



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



IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

UPRAVLJANJE STRATEGIJAMA NA RAZINI BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: 05-16-1-1100/18

Sarajevo, prosinac 2018. godine



Upravljanje strategijama na razini BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu: „Upravljanje strategijama na razini BiH“. Revizija je provedena sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Cilj revizije je bio istražiti poduzimaju li Vijeće ministara i institucije BiH sve potrebne mjere kako bi osigurali efikasan sustav planiranja, izrade, usvajanja i provedbe strategija kao i izvješćivanje o provedbi strategija i postignutim rezultatima i efektima tih strategija.

Imajući u vidu cilj revizije, nalazi ukazuju da su uspostavljene prakse planiranja, izrade, usvajanja, provođenja, izvješćivanja o provedbi i evaluaciji strategija, kao i nedostatan angažman svih sudionika, utjecali na neefikasnost procesa upravljanja strategijama.

Nepostojanje propisa kojima se regulira 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 provedbu istih, kako sa aspekta podrške svih sudionika, tako i kapaciteta za provedbu, kao i prioritizacije istih.

Izvješćivanje o strategijama ne osigurava potrebne informacije o ostvarenim rezultatima i ciljevima, efektima utrošenih finansijskih sredstava za izradu i provedbu strategija, kao ni problemima u provedbi, prijedlozima za unaprjeđenje, na temelju kojih bi se trebale poduzimati aktivnosti na unaprjeđenju. Aktivnosti Vijeća ministara nakon razmatranja izvješća su deklarativne prirode, bez dublje analize uzroka problema, jasnijeg definiranja načina i konkretnih mjera za otklanjanje probleme i aktivniji nadzor nad aktivnostima unaprjeđenja, za što odgovornost snose i institucije koje podnose takva izvješća.

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

Strategije za koje je istekao rok za provedbu, a čiji ciljevi i efekti nisu postignuti, mogu imati za posljedicu nenamjenski utrošak sredstava i resursa utrošenih za izradu i provedbu 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 uvjet već potreban preduvjet 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 razini BiH.

Ured za reviziju je, sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvješća 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 europske integracije dostavila komentar, izrađeno je konačno izvješće o provedenoj reviziji učinka.

GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić, v.r.

**ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.



Kazalo

Skraćenice	4
IZVRŠNI SAŽETAK	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 razini 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
Privici	35



Skraćenice

SKRAĆENICA	PUNI NAZIV
BiH	Bosna i Hercegovina
BD	Brčko distrikt Bosne i Hercegovine
GI I	Godišnje izvješće institucija
GI VM	Godišnje izvješće Vijeća ministara
GP I	Godišnji program rada institucija
GP VM	Godišnji program rada Vijeća ministara
GT VM	Generalno tajništvo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
DEI	Direkcija za europske integracije
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje
EU	Europska unija
IPA	Instrument pretpristupne pomoći Europske unije
IPA II	Instrument pretpristupne pomoći Europske 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 financija 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 Europu)
SPR I	Srednjoročni program rada institucije
SPR VM	Srednjoročni program rada Vijeća ministara
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
KM	Konvertibilna marka
EUR	Euro

IZVRŠNI SAŽETAK

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka na temu „Upravljanje strategijama na razini BiH“. Cilj revizije je bio istražiti poduzimaju li Vijeće ministara i institucije BiH sve potrebne mjere kako bi osigurali efikasan sistem planiranja, izrade, usvajanja i provedbe strategija kao i izvješćivanje o provedbi strategija i postignutim rezultatima i efektima tih strategija.

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

Nalazi:

- Propisani strateški dokument (Strateški okvir) koji bi trebao obuhvatati sve dokumente strateške važnosti na temelju kojih institucije BiH pripremaju svoje programe ili planove, kao i strategije nije jasno definiran s 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 razini Vijeća ministara nije regulirano propisima.
- Ne postoji potpuna usuglašenost strategija planiranih Strateškim okvirom sa strategijama planiranim kroz srednjoročne i godišnje planove Vijeća ministara ni institucija.
- Nije uspostavljen sustav koji treba osigurati podršku svih sudionika 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 provedbe istih.
- Unapređenje kapaciteta za strateško planiranje nije riješeno na sustavan način. Pojedinačni projekti kroz koje se unaprijeđuju znanja i prakse nisu osigurali prijenos znanja između svih institucija.
- Prakse rada na izradi strategija su različite. Ne postoje propisi ili uputstva kojima se definira metodologija izrade strategija niti mehanizmi izrade i koordinacije kada su nositelji provedbe strategija i institucije entiteta i BD.
- Strategije kao dokumenti se razlikuju po formi, sadržajnom obuhvatu i sadržaju akcijskih planova kao i definiranom načinu izvješćivanja o provedbi i evaluaciji strategija. Ne postoje propisi ili uputstva kojima se definiraju osnovne/obvezne kategorije koje trebaju sadržavati 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 tijeku, ne znači nužno i da su provedene sve planirane aktivnosti i mjere. Naime, izvješća o provedbi ne sadrže informacije o svim planiranim aktivnostima, o utrošenim sredstvima, ne navode se problemi u provedbi i ne daju se preporuke za unapređenje.



- Rijetko je predviđeno posebno izvješćivanje 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 izvješća o provedbi izvješćivalo 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 provedbu strategije.
- U Vijeću ministara ne prate se obveze i rokovi za dostavu izvješća i nije uspostavljena baza dostavljenih izvješća o provedbi i evaluaciji strategija.
- Vijeće ministara je u određenim slučajevima razmatralo dostavljena izvješća bez konkretno donesenih zaključaka i bez ocjene samog izvješća, premda su u izvješćima 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 sudjeluju u planiranju, izradi, provedbi i izvješćivanju o strategijama.

