20Development/Prirucnik%20za%20stratesko%20planiranje%20latinska%20verzija.pdf

³⁷ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

³⁸ Prema navodima DEI: Rad na preporukama odvija se unutar „zajednice praktičara za dugoročno planiranje u BiH koja okuplja nadležne institucije u ovoj oblasti na nivou BiH i entitete (Direkcija za ekonomsko planiranje, Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo pravde BiH, Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH, Ured koordinatora za reformu javne uprave, Federalni zavod za programiranje razvoja, Odjeljenje za strateško planiranje u Kabinetu predsjednika Vlade Republike Srpske) uz učešće DEI.

Izrada strategija se razlikuje od slučaja do slučaja. Negdje je izrada propisana zakonom, kao i način na koji se formira grupa za izradu strategije.

Uspostavljena je praksa da nosilac izrade strategije (institucija BiH) traži od institucija entiteta i BD da delegiraju svoje članove za izradu strategije. Kod nekih strategija je propisano koje institucije trebaju da učestvuju u izradi strategije³⁹, dok kod drugih⁴⁰ to nije slučaj.

Za izradu određenih strategija članovi radne grupe su formalno imenovani⁴¹, dok su kod nekih u izradi strategije učestvovali zaposleni po prirodi posla iz nadležnih sektora institucija i nema formalne odluke o imenovanju radne grupe⁴².

Nosilac izrade strategije planira izradu strategije pri čemu u potpunosti u izradi zavisi od saradnje sa entitetima odnosno BD. Nije definisano da li nosilac izrade strategije treba da ponudi nacrt strategije ili isti treba da se radi u saradnji institucija svih nivoa vlasti. Također, nije definisano ni da institucije BiH (nosioci izrade strategije) prvo izrade strateško opredjeljenje iz svoje nadležnosti.

Zbog nedefinisanog načina izrade strategije, kod dvije planirane strategije⁴³ je došlo do zastoja zbog različitih stavova entiteta o načinu na koji se iste trebaju izraditi.

Kod Strategije razvoja infrastrukture kvalitete u BiH institucije Republike Srpske smatraju da je izrada okvirnog strateškog dokumenta na nivou BiH u toj oblasti moguća samo primjenom modularnog principa⁴⁴ ugradnje strateškog dokumenta RS i FBiH u predmetnoj oblasti, a kod Strategije zapošljavanja 2016-2020 institucije RS traže da se ista izrađuje u okviru grupe formirane mehanizmom koordinacije, dok se iz FBiH ne slažu sa istim i smatra da se treba raditi u okviru grupe za izradu strategije, a iz BD su saglasni sa oba načina.

Više o korespondenciji nalazi se u Prilogu broj 3.

Nije unificiran način na koji se daje saglasnost entiteta i BD na izrađene strategije. U određenim slučajevima vlade su dale saglasnost na strategije⁴⁵, a u određenim slučajevima i institucije entiteta i BD koje su bile učesnice u izradi strategije⁴⁶.

Od 2017. godine jasno je propisana obaveza javnih konsultacija kod izrade strategija,⁴⁷ dok ranijim pravilima nije bila izričito definisano da se isto ima primijeniti i kod izrade strategija⁴⁸.

³⁹ Strateški plan ruralnog razvoja BiH, Strategija upravljanja javnim dugom

⁴⁰ Strategija razvoja infrastrukture kvalitete u BiH, Strategija zapošljavanja 2016-2020.

⁴¹ Strateški plan ruralnog razvoja BiH

⁴² Strategija upravljanja javnim dugom BiH 2015-2018.

⁴³ Strategija zapošljavanja i Strategija infrastrukture kvalitete

⁴⁴ Alati za strateško planiranje, Direkcija za ekonomsko planiranje, 2014: Modularni princip znači da su prilikom izrade dokumenata, polazeći od postojećih razvojnih dokumenata pojedinih modula, definisani zajednički ciljevi, podciljevi, prioriteti, mjere i aktivnosti, koji se odnose na cijelu BiH, tj. na module u cjelini, i specifične mjere i aktivnosti za pojedine module.

⁴⁵ Strateški plan ruralnog razvoja BiH

⁴⁶ Strategija upravljanja javnim dugom BiH 2015-2018.

⁴⁷ Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa, Službeni glasnik BiH, broj 5/17

⁴⁸ Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa, Službeni glasnik BiH, broj 81/06, 80/14.

Utvdili smo da su kod strategije koja je usvojena 2018. godine⁴⁹ osigurane javne konsultacije.

Ni jednim aktom nije jasno definisano koja sve mišljenja su neophodna da se dostave Vijeću ministara uz prijedlog strategije. Iako su Poslovnikom o radu Vijeća ministara⁵⁰ propisana potrebna određena mišljenja, ne precizira se koja, niti se isto definiše nekim drugim aktom.

Strategije kao dokumenti se razlikuju po formi, sadržajnom obuhvatu i sadržaju akcionih planova kao i definisanom načinu izvještavanja o provođenju i evaluaciji strategija. Ne postoje propisi ili uputstva kojima se definišu osnovne/obavezne kategorije koje treba da sadrže dokumenti strategija i akcionih planova.

Analizom strategija smo utvdili da su rijetko u kojoj definisane misija i vizija. Također, uočena je različita formulacija ciljeva kao i kategorije i broj ciljeva. Negdje je definisan jedan generalni cilj, negdje više strateških ciljeva, negdje opći i specifični, negdje posebni.⁵¹

U većini strategija ciljevi su definisani kao težnja za jačanjem, unapređenjem, povećanjem, stvaranjem, poboljšanjem, smanjenjem, pripremom, primjenom, uspostavom...određenih stanja i aktivnosti u društvu, dok su kod nekih navedeni i mjerljivi pokazatelji željenog stanja.

Primjer za to je Strategija komunikacija Vijeća ministara:

povećati stepen povjerenja građana u institucije BiH sa postojećih 40% na viši nivo, ili povećati primjenu Zakona o slobodi informacija sa postojećih 90% na viši nivo.

Većina strategija ima opis i analizu stanja u predmetnoj oblasti, a kod dvije strategije postoje SWOT analiza⁵² i analiza troškova i rizika⁵³.

Različita je praksa i kod izrade akcionih planova. U većini slučajeva to su tabelarni prilozi uz strategije, a ima primjera gdje su aktivnosti, rokovi i nosioci navedeni u tekstu strategije. Kod nekih strategije sačinjavaju se i operativni godišnji planovi koji su izvedeni iz akcionih planova.

I kod definisanja potrebnih aktivnosti i rokova za postizanje ciljeva strategije utvdili smo različita postupanja. Negdje su definisane i mjere i podmjere, a negdje samo aktivnosti. Rokovi su najčešće definisani na godišnjem nivou, a u nekim strategijama na mjesečnom nivou, kontinuirano, ili je rok čitav period na koji se strategija odnosi.

Iako su u svakoj od usvojenih strategija definisani indikatori praćenja ili pokazatelji uspjeha, u nekim strategijama su isti vezani za ciljeve, a negdje za mjere ili aktivnosti. Većinom su kao parametri za indikatore korišteni: broj korisnika, količine, povećan stupanj, povećan broj, unaprijeđeno stanje. Međutim, indikatori nisu u svim slučajevima definisani na mjerljiv način. Osim prethodnog, nedostaju i polazne osnove (baseline), koje bi služile za mjerenje napretka.

⁴⁹ Okvirni strateški plan ruralnog razvoja

⁵⁰ Član 30. i 31. Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH

⁵¹ U određenim strategijama navedeno je puno ciljeva, gdje se na početku definiše primarni strateški cilj, pa principi, pa specifični strateški ciljevi, pa posebni ciljevi, pa onda definišu strateške aktivnosti u odnosu na strateške ciljeve i prioritete.

⁵² Strateški plan ruralnog razvoja u BiH

⁵³ Strategija upravljanja javnim dugom BiH 2015-2018.

Dobar primjer mjerljivo definisanog očekivanog rezultata je u Akcionom planu za implementaciju UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini za period 2014-2017. godine: *25-30% žena u zakonodavnoj vlasti, Sva ministarstva su usvojila..., 30% jedinica je usvojilo...* Međutim, ni u ovoj strategiji nisu u svim slučajevima ovako jasno definisani svi očekivani rezultati.

Većina strategija ne sadrži iznos potrebnih sredstava za provođenje strategije. Samo kod Strateškog plana ruralnog razvoja BiH naveden je indikativni budžetski iznos sredstava potrebnih za implementaciju strategije, dok je kod ostalih naveden samo izvor finansiranja bez iznosa ili da su potrebna sredstava za određene aktivnosti.

Utvdili smo i različitu praksu kada je u pitanju definisanje načina izvještavanja o strategijama. Najčešće je definisana obaveza izvještavanja o provođenju i to na godišnjem nivou, a ni u jednoj nisu predviđeni posebni izvještaji o provođenju i posebni izvještaji o evaluaciji. Kod jedne strategije⁵⁴ je predviđeno izvještavanje o evaluaciji i to na godišnjem nivou, s tim da kod iste nema izvještaja o provođenju. Kod ostalih strategija se u određenim segmentima pominje i evaluacija ciljeva koja će biti prezentovana kroz izvještaje o provođenju. Negdje je za izvještavanje zadužena sama institucija nosilac izrade strategije, a negdje su to posebno formirana tijela⁵⁵.