Vijeće ministara

- Preporučujemo Vijeću ministara da uspostavi i propisima uredi strateško, dugoročno planiranje.
- Preporučujemo Vijeću ministara unaprjeđenje procesa planiranja, kako strateškog, tako i srednjoročnog.
- Preporučujemo Vijeću ministara da unaprijedi i utvrdi jedinstven okvir načina izvješćivanja o provođenju strategija i evaluaciji, ojača svoj ulogu u praćenju, analizi i poduzimanju korektivnih aktivnosti i uspostavi transparentne evidencije svih usvojenih strategija i izvješća 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 izvješćuju o strategijama da budu blagovremene i proaktivne u svim aktivnostima.



1. Uvod

1.1. Pozadina problema i motivi

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

S tim u svezi, strategija, u smislu javne uprave, je planski dokument kojim se oblikuje provedba javnih politika² u jednoj ili više oblasti za određeno razdoblje. Provedba strategije treba doprinijeti ostvarivanju viših strateških/razvojnih ciljeva. Strategijom se uspostavljaju prioritete, usmjeravaju investicije i stvara temelj za raspodjelu javnih resursa, a sve sa ciljem pravovremene prilagodbe postojeće javne politike i oblikovanja 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 razdoblju.

Premda nema preciznih podataka koliko je strategija trenutno aktualno na razini BiH, istraživanjem smo utvrdili kako je Vijeće ministara, u posljednje dvije godine, usvojilo najmanje 20 strategija iz raznih područja³ kao i da određeni broj planiranih strategija nije usvojen.⁴

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

Predstudijskim istraživanjem smo utvrdili kako je malo dokumenata koji govore o postignutim rezultatima i efektima provedenih strategija, a ako ih i ima, nisu transparentni. Također, utvrdili smo kako za određene strategije koje su provedene, javno dostupni

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 poduzeća, 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 definira kao određivanje osnovnih dugoročnih ciljeva poduzeća, usvajanje pravaca akcija i alokacija resursa nužnih 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 poduzeća u datom privrednom ambijentu kako bi se kroz adekvatno uspostavljen odnos između okruženja i resursnih mogućnosti poduzeća smanjio ili eliminisao gap između potencijalnih i faktičkih performansi u poslovanju poduzeća“.

<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 izravno ili od strane agencija, a koje imaju utjecaj 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 znanosti; protiv maloljetničkog prijestupništva; 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.



dokumenti govore kako nisu ispunjeni svi ciljevi (Strategija zapošljavanja u BiH 2010. – 2014.⁵, Strategija reforme javne uprave⁶).

Europska komisija u svojim izvješćima o BiH naglašava važnost usvajanja cjelodržavnih strategija u relevantnim područjima, kako zbog daljnjeg usklađivanja sa pravilima i standardima EU, tako i zbog deblokiranja pristupa fondovima IPA.⁷

Zbog nepostojanja cjelodržavnih sektorskih strategija za BiH, prema izvješćima 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 provedbu strategija. Brojni medijski natpisi govore o ograničenom napretku u pripremi, provedbi 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 zastupnici i izaslanici Parlamentarne skupštine BiH¹¹.

Uzimajući u obzir gore navedeno, Ured za reviziju se opredijelio provesti reviziju učinka na temu: Upravljanje strategijama na razini 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 Izvješće o napretku za 2016. godinu – ostvareno 68% ciljeva

⁷ http://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 Izvješće 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://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-obveza-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, opseg i ograničenja revizije

Cilj revizije

Cilj revizije je bio istražiti poduzimaju li Vijeće ministara i institucije BiH sve potrebne mjere kako bi osigurali efikasan sustav planiranja, izrade i provedbe strategija kao i izvješćivanja o provedbi strategija i postignutim rezultatima i efektima tih strategija.

Svrha je bila pokazati kako je bez efikasnog sustava upravljanja strategijama otežano ostvarivanje određenih, jasno definiranih, ciljeva vlasti koji bi trebali biti usmjereni na dobrobit građana. Takav sustav je potreban i za povlačenje sredstava iz fondova EU i drugih oblika međunarodne suradnje.

Opseg revizije i ograničenja

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

- planiranje,
- izrada,
- usvajanje,
- provedba,
- izvješćivanje o provedbi i
- evaluacija strategija.

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

U cilju dobivanja šire slike pokušali smo prikupiti podatke o svim strategijama usvojenim od strane Vijeća ministara do srpnja 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).

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

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

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

Za ilustraciju nalaza o aktivnostima institucija u planiranju, izradi, usvajanju, provedbi, izvješćivanju o provedbi i evaluaciji, u ovisnosti o razinama provedenih aktivnosti, koristili smo sljedeće strategije:

Tablica broj 1: Pregled strategija za ilustraciju nalaza

Strategija	Nosilac izrade	Razina 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	Provedba u tijeku
Strategija upravljanja javnim dugom BiH	MFT	Provedena
Strategija za borbu protiv nasilja nad djecom u BiH 2012.-2015.	MLJPI	Provedba u tijeku
Strategija komunikacija Vijeća ministara iz 2011. godine	GT Vijeća ministara	Provedena
Strategija razvoja sustava unutarnjih finansijskih kontrola u institucijama BiH 2016. – 2018.	MFT	Provedba u tijeku
Strategija učenja o poduzetništvu u obrazovnim sustavima u BiH za razdoblje 2012. – 2015.	MCP	Provedena
Akcijski plan za provedbu UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini za razdoblje 2014. – 2017. ¹²	MLJPI	Provedena

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

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

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

Nije bilo ograničenja u provedbi revizije koja bi mogla utjecati na dane nalaze, zaključke i preporuke.

1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije

Za što bolje razumijevanje i analizu problema, te da bi olakšali prikupljanje potrebnih podataka, definirali smo glavno revizijsko pitanje i dva osnovna revizijska pitanja.

Glavno revizijsko pitanje glasi:

Upravlja li Vijeće ministara i institucije BiH efikasno strategijama?