3.1.3. Usvajanje strategija

Značajan broj strategija iz planskih dokumenata Vijeća ministara od 2016. godine nije usvojen. Pri tome se određene strategije koje nisu usvojene planiraju iz godine u godinu.

U nastavku je okvirni pregled odnosa broja planiranih i usvojenih strategija po planskim dokumentima.

Tabela broj 4: Pregled planiranih i usvojenih strategija po planskim dokumentima Vijeća ministara

Planski dokument	Broj planiranih strategija	Broj usvojenih strategija	U roku
Strateški okvir BiH	13	2	2
SPR VM 2016-2018	12	3	3
GP VM 2016	21	6	5
SPR VM 2017-2019*	/	/	
GP VM 2017	15	3	2

Napomena: Planirane strategije u SPR 2018-2020 i GP za 2018. godinu nisu analizirane jer su podaci prikupljeni prije kraja godine 2018.

*Nedostaju podaci jer konačan usvojen SPR VM 2017-2019 nikada nije javno objavljen i dostavljen na uvid.

Iz prethodne tabele je vidljivo da je procenat usvojenih strategija jako nizak u odnosu na broj planiranih strategija i to oko 30%.

⁵⁴ Strategija komunikacija Vijeća ministara

⁵⁵ Strategija za borbu protiv nasilja nad djecom u BiH 2012-2015 (Monitoring tim za praćenje provođenja strategije kojeg su činili predstavnici različitih nivoa vlasti), Akcioni plan za implementaciju UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini za period 2014 – 2017 (Koordinacioni odbor koji se sastoji od članova i članica iz institucija sektora sigurnosti i jedne članice koja predstavlja nevladin sektor u BiH)

Međutim, treba naglasiti da je određeni broj strategija bio planiran iz godine u godinu u ovim planskim dokumentima a da još nisu ni izrađene ni usvojene⁵⁶. Također, primjeri ovakvih strategija su i Strategija razvoja infrastrukture kvalitete u BiH i Strategija zapošljavanja 2016-2020.

Također, određeni broj strategija koji nije planiran ovim planskim dokumentima je usvojen i to: Strategija razvoja javnih nabavki 2016-2020⁵⁷, Strategija za zaštitu biološke raznolikosti 2015-2020⁵⁸, Strategija usklađivanja propisa o pravnoj stečevini EU u oblasti zaštite okoliša/životne sredine Bosne i Hercegovine⁵⁹, Strategije za sprečavanje širenja oružja za masovno uništenje⁶⁰.

Najveću medijsku pažnju privlače strategije neophodne za povlačenja sredstava IPA, iako samo postojanje strategija predstavlja samo jedan od uslova da sredstva budu povučena. Samo za Strategiju zapošljavanja procjenjuje se da je propušteno do sada između 20 i 30 miliona EUR.

U Vijeću ministara se ne prate rokovi za izradu strategija, ne vodi se evidencija svih usvojenih strategija niti su sve usvojene strategije objavljene na internet stranici Vijeća ministara.

Prema prikupljenim podacima od institucija obuhvaćenih revizijom i podataka dostupnih na internetu utvrdili smo da je Vijeće ministara, do polovine 2018. godine usvojilo 55 strategija. Pregled istih nalazi u Prilogu broj 1.

Podaci o svim usvojenim strategijama na nivou Vijeća ministara nisu objedinjeni ni transparentni, niti jedna druga institucija ni tijelo Vijeća ministara ne vodi evidenciju svih strategija usvojenih od strane Vijeća ministara. Na internet stranici Vijeća ministara u sekciji Strategije navedeno je oko 20 usvojenih strategija.

U Infu Vijeća ministara za april 2018. godine⁶¹ se daje pregled najvažnijih usvojenih strategija u periodu 2015-2018 godina i to njih 21, koje pri tome nisu sve navedene na stranici Vijeća ministara.

Od 7 analiziranih usvojenih strategija, na internet stranici Vijeća ministara objavljene su samo njih dvije⁶². Strategije su objavljene na internet stranicama nadležnih institucija, a jedna i u Službenom glasniku BiH⁶³.

⁵⁶ Strateški okvir za reformu javne uprave, Okvirni strateški dokument razvoja energetskog sektora BiH, Strategija za oblast mala i srednja preduzeća i preduzetništvo u BiH, Strategija zapošljavanja u BiH, Strategija razvoja infrastrukture kvalitete u BiH, Strategija o saradnji sa iseljeništvom, Strategija nastupa prema tijelima i organima međunarodnih organizacija

⁵⁷ 77. sjednica Vijeća ministara od 13.10.2016. godine

⁵⁸ 102. sjednica Vijeća ministara od 23.05.2017. godine

⁵⁹ 103. sjednica Vijeća ministara od 30.05.2017. godine

⁶⁰ 145. sjednica Vijeća ministara od 05.06.2018. godine

⁶¹ http://www.vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/default.aspx?id=28122&langTag=bs-BA

⁶² Strateški plan ruralnog razvoja BiH i Strategija upravljanja javnim dugom BiH 2015-2018

⁶³ Strategija učenja o preduzetništvu u obrazovnim sistemima u BiH 2012-2015

3.2. Provođenje, izvještavanje i aktivnosti Vijeća ministara na praćenju usvojenih strategija

U ovom poglavlju govorimo o blagovremenosti provođenja strategije i različitim praksama izvještavanja o provođenju i evaluaciji strategija, kao i aktivnostima Vijeća ministara na praćenju provođenja i izvještavanja, razmatranju izvještaja o provođenju i evaluaciji i korektivnim aktivnostima.

3.2.1. Provođenje i izvještavanje o provođenju strategija

Osim što postoje strategije koje nisu provedene u rokovima za koji su donesene, utvrdili smo da i za one koje su provedene ili u toku, ne znači nužno i da su provedene sve planirane aktivnosti i mjere. Naime, izvještaji o provođenju ne sadrže informacije o svim planiranim aktivnostima, o utrošenim sredstvima, ne navode se problemi u provođenju i ne daju se preporuke za unapređenje.

Usvojena Strategija za borbu protiv nasilja nad djecom u BiH 2012-2015 prekinuta je u fazi provođenja zbog neslaganja institucija RS o načinu izrade strategije i sadržaja dokumenta.⁶⁴

Nisu nam prezentovani dokazi da je MLJPI izvijestilo Vijeće ministara o zastoju u provođenju ove Strategije. Jedina informacija o ovoj Strategiji koja je došla do Vijeća ministara, a potom i do Predstavničkog doma PS BiH je Informacija o stanju i pojavama vršnjačkog nasilja i nasilja među djecom u BiH⁶⁵. U pomenutoj Informaciji se samo djelimično pominje Strategija i nemogućnost dolaska do podataka za Izvještaj o njenoj implementaciji, ali se uopće ne pominje zastoj u provođenju Strategije. Vijeće ministara je Informaciju razmotrilo i usvojilo, te zadužilo MLJPI da istu dostavi Predstavničkom domu PS BiH,⁶⁶ koju je isti nakon dostave primio k znanju.⁶⁷

Utvrdili smo i različitu praksu kada je u pitanju definisanje načina izvještavanja o strategijama. Najčešće je definisana obaveza izvještavanja o provođenju i to na godišnjem nivou.

⁶⁴ Vlada RS se, u decembru 2013, upoznala sa Informacijom o neustavnoj i nezakonito usvojenoj Strategiji i donijela zaključak da MP RS, MUP RS, MZSZ RS i MPOS RS obustave sve aktivnosti na implementaciji strategije i svih dokumenata koji se pozivaju na Strategiju. Dalje navode da predmetna Strategija nije prihvatljiva jer određene odredbe ulaze u nadležnost RS, mjere nisu u skladu sa strukturom i načinom funkcionisanja sistema socijalne i dječije zaštite, forma i metodologija nisu primjerene strateškom dokumentu, materijalne greške u dokumentu o čemu su resorna ministarstva više puta upozoravala i da je donošenje ovakvog dokumente bilo nužno usaglasiti sa ključnim nosiocima oblasti i da na osnovu toga nema osnova za preduzimanje aktivnosti na njenoj realizaciji.

10.03.2016. Dopis Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite RS kao odgovor na zahtjev MLJPI za dostavu određenih podataka za praćenje provođenja Strategije, u kome navode da nisu učestvovali u izradi Strategije, da po zaključku Vlade RS trebaju obustaviti sve aktivnosti u vezi provođenja Strategije i da nisu u obavezi dostaviti tražene podatke.

⁶⁵ MLJPI je izradio ovu Informaciju nakon preporuke Vijeća za djecu BiH sa njihove vanredne sjednice povodom tragičnog slučaja samoubistva maloljetnika

⁶⁶ 58. sjednica Vijeća ministara od 03.06.2016. godine

⁶⁷ 33. sjednica PD PS od 19.07.2016. godine

Izveštaji koji govore o provođenju strategije ne osiguravaju u svim slučajevima informacije da li su pojedinačne planirane aktivnosti i mjere provedene, u kojoj mjeri su provedene kao i da li su provedene u rokovima u kojima su planirane.

Analizom AP i izvještaja o provođenju smo utvrdili da izvještaji o provođenju ne prate akcione planove po svim aktivnostima i rokovima. Utvrdili smo da u svakom od ovih izvještaja nedostaju informacije o provođenju najmanje jedne aktivnosti koja je planirana akcionim planom, kako po pitanju da li je uopće provedena tako i da li je provedena u roku u kom je planirana.