Odgovor na glavno revizijsko pitanje smo pokušali dobiti odgovarajući na slijedeća revizijska pitanja:

1. Je li proces planiranja, izrade i usvajanja strategija efikasan?
2. Je li proces provedbe, izvješćivanja o provedbi i evaluaciji strategija efikasan?

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

Kriterije smo uspostavili na bazi kombiniranja kriterija zadanih 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 definiran dugoročni planski krovni dokument na temelju kojeg se trebaju planirati sve strategije (rok, obuhvat, sadržaj, način pripreme, itd.);
- Propisima je definirano strateško, dugoročno planiranje, kao i strategije kao vrste planskih dokumenata;
- Usuglašenost planiranih strategija kroz sve planske dokumente Vijeća ministara i institucija;
- Uspostavljen je sustav kojim se osigurava podrška svih sudionika/razina vlasti u planiranju strategija u planskim dokumentima;
- Vijeće ministara i institucije unaprjeđuju kapacitete za strateško planiranje;
- Vijeće ministara je izbor planiranih strategija izvršilo na temelju analize prioriteta i mogućnost provedbe istih,
- Propisima definirana metodologija, mehanizmi i koordinacija za izradu strategije,
- Utvrđena okvirna forma i sadržaj dokumenta strategije i akcijskih planova,
- Aktivnosti planiranja, izrade i usvajanja strategije su pravovremene;
- Institucije imaju analize i temelje za planirane strategije, prate i analiziraju aktivnosti na izradi strategije sa aspekta rokova, kapaciteta, troškova;
- Strategije imaju definiran rok za koji se donose, akcijski plan, sa jasno definiranim nositeljima, rokovima, indikatorima za praćenje, načinu i rokovima za izvješćivanje i evaluaciju, obrađen financijski aspekt provođenja strategije;
- Vijeće ministara prati rokove za izradu strategija i poduzima aktivnosti na ubrzanju, unaprjeđenju ili otklanjanju eventualnih zastoja i uspostavilo je sveobuhvatnu i ažurnu evidenciju usvojenih strategija;

Za drugo pitanje kriterij je da su aktivnosti provedbe, izvješćivanja o provedbi strategija, evaluacije strategija i korektivne aktivnosti efikasne. Ovo podrazumijeva sljedeće:

- Pravovremenost institucija u provedbi strategija i izvješćivanju o provedbi i evaluaciji i o istom informiranje mjerodavnih institucija;
- Uspostavljeno je odvojeno izvješćivanje o provedbi strategije i izvješćivanje o evaluaciji strategije;
- Izvješća o provedbi strategije sadrže informacije o realizaciji i pravovremenosti svih planiranih aktivnosti iz AP, uzrocima neizvršenja, utrošenim sredstvima, eventualnim problemima i prijedlozima za unaprjeđenje;
- Izvješća 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 unaprjeđenje;
- Vijeće ministara pravovremeno razmatra izvješća o provedbi kao i evaluaciji strategija, donosi zaključke i poduzima pravovremene korektivne aktivnosti;
- U Vijeću ministara se prate obveze i rokovi za dostavu izvješća, uspostavljena je evidencija dostavljenih izvješća o provedbi i evaluaciji strategija i isti su javno dostupni.



1.4. Izvori i metode revizije

Kako bi se osigurale informacije za dobivanje odgovora na postavljena revizijska pitanja, izvršili smo proučavanje propisa i praksi iz oblasti planiranja, izrade, usvajanja, izvješćivanja o provedbi 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 temelju 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 kako mogu biti od koristi.

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

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

1.5. Struktura izvješća

Nakon uvodnog dijela sadržanog u prvom poglavlju ovog Izvješća, u drugom poglavlju prezentiramo osnovne informacije o procesu upravljanja strategijama. U trećem poglavlju prezentiramo nalaze revizije, dok četvrto poglavlje sadrži zaključke do kojih smo došli na temelju provedene revizije. Preporuke mjerodavnim institucijama sa ciljem unaprjeđenja procesa upravljanja strategijama na razini BiH dane su u petom poglavlju Izvješća.



2. Opis predmeta revizije

Osnovne informacije o predmetu revizije, propisima kojima je regulirano upravljanje strategijama na razini BiH, ključnim nositeljima aktivnosti i pokazateljima prezentiramo u nastavku.

2.1. Strateško planiranje

U teoriji planiranje je definirano 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 korigiranje.¹³

Proces strateškog planiranja u javnom sektoru trebao bi započeti usvajanjem nacionalne vizije, koja predstavlja iskaz o budućnosti države, utemeljen na širokom političkom i socijalnom konsenzusu i pruža okvir, smjernice i prioritete za sve druge resorne strategije i politike. Na temelju 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 unutarnjeg i vanjskog okruženja
- Strateški ciljevi i operativni ciljevi
- Način ostvarivanja postavljenih ciljeva
- Definiranje pokazatelja
- Nositelji, rokovi, resursi i izvori resursa
- Sustav praćenja, izvješćivanje i procjena učinka

2.2. Strateško planiranje, strategije, propisi i nositelji aktivnosti na razini BiH

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

Definirano je i uspostavljeno srednjoročno (tri godine)¹⁵ i godišnje planiranje¹⁶. Ovim propisima definirana je obveza donošenja jednog krovnog strateškog dokumenta –

¹³ Oberman Peterka, Poduzetničke 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 izvješćivanja u institucijama BiH, (Službeni glasnik BiH, broj 62/14) i Naputak o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj 44/15)

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

Strateškog okvira, koji treba obuhvatati sve dokumente strateške važnosti na temelju kojih institucije BiH pripremaju svoje programe ili planove, a u koje spadaju: srednjoročni i dugoročni planski dokumenti, međunarodne obveze, kao i obveze vezane za integraciju BiH u Europsku uniju, usvojene regionalne strategije, aktuelni ekspozé 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 temelj za donošenje Srednjoročnog program rada Vijeća ministara (SPR).