I u samim izvještajima za neke strategije koje su provedene se navodi da nisu svi ciljevi ostvareni ni aktivnosti provedene.⁶⁸

S obzirom da ni u samim strategijama nisu planirana sredstva za provođenje, tako ni u samim izvještajima nema podataka o ostvarenim troškovima provođenja strategija.

Iako se u većini izvještaja pominju problemi oko nedostatka finansijskih i kadrovskih kapaciteta isti ne sadrže jasne prijedloge prema Vijeću ministara za rješavanje tih problema ili unapređenje stanja.

Detaljniji nalazi po strategijama dati su u Prilogu broj 4.

Kod jedne strategije⁶⁹ koja je provedena odstupilo se od obaveze godišnjeg izvještavanja (kako je definisano strategijom) i sačinjen je izvještaj na kraju provođenja strategije. Prema obrazloženju sagovornika kratak je period da bi informacije na godišnjem nivou sadržavale postignute efekte, pa su odlučili da istekom važenja strategije sačine kompletan izvještaj.

3.2.2. Izvještavanje o evaluaciji

Rijetko je predviđeno posebno izvještavanje o evaluaciji strategija, tako da je malo informacija o tome jesu li i u kojoj mjeri postignuti rezultati i ostvareni ciljevi koji su planirani strategijama.

Kod određenih strategija se u sklopu izvještaja o provođenju izvještavalo o ostvarenju rezultata i postignuću ciljeva. Međutim, i tu su utvrđeni određeni nedostaci koji se tiču kompletnosti informacija o ostvarenim ciljevima, načina prezentacije, kao i izostanka informacija o utrošenim sredstvima za provođenje strategije.

Kod Strategije komunikacija Vijeća ministara BiH je predviđeno da se provođenje prati kroz evaluaciju na godišnjem nivou i da se analiza učinka obavlja u odnosu na opće i specifične

⁶⁸ Informacija o provođenju Strategije učenja o preduzetništvu u obrazovnim sistemima u Bosni i Hercegovini za period 2012. – 2015. godina s akcionim planom: Prijedlog zaključaka za Vijeće ministara: Vijeće ministara konstatuje da je postignut značajan napredak u provođenju Strategije učenja o preduzetništvu u obrazovnim sistemima u Bosni i Hercegovini za period 2012. – 2015. godina, ali da strateški prioriteti i aktivnosti iz Akcionog plana još uvijek nisu u potpunosti ispunjeni. Vijeće ministara poziva obrazovne i druge nadležne vlasti, koje predstavljaju relevantne partnere sektora obrazovanja, da intenziviraju implementaciju započetih aktivnosti u oblasti preduzetničkog učenja.

⁶⁹ Strategija učenja o preduzetništvu u obrazovnim sistemima u BiH za period 2012 – 2015.

ciljeve, metodom kvantitativnog i kvalitativnog istraživanja. Međutim, utvrdili smo da nisu sačinjavani posebni izvještaji o evaluaciji, već se u sklopu godišnjih izvještaja o radu GSVM izvještavalo samo o provedenim aktivnostima bez evaluacije ostvarenih rezultata i ciljeva.

Tako na primjer za Strategiju komunikacija Vijeća ministara koja je provedena pet godina i istekla 2015. godine ne postoje informacije koji ciljevi su postignuti. Ne zna se da li je i koliko unaprijeđena transparentnost u radu organa BiH, da li je ojačana politička i društvena odgovornosti u institucionalnom odlučivanju, da li je ojačana podrška javnosti za ukupne aktivnosti, strateške projekte i reformske pravce Vijeća ministara BiH, a što su bili ciljevi zacrtani Strategijom.

Za usvojenu Strategiju borbe protiv nasilja nad djecom, kod koje je došlo do zastoja u provođenju i izvještavanju, nema informacija da li je i u kojoj mjeri uspostavljen multidisciplinarni i održiv sistem za prijavljivanje i evidentiranje slučajeva nasilja nad djecom, da li je osiguran adekvatan i održiv sistem podrške, finansiranja i prikupljanja podataka, s ciljem unapređenja prevencije i zaštite djece žrtava nasilja u BiH, te stvaranje sigurnog okruženja u kojem će biti ostvareno pravo svakog djeteta da bude zaštićeno od svih oblika nasilja.

Utvrdili smo da se kod određenih strategija⁷⁰ kroz izvještaje o provođenju daje osvrt na postignuće rezultata implementacijom datih aktivnosti i uticaj na ostvarenje strateških i srednjoročnih ciljeva. Iako su pozitivni primjeri da se izvještavalo o postignutim ciljevima, isti sadrže određene nedostatke. Nedostaci se tiču manjka informacija o postignuću za sve ciljeve, indikatorima, utrošenim sredstvima itd. Detaljnije o istom u Prilogu broj 5.

3.2.3. Aktivnosti Vijeća ministara na praćenju usvojenih strategija

U Vijeću ministara ne prate se obaveze i rokovi za dostavu izvještaja i nije uspostavljena baza dostavljenih izvještaja o provođenju i evaluaciji strategija.

U Vijeću ministara niko ne prati definisani način i rokove za dostavu izvještaja o strategijama. U Vijeću ministara se ne vode evidencije dostavljenih izvještaja, niti se takvi izvještaji nakon razmatranja na Vijeću ministara objavljuju na web stranici Vijeća ministara. Sagovornici u GSVM navode da GSVM nije nadležan da vodi evidencije o izvještavanju i da oni dostavljene izvještaje analiziraju samo sa aspekta potrebnih mišljenja⁷¹ i kompletiranja materijala za sjednicu Vijeća ministara.

U SPR VM i GP VM su rijetko planirane aktivnosti razmatranja izvještaja o provođenju i evaluaciji strategija.

Vijeće ministara je razmatralo samo dostavljene izvještaje. Nisu nam predloženi dokazi da je ijednoj instituciji upućen zahtjev za dostavu izvještaja u slučajevima kašnjenja dostave izvještaja. Primjeri za to su Strategija o učenju o preduzetništvu u obrazovnim sistemima u BiH 2012-2015 i Strategija za borbu protiv nasilja nad djecom u BiH 2012-2015. Kod obje je

⁷⁰ Akcionog plana za implementaciju UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini 2014 – 2017. godine, Strategija učenja o preduzetništvu u obrazovnim sistemima u BiH 2012-2015

⁷¹ u skladu sa Poslovnikom o radu Vijeća ministara

predviđeno godišnje izvještavanje. Kod prve je dostavljen samo završni izvještaj o provođenju strategije, a kod druge, koja je pri tome istekla još 2015. godine, nije dostavljen ni jedan izvještaj.

Također, izostale su reakcije na formu izvještaja koja se dostavlja. Tako je u slučaju Strategije komunikacija Vijeća ministara trebalo da se dostavljaju godišnji izvještaji o evaluaciji, a u praksi se o ovoj Strategiji izvještavalo u sklopu godišnjih izvještaja o radu GSVM i to bez informacija o ostvarenju rezultata i ciljeva, već samo o provedenim aktivnostima.

Vijeće ministara je u određenim slučajevima razmatrao dostavljene izvještaje bez konkretno donesenih zaključaka i bez ocjene samog izvještaja, iako su u izvještajima navedeni određeni problemi i evidentno nisu ispunjene sve planirane aktivnosti.

Vijeće ministara je izvještaje o provođenju strategije, razmatralo i najčešće donosilo zaključke da se nastave aktivnosti na provođenju, da se izvještaji objavljuju na web stranici, da se dostave Parlamentarnoj skupštini, da institucije nastave razvijati sistem, da se provode preporuke, dosljedno primjenjuju propisane procedure i propisana metodologija itd.⁷²

Dešavalo se da se izvještaji razmotre i usvoje bez posebnih zaključaka, a za šta djelimičnu odgovornost snose i institucije koje podnose izvještaje bez konkretnih prijedloga zaključaka kojima bi se eventualno moglo unaprijediti stanje i otkloniti određeni problemi.⁷³ Ni jednim svojim zaključkom Vijeće ministara nije dalo nikakvu ocjenu o realizaciji Strategije komunikacija, iako je iz istih vidljivo da nisu provedene sve aktivnosti i nedostaju podaci o ostvarenim ciljevima.

⁷² - 98. sjednica Vijeća ministara od 12.04.2017. i 142. sjednica od 15.05.2018. godine, konsolidovani izvještaji interne revizije i FUK u institucijama BiH za 2016. i 2017. godinu u kojima su sadržani izvještaji o provođenju Strategije razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH 2016 – 2018;

- 99. sjednica Vijeća ministara od 18.04.2017. i 128. sjednica Vijeća ministara od 04.01.2018. godine, 2. godišnji i Završni izvještaj o provođenju Akcionog plana za implementaciju UN Rezolucije 1325 „Žene, mir i sigurnost“ u BiH 2014-2017.

- 76. sjednice Vijeća ministara, 4.10.2016. Informacija o provođenju Strategije učenja o preduzetništvu u obrazovnim sistemima u BiH za period 2012. - 2015. godina, sa Akcionim planom.

⁷³ 40. sjednica Vijeća ministara, 20.01.2016. godina, 1. godišnji izvještaj o provedbi Akcionog plana za implementaciju UN Rezolucije 1325 „Žene, mir i sigurnost“ u BiH za period 31.07.2014 – 31.07.2015. godine; 42. sjednica Vijeća ministara od 13.03.2013., 95. sjednica Vijeća ministara od 20.05.2014., 50. sjednica Vijeća ministara od 30.03.2016. - Vijeće ministara je usvojilo izvještaje o radu GSVM za 2012, 2013. i 2015. godinu bez posebnih zaključaka.

4. Zaključci revizije

Imajući u vidu cilj revizije, nalazi do kojih smo došli ukazuju da je proces upravljanja strategijama na nivou BiH neefikasan.

Nepostojanje propisa kojima se reguliše upravljanje strategijama, uspostavljene prakse planiranja, izrade, usvajanja, provođenja, izvještavanja o provođenju i evaluaciji strategija, kao i nedovoljan angažman svih učesnika, uticali su na neefikasnost procesa upravljanja strategijama.

Neefikasno upravljanje strategijama može da dovede do nepostizanja ili kašnjenja u postizanju zacrtanih ciljeva tj. izostanka napretka u oblastima u kojima se strategijom željelo unaprijediti stanje.

Bez efikasnog upravljanja strategijama rizikuju se sve naknadne odluke koje se baziraju na istim i kojima se oblikuje provođenje javnih politika u jednoj ili više oblasti. Izostanak adekvatne analize potencijalnih rizika za provođenje strategije koja bi trebalo da prethodi izradi strategije umnogome doprinosi da se na probleme kod provođenja strategije ne odgovara adekvatno i ne primjenjuju se mjere za otklanjanje rizika jer iste nisu blagovremeno ni razmatrane.

Posljedično se dovodi u pitanje i daljnje uspostavljanje prioriteta, usmjeravanje investicija i stvaranje osnova za raspodjelu javnih resursa, a sve sa ciljem blagovremenog prilagođavanja postojeće javne politike i oblikovanja nove, efikasnije i efektivnije javne politike kao instrumenta za napredak u određenoj oblasti.

Strategije za koje je istekao rok za provođenje, a čiji ciljevi i efekti nisu postignuti, mogu imati za posljedicu nenamjenski utrošak sredstava i resursa utrošenih za izradu i provođenje strategije, propuštanje korištenja potencijalnih sredstava iz raspoloživih fondova, te stvaraju loš imidž institucija i dovode do gubitka povjerenja javnosti u postizanje napretka u određenoj oblasti.

Donošenje strategija, nije samo sebi cilj, i kako se pokazalo, nije dovoljan uslov već potreban preduslov za realizaciju predviđenih ciljeva, aktivnosti i mjera za napredak u određenoj oblasti. Nedostatak funkcionalnih faza upravljanja strategijama nakon usvajanja ima za posljedicu neefikasno i neblagovremeno postupanje institucija koje su nosioci izrade strategije.

4.1. Proces planiranja strategija nije uspostavljen na način koji osigurava podlogu za efikasnu izradu, usvajanje i provođenje strategija

Nepostojanje propisa kojima se reguliše upravljanje strategijama, kao i strateško dugoročno planiranje, dovodi do različitih praksi u svim segmentima upravljanja strategijama.

Proces predlaganja i planiranja strategija nije osigurao analize mogućnosti za provođenje istih, kako sa aspekta podrške svih učesnika, tako i kapaciteta za provođenje, kao i prioritizacije istih, što može da dovede do zastoja u svim narednim aktivnostima, a u konačnici do neostvarenja ciljeva koji su se željeli postići.

Osim toga, za izradu strategije se planiraju sredstva, nekada i iz godine u godinu, a da za strategiju još nije ni formirana grupa za izradu. Postavlja se pitanje da li su ta planirana sredstva mogla biti utrošena za neke druge aktivnosti koje bi se realizovale i donijele rezultat.

Kod većine planiranih strategija izostaju podaci o potrebnim troškovima za izradu istih, a i kod određenih usvojenih strategija nedostaju podaci o sredstvima potrebnim za njihovu provedbu. Izostanak ovih informacija može kasnije dovesti zastoja, kako u izradi, tako i naročito u provođenju jer se može utvrditi da za provođenje aktivnosti nema dovoljno finansijskih sredstava.

Kašnjenje u usvajanju određenih strategija za cijelu zemlju ima za posljedicu propuštanja značajnih sredstava predviđenih IPA II. Samo za strategiju zapošljavanja propušteno do sada između 20 i 30 miliona EUR.

4.2. Izveštavanje o strategijama ne osigurava potrebne informacije o ostvarenim rezultatima i ciljevima, kao ni problemima u provođenju, prijedlozima za unapređenje, na osnovu kojih bi se trebale preduzimati aktivnosti na unapređenju

Iako bi se moglo reći da većina strategija ima razrađene mehanizme izveštavanja, izostalo je njihovo efikasno provođenje i ostvarenje ciljeva postavljenih strategijom, što potvrđuju izvještaji kroz koje se vidi da ni jedna nije u potpunosti ostvarila planirane ciljeve.

Izostanak svih relevantnih informacija koje treba da pruže izvještaji o provođenju može da utiče na daljnje odluke koje se tiču blagovremenog prilagođavanja i korekcija, a kako bi se odgovorilo na probleme i izazove i osiguralo postizanje planiranih ciljeva.

Aktivnosti Vijeća ministara nakon razmatranja izvještaja su deklarativne prirode, bez dublje analize uzroka problema, jasnijeg definisanja načina i konkretnih mjera za otklanjanje problema i aktivniji nadzor nad aktivnostima unapređenja, za šta odgovornost snose i institucije koje podnose takve izvještaje.

Utrošena finansijska sredstva i angažman kadrova pri izradi i provođenju strategija nisu analizirani od strane Vijeća ministara, niti su te analize sadržane u izvještajima institucija koje razmatra Vijeće ministara, pa se može zaključiti da, od strane Vijeća ministara, nije provedena analiza efekata utrošenih sredstava po ovom osnovu.

Može se reći da je ovo rezultat svega prethodnog, nedefinisanog načina planiranja i izrade strategija, podjele nadležnosti i odgovornosti, nedovoljnom brigom za postignutim efektima.

Bez uspostavljenog sistema praćenja provođenja aktivnosti i ostvarenja ciljeva Vijeće ministara dovodi u pitanje dobro upravljanje i donošenje svih odluka koje se trebaju bazirati na istim.

5. Preporuke

Shodno naprijed navedenim nalazima i zaključcima, u cilju doprinosa unapređenju procesa upravljanja strategijama dajemo određene preporuke Vijeću ministara kao ključnoj instituciji za upravljanje strategijama, kao i institucijama BiH koje učestvuju u planiranju, izradi, provođenju i izvještavanju o strategijama.

Vijeće ministara

- ***Preporučujemo Vijeću ministara da uspostavi i propisima uredi strateško, dugoročno planiranje.***

Ovo podrazumijeva:

- Definisanje svih planskih dokumenata, hijerarhije planskih dokumenata, načina planiranja, izrade, donošenja, provođenja, praćenja izvještavanja i evaluacije koje će biti zasnovano na političkom, administrativnom i ekonomskom konsenzusu.
- Definisanje efikasnog modela koordinacije u planiranju, izradi, provođenju, praćenju i izvještavanju sa entitetima i BD koji osigurava podršku i prohodnost.
- Utvrđivanje okvirne metodologije za planiranje, izradu, praćenje i izvještavanje o provođenju i evaluaciji strategija, kao i osnovnih/obaveznih kategorija koje treba da sadrži svaki dokument strategije i akcioni plan.
- Planiranje strategija treba biti dokumentovano i bazirano na provedenim analizama stanja i mogućnostima za izradu i provođenje sa kadrovskog, materijalnog i finansijskog aspekta.
- Definisanje potrebnih obaveznih mišljenja koja trebaju biti dostavljena uz prijedloge strategije i osigurati poštovanje istog. Predložene strategije trebaju da budu odobrene od svih učesnika u izradi strategije i da sadrže sva potrebna mišljenja. Uspostaviti sistem koji će osigurati da sve predložene strategije imaju sva potrebna mišljenja prije nego ih razmotri Vijeće ministara.
- ***Preporučujemo Vijeću ministara unapređenje procesa planiranja, kako strateškog tako i srednjoročnog.***

Pod ovim se prvobitno podrazumijeva:

- Analiza i prioritizacija prije planiranja strategija kroz planske dokumente, a onda kroz analizu pojedinačnih dokumenata prijedloga strategija sa aspekta svih formalnih i suštinskih sadržaja, na osnovu kojih bi se donijela odluka da se ista usvoji.
- Osiguravanje usaglašenosti planiranih strategija kroz sve planske dokumente.
- Razmatranje mogućnost da se poslovi srednjoročnog i godišnjeg planiranja dodijele jednoj instituciji. Ovim bi se pojednostavio proces za institucije sa jedne strane, a sa druge bi jedna institucija nadgledala i kontrolisala usaglašenost planskih dokumenata.