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

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

Odlukom o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH je propisan postupak srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH sukladno nadležnostima Vijeća ministara BiH i institucija BiH utvrđenih Ustavom, zakonima i drugim propisima BiH. Opći cilj donošenja ove Odluke je osiguravanje planskog temelja za kvalitetno upravljanje razvojem sukladno 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 unaprjeđenje procesa praćenja programa i planova i izvješćivanje 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 razdoblju od tri godine, koji proizlazi iz SPR VM, odnosno relevantnog Strateškog okvira, pa je time i usklađen sa Strateškim okvirom, a u njega je uključen okvirni plan aktivnosti organizacijskih jedinica institucije BiH, sa indikatorima efektivnosti, rokovima, utvrđenim ulogama i odgovornostima, kao i instrumentima za provedbu i praćenje provedbe;

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

Godišnji program rada institucije BiH (GP I) je skup godišnjih rezultata za koje je zadužena institucija BiH na razdoblje od godinu dana, a na temelju 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. (članak 17. U ostvarivanju svojih prava i dužnosti Vijeće ministara donosi odluke, zaključke i rješenja, usvaja nacрте i prijedloge zakona, analize, informacije, strategijske dokumente, programe, sporazume, protokole i druge akte.

¹⁸ Zakon o poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju BiH, članak 12. Temelji za realiziranje politike ruralnog razvika BiH određuju se strateškim planom ruralnog razvoja BiH; MVTEO donosi odluku o pristupanju izradi Strateškog plana BiH. Nacrt strateškog plana BiH izrađuje međuresorno povjerenstvo, čiji sastav određuje Ministarstvo i relevantna entitetska i tijela BD. Na prijedlog Vijeća ministara, Parlamentarna skupština BiH usvaja Strateški plan BiH za razdoblje od najviše sedam godina.

Zakon o zaduživanju, dugu i jamstvima BiH, članak 5: Ministarstvo, u suradnji 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 kontrolira provedba programa i planova na temelju stupnja njihovog ostvarenja i koristi se kao temelj 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 usuglašavanja stavova, mišljenja, nadzora, potreba, prioriteta i ciljeva, kojima se pomaže postupak donošenja odluka i osigurava njihova legitimnost.

Osnovni nositelji aktivnosti u srednjoročnom planiranju, praćenju i izvješćivanju su:

Vijeće ministara usvaja strategijska dokumenta, koordinira pripremu svih planskih dokumenata i izvješća 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 sukladno SPR VM, prate provedbu 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 internetsku stranicu i po potrebi organizirati konzultacije sa svim partnerima čije se sudjelovanje očekuje u ostvarenju plana. Nakon završenih konzultacija i pribavljanja mišljenja od Ministarstva financija i trezora, rukovoditelj institucije BiH donosi SPR I i isti objavljuje na svojoj internetskoj stranici.

Osnovnim nositeljima aktivnosti potporu pružaju sljedeće institucije BiH:

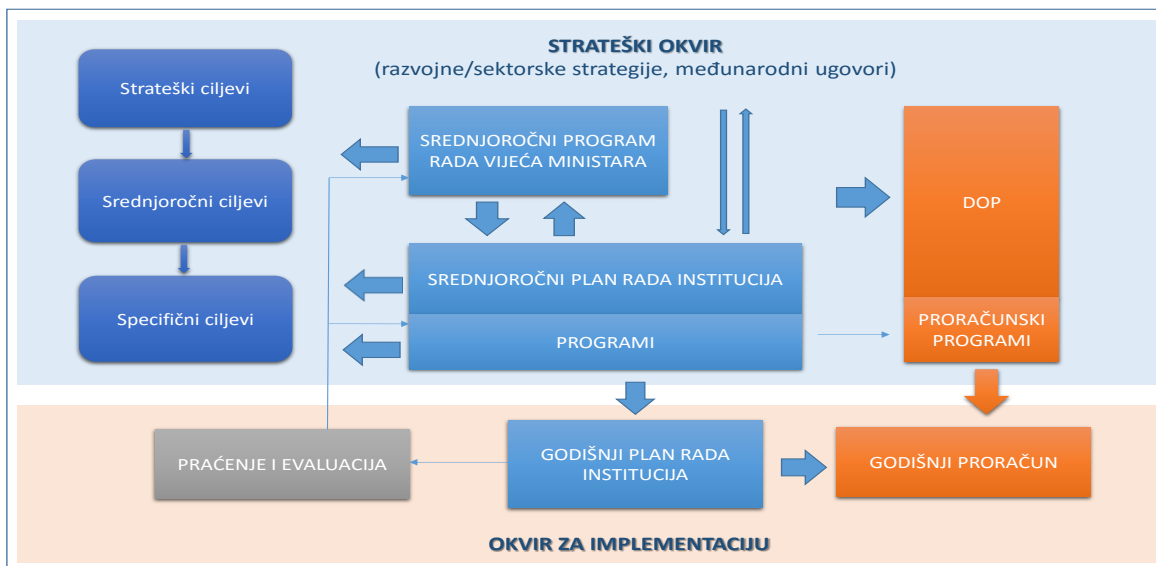
DEP je nadležna za koordinaciju pripreme godišnjih, srednjoročnih i dugoročnih makroekonomskih projekcija; za koordinaciju pripreme godišnjih, srednjoročnih i dugoročnih razvojnih strategija; za monitoring provedbe godišnjih, srednjoročnih i dugoročnih razvojnih strategija, priprema Nacrt SPR VM sukladno dokumentima iz Strateškog okvira. DEP priprema Nacrt SPR VM sukladno dokumentima iz Strateškog okvira, na temelju elemenata koje mu dostave institucije i komentara i u konzultacijama 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 sudjeluje u aktivnostima ili izrađuje nacрте i prijedloge politika, zakona, drugih propisa i smjernica koje se odnose na izvršenje poslova koje je BiH dužna poduzimati kako bi se uključila u procese europske integracije, usuglašavanje Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara i srednjoročnih planova rada institucija BiH sa obvezama i prioritetima u procesu integracije BiH u Europsku uniju te obvezama i prioritetima u svezi s korištenjem instrumenata pretpristupne pomoći Europske unije definiranim u međunarodnim sporazumima i ostalim relevantnim dokumentima.

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

MFT je mjerodavno za stručnu potporu institucijama BiH na izradi njihovog SPR I i usuglašavanju sa SPR VM; izradu procjene raspoloživosti izvora financiranja za SPR VM. Proces srednjoročnog planiranja u kontekstu razvojnog planiranja i planiranja proračuna prikazan je u narednoj shemi.

Dijagram 1: Proces srednjoročnog planiranja



Izvor: Naputak o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja 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 kako je Vijeće ministara, do polovine 2018. godine usvojilo 55 strategija. Pregled istih nalazi u Priritku broj 1.

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

Tablica 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. premda 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 razdoblje do 30.06.2018. godine.

3. Nalazi revizije

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

3.1. Planiranje, izrada i usvajanje strategija

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

3.1.1. Planiranje strategija

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

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

Strategija kao planski dokument kao ni strateško, dugoročno planiranje na razini Vijeća ministara nije regulirano propisima.

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

Postojećim propisima na razini BiH nije definirana 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 tko ih usvaja.

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

Različita je praksa kada je u pitanju definiranje razdoblja za koji se planira donošenje strategije. Određene strategije planirane su za razdoblje od tri godine, neke četiri, neke pet, a ima i slučajeva da su planirane za razdoblje 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 unutarnje financijske kontrole u institucijama BiH, Strateški okvir reforme javne uprave, Akcijski plan za implementaciju UNSCR 1325 u BiH za razdoblje 2014.-2017. godine, Okvirna strategija transporta BiH, Strateški plan ruralnog razvika BiH, Strateški pravci razvoja obrazovanja u BiH sa planom implementiranja, 2008.–2015., Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja u BiH za razdoblje 2016. - 2026, Platforma za razvoj predškolskog odgoja i obrazovanja u BiH za razdoblje 2017. – 2022.

Na drugim razinama 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 usuglašenost 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., premda 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 neusuglašenosti planiranih strategija iz Strateškog okvira i SPR VM (2016.-2018. i 2018.-2020.) dani su narednoj tablici.

Tablica broj 3: Primjeri neusuglašenosti 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 razini BiH	/
/	Strategije iz oblasti obrazovanja
/	Strategija infrastrukture kvalitete
/	Strategije iz oblasti 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 znanosti, smanjenja nasilja nad djecom, borbu protiv diskriminacije, itd.

Pregled svih strategija po planskim dokumentima Vijeća ministara dat je u Pravitku 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 sustavu 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 suradnje BiH sa iseljeništvom²³ i Strategija regionalnog razvoja²⁴.

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

Uzrok slučajeva neusuglašenosti strategija kroz planske dokumente je odsustvo studioznog pristupa analizi i kontroli usuglašenosti, kao i, po navodima sugovornika, nedostatna preciznost propisa kojima je uređeno godišnje i srednjoročno planiranje i odvojenost godišnjeg i srednjoročnog planiranja²⁶.

Nije uspostavljen sustav koji treba osigurati potporu svih sudionika 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 provedbu aktivnosti mjerodavnih institucija na razinama entiteta i BD. Međutim, nisu nam prezentirane informacije je li se planiranje strategija obavilo uz prethodne konzultacije sa entitetima i BD.

Posljedica prethodnog je da je u slučaju dvije planirane strategije²⁷ još nikada nisu oformljene radne skupine za izradu strategija zbog neslaganja svih sudionika 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 ustrojstvu i sistematizacijama Kabineta Vijeća ministara kao i GT Vijeća ministara smo utvrdili kako poslovi strateškog planiranja ni upravljanja strategijama nisu definirani u okviru ni jednog radnog mjesta.

U GT Vijeća ministara se pri prijemu prijedloga strategije samo utvrđuje kompletnost dostavljenog materijala sa aspekta potrebnih pratećih mišljenja. Premda nedostaju instrukcije čija je sve mišljenja nužno dostaviti uz prijedlog strategija, u praksi, obavezna su mišljenja Ureda za zakonodavstvo i Ministarstva financija 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 DaHo pozitivno mišljenje na SPR MLJPPI 2016.-2018., premda isti ne sadrži jednu planiranu strategiju iz SPR VM 2016-2018 (Strategija suradnje 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 GT Vijeća ministara pruža tehničku potporu, koordinira izradu godišnjeg programa rada, prati i izvješćuje o radu Vijeća ministara i kontrolira kvalitetu provedenog postupka kod izrade godišnjih programa rada i godišnjih izvješća o radu institucija BiH;

DEP pruža stručnu potporu i koordinira usuglašavanje 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 temelji se na SPR Vijeća ministara, odnosno relevantom Strateškom okviru.

MFT pruža stručnu potporu institucijama BiH na izradi njihovog SPR i usuglašavanju sa SPR Vijeća ministara;

²⁷ Strategije infrastrukture kvalitete, Strategija zapošljavanja 2016.-2020.

Propisima kojima je uređen rad DEP²⁸ nije jasno definirano treba li DEP biti uključen kod izrade pojedinačnih strategija. U praksi, institucije nositelji izrade strategije, nisu informirali 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 sudjeluju uposleni iz mjerodavnog sektora. U institucijama u kojima se definiraju poslovi strateškog planiranja to se većinom odnosi na srednjoročne programe rada.

U Vijeću ministara i tijelima Vijeća ministara nitko se ne bavi analizom predloženih strategija i izborom prioriteta strategija sa aspekta mogućnosti provedbe istih.

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

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

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

Planirani troškovi, kako za izradu, tako i za provedbu 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.