- ***Preporučujemo Vijeću ministara da unaprijedi i utvrdi jedinstven okvir načina izvještavanja o provođenju strategija i evaluaciji, ojača svoj ulogu u praćenju, analizi i preduzimanju korektivnih aktivnosti i uspostavi transparentne evidencije svih usvojenih strategija i izvještaja o istim.***

Ovo podrazumijeva:

- Razdvajanje izvještavanja o provođenju strategija i izvještavanja o evaluaciji strategije.
 - Izvještaji o provođenju strategija trebaju biti jasni i sveobuhvatni, povezani sa akcionim planovima i na jasan način pružiti čitaocu informaciju koje aktivnosti su provedene, u kojoj mjeri i u kom roku, a ako nisu navesti razloge. Također, izvještaji trebaju sadržavati informacije o utrošenim sredstvima za provedene aktivnosti, probleme, potencijalne rizike i prijedloge za unapređenje.
 - Izvještaji o evaluaciji trebaju sadržavati jasne pokazatelje o ostvarenim rezultatima i postignutima ciljevima, utrošenim sredstvima, analizu problema i prijedloge za unapređenje. Izvještaji o evaluaciji trebaju dati jasan prikaz koji su i kojoj mjeri ciljevi postignuti, koji nisu i zašto nisu. Evaluacija treba da da ocjenu šta je postignuto u odnosu na planirano i uloženo.
 - Unapređenje planiranja aktivnosti na praćenju izvještaja kroz planske dokumente, praćenje rokova za dostavu izvještaja i uspostavu evidencija o istim.
 - Unapređenje analize i razmatranja dostavljenih izvještaja i poređenja sa planiranim kao i preduzimanje korektivnih aktivnosti i insistiranje na prikazu postignutih rezultata i ciljeva i ocjene stepena provedenosti strategije uopće.
 - Blagovremenost i sveobuhvatnu objavu svih usvojenih strategija na internet stranici Vijeća ministara u već postojećoj sekciji Strategije. Također, izvještaje o provođenju i evaluaciji strategija porebno je učiniti transparentnim.
- ***Preporučujemo Vijeću ministara da ojača vlastite kadrovske kapacitete za upravljanje strategijama, ali i kapacitete u svim institucijama BiH.***

Ovo se može osigurati kroz edukaciju kadrova za obavljanje poslova upravljanja strategijama, te kroz analizu aktivnosti i rezultata koji se dobivaju kroz projekte reforme javne uprave i druge obuke, a koji se tiču unapređenja znanja, vještina, propisa i procedura u procesima strateškog planiranja, kao i osiguranje transfera stečenih znanja i primjenu rezultata u svim institucijama.

- ***Preporučujemo Vijeću ministara da osigura veći doprinos DEP i DEI u procesu upravljanja strategijama.***

Uvažavajući nadležnosti DEP, unaprijediti mehanizme i kontrolu usaglašenosti strategija kroz planske dokumente od strane DEP, učešće DEP u izradi strategija i osiguranju literature i prijenosa znanja za sve institucije itd.



Uvažavajući nadležnosti DEI u domenu praćenja izrade prijedloga politika, zasnovanih na najboljim iskustvima iz prakse i politikama Evropske unije, kroz stalno praćenje razvoja politika u Evropskoj uniji i njihovo prilagođavanje stanju u Bosni i Hercegovini, osigurati institucijama nosiocima izrade strategije pomoć od strane DEI u ovom segmentu, da bi strategije formalno i suštinski doprinosile usklađivanju sa EU standardima i ispunjavanju obaveza u procesu pridruživanja EU.

Institucije BiH

- ***Preporučujemo institucijama BiH koje planiraju, izrađuju, provode i izvještavaju o strategijama da budu blagovremene i proaktivne u svim aktivnostima.***

Pod ovim podrazumijevamo blagovremeno izvršavanje svih aktivnosti vezanih za planiranje, izradu, provođenje i izvještavanje o strategijama; proaktivnost u izradi strategija, kroz izradu nacрта ili dijelova strateških opredjeljenja iz nadležnosti institucija BiH; blagovremeno informisanje Vijeća ministara o svim problemima čije rješavanje prevazilazi nadležnost institucije, sa konkretnim prijedlozima za prevazilaženje nastalih problema; kontinuiranu izgradnju svojih kapaciteta za strateško planiranje kroz prisustvovanje obukama iz ove oblasti, razmjenu iskustava, itd.

Viši revizor, vođa tima
Jelena Andrić, v.r.

Revizor, član tima
Jasmina Okanović, v.r.

Rukovodilac Odjela za reviziju učinka
Hrvoje Tvrtković, v.r.

Rukovodilac Odjela za kontrolu kvalitete,
metodologiju i planiranje RU
Radivoje Jeremić, v.r.



Prilozi

- | | |
|-----------------|--|
| Prilog broj 1 – | Pregled svih usvojenih strategija na nivou BiH |
| Prilog broj 2 – | Pregledi strategija planiranih u planskim dokumentima Vijeća ministara od 2016. godine sa podacima o usvajanju |
| Prilog broj 3 – | Korespondencija institucija za Strategije razvoja infrastrukture kvalitete u BiH i Strategije zapošljavanja 2016-2020. |
| Prilog broj 4 – | Detaljniji nalazi za izvještaje o provođenju po strategijama |
| Prilog broj 5 – | Analiza izvještavanja o evaluaciji kroz izvještaje o provođenju za dvije strategije |



Prilog broj 1 – Pregled strategija koje je usvojilo Vijeće ministara koje je revizioni tim uspio sakupiti na bazi prikupljenih podataka od institucija obuhvaćenih revizijom i podataka dostupnih na internetu

Red .br.	Datum usvajanja na Vijeću ministara	Strategija	Period na koji se odnosi	Dokument javno dostupan	LINK
1	2005 godina	Strategija za uvođenje decentraliziranog sistema upravljanja programima pomoći EU u BiH - usvojena 2005	Nema	Da	http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/naivazniji_dokumenti/dokumenti_direkcije/default.aspx?id=1204&langTag=bs-BA
2	21/07/2005	Strategija za rješavanje problema Roma	Nema	Da	http://bhric.ba/dokumenti/BHS%201%20Strategija%20BiH%20za%20rjesavanje%20problema%20Roma.pdf
3	06/10/2005	Strategija razvoja sistema za upravljanje zračnim prometom	Nema Prvobitni rok 2007. Zatim 2012. pa početkom 2013. pa III kvartal 2014.	Ne	
4	15/06/2006	Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije	2006-2009	Ne	
5	27/07/2006	Strategija protiv maloljetničkog prestupništva	2006-2010	Da	http://www.mhrr.gov.ba/PDF/default.aspx?id=182&langTag=bs-BA
6	27/07/2006	Strategija reforme javne uprave	2006-2014	Da	http://riu.parco.gov.ba/wp-content/uploads/2007/10/strategija-reforme-javne-uprave.pdf
7	12/10/2006	Strategija promocije – privlačenja direktnih stranih investicija u BiH	Nema	Ne	
8	11/04/2007	Strategija razvoja stručnog obrazovanja i obuke	2007-2013	Da	https://ec.europa.eu/epale/hr/resource-centre/content/strategija-razvoja-strucnog-obrazovanja-i-obuke-u-bosni-i-hercegovini-za
9	20/06/2007	Strategija za borbu protiv nasilja nad djecom	2007-2010	Da	http://rrpp-efm.net/cesi/wp-content/uploads/2012/12/Dr%C5%BEavna-strategija-za-borbu-protiv-nasilja-nad-diecom-2007-20120.pdf
10	24/04/2008	Strategija protivminskog djelovanja	2009-2019	Da	http://www.msb.gov.ba/PDF/Strategija%20protivminskog%20djelovanja%20BiH(2009-2019).pdf
11	03/06/2008	Strateški pravci razvoja obrazovanja sa Planom implementacije	2008-2015	Da	http://www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_obrazovanje/dokumenti/strateski_doc/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=108&pageIndex=2
12	23/06/2008	Revidirana Strategija za provođenje decentralizovanog upravljanja sredstvima pomoći EU-a	Nema	Da	http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/2294_Strategija%20za%20primjenu%20decentralizovanog%20sistema.pdf
13	23/06/2008	Strategija za reformu sektora pravde	2008-2012	Da	http://www.fmp.gov.ba/useruploads/files/fmp/strategijsko/srps_bih.pdf
14	30/10/2008	Strategija kulturne politike	Nema	Da	http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiV1Y-g05vaAhVD3gQKHVXaBnoQFggtMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.mcp.gov.ba%2Forg_jedini ce%2Fsektor_nauka_kultura%2Fpravni_okvir%2Fstrategije%2F%3Fid%3D700&usq=AOvVaw0N-6biVLgg41WgyeRWF5Yg