Unaprjeđenje kapaciteta za strateško planiranje nije riješeno na sustavan način. Pojedinačni projekti kroz koje se unaprjeđuju znanja i prakse nisu osigurali prijenos znanja između svih institucija.

Na stranici DEP je objavljen priručnik „Alati za strateško planiranje“³³, međutim, utvrdili smo kako 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 suradnje 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 Akcijskim 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

Premda 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. Sugovornici 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 planiranja proračuna. Premda je namijenjen prije svega institucijama za razvoj njihovih strateških planova, načela i metodologija su primjenjivi i za izradu strategija.

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

Prema informacijama dobivenim iz DEI, u tijeku je i jedan projekt potpore dugoročnom planiranju, koji financira GIZ³⁷, u okviru kojeg se izrađuju preporuke za pravni okvir za dugoročno planiranje.³⁸ Međutim, nisu nam predložene informacije u kojoj fazi je projekt kao i je li polučio određene rezultate.

3.1.2. Izrada strategija

Prakse rada na izradi strategija su različite. Ne postoje propisi ili nautci kojima se definira metodologija izrade strategija niti mehanizmi izrade i koordinacije kada su nositelji provedbe strategija i institucije entiteta i BD.

³⁴ Skica razvoja središnjih tijela 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 financija na razini BiH i entitetskim razinama za upravljanje javnim ulaganjima, Strateško upravljanje/menadžment i planiranje za rukovodeće i više državne službenike i Strateško upravljanje/menadžment i planiranje za rukovodeće i više državne službenike koji se organizira u okviru ReSPA, Uključivanje načela 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%20latinicna%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 razini BiH i entitete (Direkcija za ekonomsko planiranje, Ministarstvo financija i trezora BiH, Ministarstvo pravde BiH, Generalno tajništvo 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 sudjelovanje DEI.

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

Uspostavljena je praksa da nositelj 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 sudjelovati 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 sudjelovali zaposleni po prirodi posla iz nadležnih sektora institucija i nema formalne odluke o imenovanju radne grupe⁴².

Nositelj izrade strategije planira izradu strategije pri čemu u cijelosti u izradi ovisi o suradnji sa entitetima odnosno BD. Nije definirano treba li nositelj izrade strategije ponuditi nacrt strategije ili isti treba raditi u suradnji institucija svih razina vlasti. Također, nije definirano ni da institucije BiH (nositelji izrade strategije) prvo izrade strateško opredjeljenje iz svoje nadležnosti.

Zbog nedefiniranog 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 razini 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 skupine formirane mehanizmom koordinacije, dok se iz FBiH ne slažu sa istim i smatra da se treba raditi u okviru skupine za izradu strategije, a iz BD su suglasni sa oba načina.

Više o korespondenciji nalazi se u Privitku broj 3.

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

Od 2017. godine jasno je propisana obveza javnih konsultacija kod izrade strategija,⁴⁷ dok ranijim pravilima nije bila izričito definirano 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.: Modularno načelo znači da su pri izradi dokumenata, polazeći od postojećih razvojnih dokumenata pojedinih modula, definirani 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 konzultacije u izradi pravnih propisa, Službeni glasnik BiH, broj 5/17

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

Utvdili smo kako su kod strategije koja je usvojena 2018. godine⁴⁹ osigurane javne konzultacije.

Ni jednim aktom nije jasno definirano koja je sve mišljenja nužno dostaviti Vijeću ministara uz prijedlog strategije. Premda su Poslovnikom o radu Vijeća ministara⁵⁰ propisana potrebna određena mišljenja, ne precizira se koja, niti se isto definira nekim drugim aktom.

Strategije kao dokumenti se razlikuju po formi, sadržajnom obuhvatu i sadržaju akcijskih planova kao i definiranom načinu izvješćivanja o provedbi i evaluaciji strategija. Ne postoje propisi ili uputstva kojima se definiraju osnovne/obvezne kategorije koje trebaju sadržavati dokumenti strategija i akcijskih planova.

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

U većini strategija ciljevi su definirani kao težnja za jačanjem, unaprjeđenjem, 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 višu razinu, ili povećati primjenu Zakona o slobodi informacija sa postojećih 90% na viši razinu.

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 akcijskih planova. U većini slučajeva to su tablični priritci uz strategije, a ima primjera gdje su aktivnosti, rokovi i nositelji navedeni u tekstu strategije. Kod nekih strategije sačinjavaju se i operativni godišnji planovi koji su izvedeni iz akcijskih planova.

I kod definiranja potrebnih aktivnosti i rokova za postizanje ciljeva strategije utvdili smo različita postupanja. Negdje su definirane i mjere i podmjere, a negdje samo aktivnosti. Rokovi su najčešće definirani na godišnjoj razini, a u nekim strategijama na mjesečnoj razini, kontinuirano, ili je rok čitavo razdoblje na koji se strategija odnosi.

Premda su u svakoj od usvojenih strategija definirani 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 definirani na mjerljiv način. Osim prethodnog, nedostaju i polazne osnove (baseline), koje bi služile za mjerenje napretka.

⁴⁹ Okvirni strateški plan ruralnog razvoja

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

⁵¹ U određenim strategijama navedeno je puno ciljeva, gdje se na početku definira primarni strateški cilj, pa načela, 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 Akcijskom 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 definirani svi očekivani rezultati.

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

Utvdili smo i različitu praksu kada je u pitanju definiranje načina izvješćivanja o strategijama. Najčešće je definirana obveza izvješćivanja o provedbi i to na godišnjoj razini, a ni u jednoj nisu predviđena posebna izvješća o provedbi i posebna izvješća o evaluaciji. Kod jedne strategije⁵⁴ je predviđeno izvješćivanje o evaluaciji i to na godišnjoj razini, s tim da kod iste nema izvješća o provedbi. Kod ostalih strategija se u određenim segmentima pominje i evaluacija ciljeva koja će biti prezentirana kroz izvješća o provedbi. Negdje je za izvješćivanje zadužena sama institucija nositelj 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.

Tablica 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 tablice je vidljivo da je postotak 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 provedbe strategije kojeg su činili predstavnici različitih razina vlasti), Akcijski plan za implementaciju UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini za razdoblje 2014. – 2017. (Koordinacijski 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 nabava 2016.-2020.⁵⁷, Strategija za zaštitu biološke raznolikosti 2015.-2020.⁵⁸, 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 pozornost privlače strategije nužne za povlačenja sredstava IPA, premda samo postojanje strategija predstavlja samo jedan od uvjeta da sredstva budu povučena. Samo za Strategiju zapošljavanja procjenjuje se da je propušteno do sada između 20 i 30 milijuna 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 internetskoj stranici Vijeća ministara.

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

Podaci o svim usvojenim strategijama na razini 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 internetskoj stranici Vijeća ministara u sekciji Strategije navedeno je oko 20 usvojenih strategija.

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

Od 7 analiziranih usvojenih strategija, na internetskoj stranici Vijeća ministara objavljene su samo njih dvije⁶². Strategije su objavljene na internetskim 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 poduzeća i poduzetništvo u BiH, Strategija zapošljavanja u BiH, Strategija razvoja infrastrukture kvalitete u BiH, Strategija o suradnji 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 poduzetništvu u obrazovnim sistemima u BiH 2012.-2015.

3.2. Provedba, izvješćivanje i aktivnosti Vijeća ministara na praćenju usvojenih strategija

U ovom poglavlju govorimo o pravovremenosti provedbe strategije i različitim praksama izvješćivanja o provedbi i evaluaciji strategija, kao i aktivnostima Vijeća ministara na praćenju provedbe i izvješćivanja, razmatranju izvješća o provedbi i evaluaciji i korektivnim aktivnostima.

3.2.1. Provedba i izvješćivanje o provedbi strategija

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

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

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

Utvrdili smo i različitu praksu kada je u pitanju definiranje načina izvješćivanja o strategijama. Najčešće je definirana obveza izvješćivanja o provedbi i to na godišnjoj razini.

⁶⁴ Vlada RS se, u prosincu 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 sukladne strukturi i načinu funkcioniranja sustava 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 usuglasiti sa ključnim nositeljima oblasti i da na temelju toga nema osnova za poduzimanje 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 provedbe Strategije, u kome navode da nisu sudjelovali u izradi Strategije, da po zaključku Vlade RS trebaju obustaviti sve aktivnosti u vezi s provedbom Strategije i da nisu u obvezi dostaviti tražene podatke.

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

⁶⁶ 58. sjednica Vijeća ministara od 03.06.2016. godine

⁶⁷ 33. sjednica ZD PS od 19.07.2016. godine

Izvješća koja govore o provedbi strategije ne osiguravaju u svim slučajevima informacije jesu li pojedinačne planirane aktivnosti i mjere provedene, u kojoj mjeri su provedene kao i jesu li provedene u rokovima u kojima su planirane.

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

I u samim izvješćima 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 provedbu, tako ni u samim izvješćima nema podataka o ostvarenim troškovima provedbe strategija.

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

Detaljniji nalazi po strategijama dani su u Priritku broj 4.

Kod jedne strategije⁶⁹ koja je provedena odstupilo se od obveze godišnjeg izvješćivanja (kako je definirano strategijom) i sačinjeno je izvješće na kraju provedbe strategije. Prema obrazloženju sugovornika kratko je razdoblje da bi informacije na godišnjoj razini sadržavale postignute efekte, pa su odlučili da istekom važenja strategije sačine kompletno izvješće.

3.2.2. Izvješćivanje o evaluaciji

Rijetko je predviđeno posebno izvješćivanje 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 izvješća o provedbi izvješćivalo 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 provedbu strategije.

Kod Strategije komunikacija Vijeća ministara BiH je predviđeno da se provedba prati kroz evaluaciju na godišnjoj razini i da se analiza učinka obavlja u odnosu na opće i specifične

⁶⁸ Informacija o provođenju Strategije učenja o poduzetništvu u obrazovnim sustavima u Bosni i Hercegovini za razdoblje 2012. – 2015. godina s akcijskim planom: Prijedlog zaključaka za Vijeće ministara: Vijeće ministara konstatira da je postignut značajan napredak u provedbi Strategije učenja o poduzetništvu u obrazovnim sustavima u Bosni i Hercegovini za razdoblje 2012. – 2015. godina, ali da strateški prioriteti i aktivnosti iz Akcijskog plana još uvijek nisu u cijelosti ispunjeni. Vijeće ministara poziva obrazovne i druge mjerodavne vlasti, koje predstavljaju relevantne partnere sektora obrazovanja, da intenziviraju implementaciju započetih aktivnosti u oblasti poduzetničkog učenja.

⁶⁹ Strategija učenja o poduzetništvu u obrazovnim sustavima u BiH za razdoblje 2012. – 2015.

ciljeve, metodom kvantitativnog i kvalitativnog istraživanja. Međutim, utvrdili smo kako nisu sačinjavana posebna izvješća o evaluaciji, već se u sklopu godišnjih izvješća o radu GTVM izvješćivalo 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 je li i koliko je unaprijeđena transparentnost u radu tijela BiH, je li ojačana politička i društvena odgovornosti u institucionalnom odlučivanju, je li je ojačana potpora 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 provedbi i izvješćivanju, nema informacija je li i u kojoj mjeri je uspostavljen multidisciplinarni i održiv sustav za prijavljivanje i evidentiranje slučajeva nasilja nad djecom, je li osiguran adekvatan i održiv sustav potpore, financiranja i prikupljanja podataka, s ciljem unaprijeđenja 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 izvješća o provedbi daje osvrt na postignuće rezultata implementacijom danih aktivnosti i utjecaj na ostvarenje strateških i srednjoročnih ciljeva. Premda su pozitivni primjeri da se izvješćivalo 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 Privitku broj 5.