Upravljanje strategijama na nivou Bosne i Hercegovine

15	29/12/2008	Strategija za rad na predmetima ratnih zločina	Nema	Da	http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/Drzavna%20strategije%20za%20rad%20na%20predmetima%20RZ.pdf
16	26/02/2009	Komunikacijska strategija za informisanje javnosti o procesu pristupanja BiH EU	Nema	Da	http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/2295_HRV_Komunikacijska%20strategija.pdf
17	05/03/2009	Strategija prevencije i borbe protiv nasilja u porodici za BiH	2009-2011	Da	https://documents.tips/documents/strategija-prevencije-i-borbe-protiv-nasilja-u-porodici.html
18	16/04/2009	Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća	2009-2011	Da	http://www.mvteo.gov.ba/vijesti/posljednje_vijesti/default.aspx?id=986&langTag=bs-BA
19	17/06/2009	Strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju	do 15.06.2015.	Da	http://www.dtt.ba/Bilten/STRATEGIJA_DTT_BOSANSKI_Final.pdf
20	22/12/2009	Strategija razvoja nauke	2010-2015	Da	http://www.mcp.gov.ba/zakoni_akti/strategije/default.aspx?id=1251&langTag=bs-BA
21	31/12/2009	Strategija za provođenje javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH (PIFC)	Nema	Da	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=9816&langTag=hr-HR
22	12/01/2010	Revidirana strategija za provođenje Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma	Nema	Da	http://www.mhrr.gov.ba/PDF/Izbjeglice/Revidirana%20Strategija%20BiH%20za%20provedbu%20Aneksa%20VII%20DMS.pdf
23	14/07/2010	Strategija zapošljavanja u BiH	2010-2014	Da	http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi35r2n8tLaAhUHshOKHf6DIIQFgqlMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mcp.gov.ba%2Fzakoni_akti%2Fstrategije%2F%3Fid%3D1530&usq=AOvVaw0JgC7VnIQ2cyNL-8C2lxf
24	29/11/2010	Strategija komunikacija Vijeća ministara	4-5 godina	Da	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=11198&langTag=bs-BA
25	10/03/2011	Strategija razvoja sporta	2010-2014	Da	http://www.mcp.gov.ba/zakoni_akti/strategije/default.aspx?id=1673&langTag=bs-BA
26	10/03/2011	Strategija BiH za prevenciju i borbu protiv terorizma	2010-2013	Da	http://www.psa.gov.ba/Popisi_i_dokumenti/Propisi/Strategija%20BiH%20za%20prevenciju%20i%20borbu%20protiv%20terorizma.pdf
27	07/09/2011	Strategija za odgovor na HIV i AIDS u BiH	2011-2016	Da	http://www.mcp.gov.ba/search/Default.aspx?q=strate&searchDepth=0&selectedCategory=0&contentType=0&langTag=bs-BA&template_id=109&pageIndex=2
28	10/05/2012	Dopuna Strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju u frekvencijskim opsezima	Nema	Da	http://sllist.ba/glasnik/2012/broj51/Broj051.pdf
29	03/07/2012	Strategija učenja o preduzetništvu u obrazovnim sistemima u BiH	2012-2015	Da	http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj64C5ypvaAhWO-qQKHbK8BnMQFgqlMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mcp.gov.ba%2Forg_jedinice%2Fsektor_obrazovanje%2Fdokumenti%2Fstrateski_doc%2F%3Fid%3D3078&usq=AOvVaw28QyewyfyqDSE4LuD1p5Qi
30	28/11/2012	Strategiju za borbu protiv nasilja nad djecom u BiH	2012-2015	Da	http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/Strategija%20za%20borbu%20protiv%20nasilja%20nad%20djeceom%20u%20BiH%20-%20BOS.pdf
31	08/10/2013	Strategija prilagođavanja na klimatske promjene i niskoemisionog razvoja	do 2025	Da	http://www.ba.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/Research&Publications/Energy%20and%20Environment/CC%20Adoption%20and%20Low-Emission%20Strategy%20BiH/CC%20LAT%20publish%20on%20WEB.pdf



Upravljanje strategijama na nivou Bosne i Hercegovine

32	06/11/2013	Strategija za upravljanje radioaktivnim otpadom u BiH	Nema	Da	http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewi369X5ypvaAhWhsKQKHVSHCcQOFqglMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.darns.gov.ba%2Fru%2FLegislationAndDocuments%2FDownloadFile%3FfileName%3DSTRATEGIJA_bosanski.pdf&usq=AOvVaw2r1ZOoeQO35Q0XuuJvonPw
33	07/05/2015	Strategija za borbu protiv korupcije	2015-2019	Da	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi/zakona/default.aspx?id=19338&langTag=bs-BA
35	10/06/2015	Strategija BiH za prihvati i integraciju državljana koji se vraćaju po osnovu sporazuma o readmisiji	2015-2018	Da	http://www.mhrr.gov.ba/PDF/Izbjeglice/BOS%20Strategija.pdf
36	08/07/2015	Strategija za prevenciju i borbu protiv terorizma	2015-2020	Da	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi/zakona/default.aspx?id=20286&langTag=bs-BA
38	23/07/2015	Okvirna strategija za provođenje Konvencije o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici	2015-2018	Da	http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2015/10/CAHVIO_Strategija.pdf
39	08/09/2015	Strategija za reformu sektora pravde	2014-2018	Da	http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/SRSP%20u%20BiH.pdf
40	04/12/2015	Strategija integrisanog upravljanja granicom	2015-2018	Da	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi/zakona/default.aspx?id=21135&langTag=bs-BA
41	25/12/2015	Revidirana strategija komunikacija Vijeća ministara	2016-2018	Da	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi/zakona/default.aspx?id=21283&langTag=bs-BA
42	30/03/2016	Strategija u oblasti migracija i azila	2016-2020	Da	http://www.msb.gov.ba/PDF/Strategija_HRV_2016.pdf
43	26/04/2016	Srednjoročna strategija upravljanja dugom	Svake godine se revidira	Da	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi/zakona/default.aspx?id=22675&langTag=en-US
44	14/07/2016	Okvirna strategija transporta	2016-2030	Da	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi/zakona/default.aspx?id=23003&langTag=bs-BA
45	31/08/2016	Strategija za kontrolu malog i lakog naoružanja	2016-2019	Da	http://www.msb.gov.ba/PDF/SALW_Bosanski%20FINAL_web.pdf
46	13/10/2016	Strategija razvoja javnih nabavki	2016-2020	Da	https://www.javnenabavke.gov.ba/vijesti/2016/Strategija_2016-2020_hr.pdf
47	20/12/2016	Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH	2016-2018	Da	https://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/chi/Registri/2017/STRATEGIJA%20PFC%2016-18-%20bos.pdf
48	20/12/2016	Dopuna Strategije prelaska s analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju u frekvencijskim opsezima	Nema	Da	http://slist.ba/glasnik/2017/broj6/broj006.pdf
49	29/12/2016	Strategija reforme upravljanja javnim finansijama	2017-2020	Da	https://mft.gov.ba/srb/images/stories/ministarstvo/registar%20propisa/prijedlozi/Strategija%20reforme%20upravljanja%20javnim%20finansijama%20u%20institucijama%20Bosne%20i%20Hercegovine%202017-2020.pdf
50	23/05/2017	Strategija za zaštitu biološke raznolikosti	2015-2020	Da	http://www.fmoit.gov.ba/download/NBSAP%20BiH_20160315_bos.pdf
51	23/05/2017	Srednjoročna strategija upravljanja dugom	Svake godine se revidira	Da	https://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/javni_dug/informacije/Srednjorocna%20strategija%20upravljanja%20dugom%20BiH%20KONACNA%2028%2004%202017.pdf
52	30/05/2017	Strategija usklađivanja propisa pravnoj stečevini EU u oblasti zaštite okoliša/životne sredine BiH (EAS – BiH)	Nema	Da	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi/zakona/default.aspx?id=27619&langTag=bs-BA
53	10/10/2017	Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala	2017-2020	Da	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi/zakona/default.aspx?id=26493&langTag=bs-BA



54	04/01/2018	Strateški plan ruralnog razvoja BiH	2018-2021	Da	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi/zakona/default.aspx?id=27622&langTag=bs-BA
55	30/01/2018	Revidirani okvirni dokument Strategije razvoja nauke u BiH	2017-2022	Da	http://www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_nauka_kultura/pravni_okvir/strategije/default.aspx?id=9476&langTag=bs-BA



Prilog broj 2 – Pregledi strategija planiranih u planskim dokumentima Vijeća ministara od 2016. godine sa podacima o usvajanju

Red. br.	Strategije planirane Strateškim okvirom	Datum usvajanja
1	Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća	/
2	Strategija transporta BiH	14.07.2016.
3	Državni strateški plan za ruralni razvoj	04.01.2018.
4	Strateški okvir za reformu javne uprave	/
5	Strateški dokumenti za energetske sektor	/
6	Nacionalni akcijski plan za obnovljive izvore energije	/
7	Strategija za poboljšanje atraktivnosti slobodnih zona u BiH za direkt na strana ulaganja na državnom nivou	/
8	Strategije marketinga i komunikacija za svaki pojedinačni sektor/strategije brendiranja sektora	/
9	Strategija regionalnog razvoja BiH	/
10	Sveobuhvatna cjelodržavna klimatska politika i strategija u skladu sa očekivanim Okvirom za klimatske i energetske politike EU do 2030.	/
11	Strategija upravljanja otpadom na nivou BiH	/
12	Strateški dokumenti u oblasti rada i zapošljavanja	/
13	Strategija reforme zdravstvenog sistema	/

Red. br.	SPR VM 2016-2018.	Planirana za	Datum usvajanja
1	Strategija iz oblasti malih i srednjih preduzeća i preduzetništva BiH	2016	/
2	Strateški plan ruralnog razvoja BiH i Program ruralnog razvoja	2018	04.01.2018.
3	Strateški okvir za reformu javne uprave	2017	/
4	Okvirni strateški dokument razvoja energetskog sektora BiH	2016	/
5	Srednjoročna strategija upravljanja javnim dugom BiH	2016, 2017 i 2018	26.04.2016.
6	Izrada strategija prema tijelima i organima međunarodnih organizacija	2018	/
7	Revidirani strateški plan harmonizacije sektora poljoprivrede u BiH	2018	/
8	Strateški dokument o industrijskoj politici	2017	/
9	Državna strategija kibernetičke sigurnosti	2018	/
10	Strategija saradnje BiH sa iseljeništvom	2016	/
11	Strateški dokument DEP	2016, 2017 i 2018	/
12	MKT strateški dokumenti	2016 2017 2018	14.07.2016.



Red. br.	GP VM 2016.	Datum usvajanja
1	Strategija za oblast mala i srednja preduzeća i preduzetništvo u BiH	/
2	Prometna strategija 2015-2030.	14.07.2016.
3	Plan harmonizacije ruralnog razvoja	04.01.2018.
4	Strateški okvir za reformu javne uprave	/
5	Okvirni strateški dokument razvoja energetskog sektora BiH do 2035.	/
6	Strategija u oblasti migracija i azila 2016-2020.	30.03.2016.
7	Strategija za kontrolu malog i lakog naoružanja 2016-2019.	31.08.2016.
8	Državna strategija nadzora nad opojnim drogama, sprečavanju i suzbijanja zloupotrebe opojnih droga	/
9	Strategija upravljanja javnim dugom BiH	26.04.2016.
10	Strategija razvoja infrastrukture kvalitete u BiH sa AP	/
11	Strategija nastupa prema tijelima i organima međunarodnih organizacija	/
12	Strategija javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH	20.12.2016.
13	Strategija upravljanja životinjskim otpadom	/
14	Marketinška strategija	/
15	Strategija za borbu protiv diskriminacije	/
16	Strategija zapošljavanja u BiH 2016-2020.	/
17	Strategija za ljudska prava u BiH	/
18	Strateška platforma za rješavanje pitanja nacionalnih manjina u BiH	/
19	Strategija za smanjenje nasilja nad djecom BiH	/
20	Revidirana Strategija razvoja nauke u BiH 2016-2021.	14.02.2018.
21	Strategija za predškolski odgoj i obrazovanje	/



Red. br.	GP VM za 2017.	Datum usvajanja
1	Strategija za mala i srednja preduzeća	/
2	Strateški plan ruralnog razvoja BiH	04.01.2018.
3	Okvirni strateški dokument razvoja energetskog sektora BiH do 2035.	/
4	Srednjoročna strategija upravljanja javnim dugom BiH	23.05.2017.
5	Strategija razvoja sistema infrastrukture kvalitete u BiH sa AP	/
6	Marketinška strategija	/
7	Strategija za borbu protiv diskriminacije 2016-2021.	/
8	Strategija zapošljavanja u BiH 2017-2020.	/
9	Strategija o edukaciji i treningu u oblasti zaštite od jonizirajućeg zračenja u BiH	/
10	Strategija reforme zdravstvenog sistema	/
11	Ažuriranje Strategije vanjske politike BiH	/
12	Strategija o saradnji sa iseljeništvom	/
13	Strategija borbe protiv organizovanog kriminala 2017-2020.	10.10.2017.
14	Državna strategija nadzora nad opojnim drogama, sprečavanju i suzbijanja zloupotrebe opojnih droga	/
15	Strategija za ljudska prava	/



Red. br.	SPR VM 2018-2020.	Planirana za	Datum usvajanja
1	Uspostaviti strateški i zakonodavni okvir za oblast MSP i preduzetništva u BiH	2019	/
2	Strateški okvir za razvoj poljoprivrede i ruralnog područja	2020	/
3	Razviti strateški okvir razvoja sistema infrastrukture kvalitete u BiH	2018	/
4	Razvojni strateški dokument u oblasti zdravstva u BiH	2018	/
5	Strategija regionalnog razvoja	2019	/
6	Strategija, Projekat digitalizacije mikrotalasnih veza javnih RTV servisa u BiH	2018, 2019 i 2020	/
7	Međunarodni i međuentitetski transport -Izrađeni strateški dokumenti	2018, 2019 i 2020	/
8	Sigurnost saobraćaja - Izrađeni strateški dokumenti	2018, 2019 i 2020	/
9	Revizija Strategije preduzetničkog učenja u obrazovnim sistemima BiH	2019	/
10	Razvojni strateški dokument za razvoj predškolskog odgoja i obrazovanja u BiH	2018	04.12.2017.
11	Razvojni strateški dokument za razvoj za srednje stručno obrazovanje i obuku u BiH	2018	/
12	AP za implementaciju UN rezolucije 1325 - Žene, mir i sigurnost	2018	01.08.2018.
13	Gender AP 2018-2022.	2018	/
14	Okvirna strategija za implementaciju Istambulske konvencije u BiH 2019-2023.	2018	/
15	Ažuriranje Srednjoročne strategija upravljanja javnim dugom BiH	2018	25.06.2018.



Red. br.	GP VM za 2018.	Datum usvajanja
1	Ažuriranje Srednjoročne strategija upravljanja javnim dugom BiH	25.06.2018.
2	Nacrt Strategije za razvoj infrastrukture kvalitete u BiH	/
3	Ažuriranje Strategija vanjske politike BiH	/
4	Strategija saradnje sa iseljeništvo	/
5	Strategija za redukciju rizika katastrofa u BiH	/
6	Strategija razvoja tržišta poštanskih usluga u BiH	/
7	Strategija razvoja širokopoasnog pristupa u BiH	/
8	Strategija razvoja IKT sektora u BiH	/
9	Strategija zapošljavanja	/
10	Strategija razvoja sporta BiH	/
11	Strategija za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva	/
12	Državna strategija nadzora nad opojnim drogama i borbe protiv zloupotrebe opojnih droga za period 2018-2023.	/
13	Strategija integriranog upravljanja granicom u Bosni i Hercegovini za period 2019-2022.	/
14	Strategija komuniciranja o pristupanju Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji – od kandidatskog statusa do članstva	/

Prilog broj 3 – Korespondencija institucija za Strategiju razvoja infrastrukture kvaliteta u BiH i Strategiju zapošljavanja 2016-2020.

Strategija razvoja infrastrukture kvalitete u BiH

MVTEO, Informacija u vezi sa izradom Strategije razvoja infrastrukture kvalitete u BiH od 05.06.2017. godine, u kojoj se navodi da je Vlada RS na 48. sjednici od 12.11.2015. godine donijela između ostalog i zaključak da neprihvatljivo donošenje Strategije infrastrukture kvalitete na nivou BiH jer za to ne postoji ustavni osnov.

Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS, dopis od 15.02.2018. godine u kome se navodi: *Vlada RS je u proteklom periodu, posredstvom više zaključaka, zauzela jasan stav o uslovima koje je potrebno ispuniti da bi republički organi uprave mogli učestvovati u izradi okvirnih strateških dokumenata na nivou BiH, a kada je to uslov za finansijsku podršku Evropske unije u predmetnim oblastima. To podrazumijeva da, kada Republika Srpska ima pravo i dužnost da uređuje predmetnu oblast, kao što je riječ za oblasti koje spadaju u infrastrukturu kvalitete, izrada okvirnog strateškog dokumenta na nivou BiH u toj oblasti je moguća samo primjenom modularnog principa ugradnje strateškog dokumenta RS i FBiH u predmetnoj oblasti. S obzirom da je Programom rada Narodne skupštine RS i Vlade RS, za 2018. godinu planirano usvajanje „Strategije infrastrukture kvalitete proizvoda i usluga u RS za 2018-2021 – preuzimanje i primjena pravne tekovine Evropske unije u oblasti Slobodno kretanje robe“, nadležne institucije RS će moći, a u okviru dogovorene koordinacije procesa evropskih integracija u BiH, uzeti učešće u izradi okvirnog strateškog dokumenta infrastrukture kvalitete na nivou BiH, samo poštujući principe utvrđene zaključcima Vlade RS i Narodne skupštine RS i nakon usvajanja navedene strategije RS.*

Strategija zapošljavanja BiH 2016-2020.

08.08.2016. Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS: Nakon usvajanja Strategije zapošljavanja RS 2016-2020. od strane Narodne skupštine RS, stvorit će se uslovi da se ovo ministarstvo, odnosno njegovi predstavnici uključe u radna tijela za pripremu i izradu Strategije zapošljavanja u BiH 2016-2020, jer će tada biti utvrđeni strateški ciljevi i mjere zapošljavanja za RS.

25.11.2016. Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS: Republički organi uprave dužni su da se kreću isključivo unutar okvira dogovorenog sistema koordinacije u oblasti evropskih integracija u BiH. Formiranje radnih tijela prema dogovorenom sistemu koordinacije je u toku, te republički organi uprave nemaju mandat da učestvuju u aktivnostima izrade bilo kakvih dokumenata na nivou BiH niti da participiraju u radnim grupama za njihovu izradu dok se iste ne formiraju. U skladu sa dogovorenim sistemom koordinacije u procesu evropskih integracija u BiH formirat će se Radna grupa 19 za socijalnu politiku i zapošljavanje, ali i ostala tijela u tom sistemu, u okviru kojih će se razmatrati i predmetna problematika.

27.12.2016. Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS: Napominjemo da će prema dogovorenom sistemu koordinacije u procesu evropskih integracija u BiH, za oblast socijalne politike i zapošljavanja biti formirana Radna grupa 19, u okviru koje će se razmatrati predmetna problematika.



Vlada BD je, u decembru 2017. godine, odgovorila da je mišljenja da aktivnosti izrade nacrtu strategije zapošljavanja u BiH za period 2017-2020. godine treba da uradi Radna grupa za izradu nacrtu strategije zapošljavanja 2017-2020. ili Radna grupa 19 za socijalnu politiku i zapošljavanje uz proširenje aktivnosti.

Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, 28.08.2017. godine je odgovorilo da Radna grupa 19 za socijalnu politiku i zapošljavanje nema mandat za izradu strategije, niti može nadomjestiti institucije u ispunjavanju obaveza BiH na putu evropskih integracija.

Prilog broj 4 – Detaljniji nalazi za izvještaje o provođenju po strategijamaStrategija komunikacija Vijeća ministara iz 2011. godine

Kod Strategije komunikacija Vijeća ministara BiH je predviđeno da se provođenje prati kroz evaluaciju na godišnjem nivou i da se analiza učinka obavlja u odnosu na opće i specifične ciljeve, metodom kvantitativnog i kvalitativnog istraživanja. Međutim, utvrdili smo da nisu sačinjavani posebni izvještaji o evaluaciji, već su informacije davane u sklopu godišnjih izvještaja o radu GSVM. Analizom izvještaja u odnosu na akcioni/operativni plan kod Strategije komunikacija Vijeća ministara utvrđeno je da utvrđeno je da je da isti ne pruža sliku o realizaciji svih aktivnosti navedenih u akcionom planu, određene aktivnosti iz AP su u izvještaju grupisane.⁷⁴ Iz izvještaja je vidljivo koje su aktivnosti i u kom obimu realizovane, ali ne i da li su realizovane u planiranim rokovima. Osim toga iako su AP definisani očekivani rezultati za date aktivnosti ne daje se osvrt na stepen postignuća tih rezultata. U izvještaju su nabrojane neke aktivnosti koje nisu provedene sa obrazloženjem da je razlog za isto nedostatak finansijskih sredstava. Ne daju se nikakvi zaključci ni preporuke za nadležne institucije. Pored toga prezentovane informacije se ne tiču analize učinka u odnosu na opće i specifične ciljeve već samo realizacije aktivnosti i razloge zbog kojih određene aktivnosti nisu provedene.

Strategija razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH 2016 – 2018.

Kod izvještaja za Strategiju razvoja sistema internih finansijskih kontrola u institucijama BiH, informacije o realizaciji godišnjeg operativnog akcionog plana se nalaze u dva odvojena izvještaja. Dio koji govori o finansijskom upravljanju i kontroli je u sklopu Konsolidovanog izvještaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, a dio koji govori o internoj reviziji je u sklopu Godišnjeg konsolidovanog izvještaja interne revizije. Osim što se podaci nalaze u dva odvojena izvještaja, kada je u pitanju finansijsko upravljanje i kontrola svi podaci koji se tiču realizacije AP se ne nalaze u jednom poglavlju koji se odnosi na realizaciju AP već su sadržani u ostalim dijelovima izvještaja tako da je otežano praćenje informacija o realizaciji AP. Također, za neke planirane aktivnosti⁷⁵ za internu reviziju u izvještaju nisu navedeni podaci o realizaciji i razlozi neprovođenja. Pored toga, u AP su indikatori uspješnosti navedeni neodređeno, tako da se kroz prikaz realizovanih aktivnosti ne može zaključiti da li realizacija i kojoj mjeri bila uspješna i koliko je doprinijela ostvarenju ciljeva. Prijedlozi zaključaka prema Vijeću ministara su dati u sklopu svih zaključaka Konsolidovanog izvještaja.

Strategijom o učenju o preduzetništvu u obrazovnim sistemima u BiH 2012 - 2015. je definisano da se praćenje implementacije Strategije u cilju proaktivnog djelovanja i dopune implementacionog plana provodi godišnje. Međutim, prema navodima sagovornika iz MCP, s obzirom da je Strategija usvojena u martu 2012. i da je kratak period važenja iste da bi informacije na godišnjem nivou sadržavale postignute efekte, odlučili su da istekom važenja Strategije sačine izvještaj o evaluaciji. I u ovom izvještaju nedostaju informacije o realizaciji pojedinih aktivnosti⁷⁶.

⁷⁴ Primjer aktivnosti koja je planirana AP za 2011. i 2012. godinu, a u izvještajima za 2011. i 2012. godinu se ne navode informacije o realizaciji iste - izvještaji o realizaciji zahtjeva građana za slobodu pristupa informacijama.

⁷⁵ Primjer aktivnosti koja je planirana operativnim planom za 2017. godinu, a o čijem provođenju nema informacija u izvještaju za 2017. godinu - izrada propisa za provjeru kvalitete rada IR i provjera kvalitete rada IR (Utvrdjivanje metodologije za procjenu kvalitete sistema finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH).

⁷⁶ Primjer aktivnosti za koju se u izvještaju ne navodi informacija - dokument koji sadržava aktivnu politiku promocije učenja o preduzetništvu na visokoškolskim ustanovama je završen.



Akcioni plan za implementaciju UNSCR 1325 u BiH 2014 – 2017.

Što se tiče prvog godišnjeg izvještaja o implementaciji Akcionog plana za implementaciju UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini 2014 – 2017. godine za veliki broj aktivnosti je naveden i nivo njihove implementacije sa zaključkom o postignuću rezultata. Međutim, utvrđeno je da za mali broj aktivnosti nedostaju podaci da li su i zašto nisu relizovane.⁷⁷ Ni ovaj izvještaj ne sadrži podatke o utrošenim sredstvima za provođenje ovih aktivnosti. Izvještaj sadrži informacije o nedostatku sredstava i ljudskih resursa i daje preporuke za daljnje korake.

Za Strategiju za borbu protiv nasilja nad djecom u BiH 2012 -2015. nema zvaničnog izvještaja o provođenju ni evaluaciji jer je došlo do zastoja u implementaciji. Predočen nam je Djelimičan izvještaj o implementaciji strategije za period 2014. i 2015. godina iz 2016. godine, koji smo analizirali, iako isti nije upućen na Vijeće ministara. Naime, Strategijom je uspostavljen jedan generalni cilj, više mjera za postizanje tog cilja i pokazatelji uspjeha za svaku mjeru. Međutim, izvještaji su koncipirani na način da se izvještava po sektorima, a ne po mjeri i pokazateljima uspjeha. Iz izvještaja se ne vidi ni koja mjera nije izvršena ili u kojoj mjeri je izvršena. Također, ne daje se osvrt da li je i u kojoj mjeri ostvaren cilj.

⁷⁷ Primjer aktivnosti za koju se u izvještaju ne navodi informacija - utvrđivanje mjere u Zakonu o javnom RTV servisa i ažuriranje baze podataka o žrtvama trgovine osobama.



Prilog broj 5 – Analiza izvještavanja o evaluaciji kroz izvještaje o provođenju za dvije strategije

Kod Akcionog plana za implementaciju UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini 2014 – 2017. predviđen je plan monitoringa i evaluacije kojim se definišu indikatori i početne odrednica (baseline), prikupljanje podataka i izvještavanje, te rokovi i odgovorni akteri. Isto treba omogućiti osnovu za nezavisnu srednjoročnu i završnu procjenu napretka u provedbi Akcionog plana.

U Završnom izvještaju o provođenju strategije dato je mnogo informacija o realizaciji brojnih aktivnosti. Međutim, date informacije nisu prezentovane na način koji u potpunosti prati formu Plana monitoringa po svim indikatorima iz koga bi se jasnije vidjelo šta je i u kojoj mjeri ostvareno. Daje se osvrt na postignuće strateških ciljeva i u većini slučajeva se navodi da se ostvaren ograničeni napredak. Ni ovaj izvještaj ne sadrži podatke o utrošenim sredstvima za provođenje ovih aktivnosti. Izvještaj sadrži informacije o nedostatku sredstava i ljudskih resursa i daje preporuke za daljnje korake.

Primjer:

Iako je postignut napredak u usklađivanju propisa i politika sa ZoRS BiH, sistem praćenja efekata primjene uvedenih odredbi unutar pojedinih institucija još uvijek nije sistemski uspostavljen. Potrebno je raditi na uspostavljanju jedinstvenog sistema praćenja koji će primjenjivati sve institucije, kao dio sveukupnog procesa uvođenja, primjene i nadzora nad primjenom principa ravnopravnosti spolova.

Strategijom o učenju o preduzetništvu u obrazovnim sistemima u BiH 2012 -2015. je definisano da se praćenje implementacije Strategije u cilju proaktivnog djelovanja i dopune implementacionog plana provodi godišnje. Međutim, prema navodima sagovornika iz MCP, s obzirom da je Strategija usvojena u martu 2012. i da je kratak period važenja iste da bi informacije na godišnjem nivou sadržavale postignute efekte, odlučili su da istekom važenja Strategije sačine izvještaj o evaluaciji.

U ovom izvještaju se navode ocjene realizacije strateških prioriteta u opisnom smislu. U većini slučajeva se naglašava da je potrebno nastaviti aktivnosti na ispunjavanju ovih prioriteta što govori o tome da ciljevi nisu u potpunosti postignuti.

Primjer:

Napredak u provedbi strateškog prioriteta vezanog za neformalno preduzetničko učenje je zabilježen i u SBA izvještaju 2016. Sve započete aktivnosti su još uvijek relevantne i njih treba nastaviti.

Fokus budućih aktivnosti razvoja preduzetničkog učenja svakako treba biti i na visokom obrazovanju, budući da su dosadašnji naponi bili najmanje usmjereni prema visokoškolskim ustanovama. Ciljevi i aktivnosti iz akcijskog plana su i nadalje relevantni, i u potpunosti su u skladu s SBA indeksima politika koji se odnose na preduzetničko učenje u visokom obrazovanju.