3.2.3. Aktivnosti Vijeća ministara na praćenju usvojenih strategija

U Vijeću ministara ne prate se obveze i rokovi za dostavu izvješća i nije uspostavljena baza dostavljenih izvješća o provedbi i evaluaciji strategija.

U Vijeću ministara nitko ne prati definirani način i rokove za dostavu izvješća o strategijama. U Vijeću ministara se ne vode evidencije dostavljenih izvješća, niti se takva izvješća nakon razmatranja na Vijeću ministara objavljuju na web stranici Vijeća ministara. Sugovornici u GTVM navode da GTVM nije mjerodavno za vođenje evidencija o izvješćivanju nju i da oni dostavljena izvješća analiziraju samo sa aspekta potrebnih mišljenja⁷¹ i kompletiranja materijala za sjednicu Vijeća ministara.

U SPR VM i GP VM su rijetko planirane aktivnosti razmatranja izvješća o provedbi i evaluaciji strategija.

Vijeće ministara je razmatralo samo dostavljena izvješća. Nisu nam predloženi dokazi da je ijednoj instituciji upućen zahtjev za dostavu izvješća u slučajevima kašnjenja dostave izvješća. Primjeri za to su Strategija o učenju o poduzetništvu u obrazovnim sustavima u BiH 2012.-2015. i Strategija za borbu protiv nasilja nad djecom u BiH 2012.-2015. Kod obje je predviđeno godišnje izvješćivanje. Kod prve je dostavljeno samo završno izvješće o

⁷⁰ Akcijski plan za implementaciju UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini 2014. – 2017. godine, Strategija učenja o poduzetništvu u obrazovnim sustavima u BiH 2012.-2015.

⁷¹ Sukladno Poslovniku o radu Vijeća ministara

provedbi strategije, a kod druge, koja je pri tome istekla još 2015. godine, nije dostavljeno ni jedno izvješća.

Također, izostale su reakcije na formu izvješća koja se dostavlja. Tako su se u slučaju Strategije komunikacija Vijeća ministara trebala dostavljati godišnja izvješća o evaluaciji, a u praksi se o ovoj Strategiji izvješćivalo u sklopu godišnjih izvješća o radu GTVM i to bez informacija o ostvarenju rezultata i ciljeva, već samo o provedenim aktivnostima.

Vijeće ministara je u određenim slučajevima razmatrao dostavljena izvješća bez konkretno donesenih zaključaka i bez ocjene samog izvješća, premda su u izvješćima navedeni određeni problemi i evidentno nisu ispunjene sve planirane aktivnosti.

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

Dešavalo se da se izvješća razmotre i usvoje bez posebnih zaključaka, a za što djelomičnu odgovornost snose i institucije koje podnose izvješća 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, premda 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, konsolidirana izvješća unutarnje revizije i FUK u institucijama BiH za 2016. i 2017. godinu u kojima su sadržana izvješća o provedbi Strategije razvoja sustava unutarnjih finansijskih kontrola u institucijama BiH 2016. – 2018;

- 99. Završno izvješće o provedbi Akcijskog plana za implementaciju UN Rezolucije 1325 „Žene, mir i sigurnost“ u BiH 2014.-2017.

- 76. sjednica Vijeća ministara, 4.10.2016., Informacija o provedbi Strategije učenja o poduzetništvu u obrazovnim sustavima u BiH za razdoblje 2012. - 2015. godina, sa Akcijskim planom.

⁷³ 40. sjednica Vijeća ministara, 20.01.2016. godina, 1. godišnje izvješće o provedbi Akcijskog plana za implementaciju UN Rezolucije 1325 „Žene, mir i sigurnost“ u BiH za razdoblje 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 izvješća o radu GTVM 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 razini BiH neefikasan.

Nepostojanje propisa kojima se regulira upravljanje strategijama, uspostavljene prakse planiranja, izrade, usvajanja, provedbe, izvješćivanja o provedbi i evaluaciji strategija, kao i nedovoljan angažman svih sudionika, utjecali su na neefikasnost procesa upravljanja strategijama.

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

Bez efikasnog upravljanja strategijama rizikuju se sve naknadne odluke koje se temelje na istim i kojima se oblikuje provedba javnih politika u jednom ili više područja. Izostanak adekvatne analize potencijalnih rizika za provedbu strategije koja bi trebalo da prethodi izradi strategije umnogome doprinosi da se na probleme kod provedbe strategije ne odgovara adekvatno i ne primjenjuju se mjere za otklanjanje rizika jer iste nisu pravovremeno ni razmatrane.

Posljedično se dovodi u pitanje i daljnje uspostavljanje prioriteta, usmjeravanje ulaganja i stvaranje temelja za raspodjelu javnih resursa, a sve sa ciljem pravovremene prilagodbe 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 određenom području.

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

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

Nepostojanje propisa kojima se regulira 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 provedbu istih, kako sa aspekta podrške svih sudionika, tako i kapaciteta za provođenje, kao i prioritizacije istih, što može dovesti 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 skupina za izradu. Postavlja se pitanje jesu li ta planirana sredstva mogla biti utrošena za neke druge aktivnosti koje bi se realizirale 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 provedbi 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. Tako je npr., za strategiju zapošljavanja do sada propušteno između 20 i 30 milijuna EUR.

4.2. Izvješćivanje o strategijama ne osigurava potrebne informacije o ostvarenim rezultatima i ciljevima, kao ni problemima u provedbi, prijedlozima za unaprjeđenje, na temelju kojih bi se trebale poduzimati aktivnosti na unaprjeđenju

Premda bi se moglo reći da većina strategija ima razrađene mehanizme izvješćivanja, izostala je njihova efikasna provedba i ostvarenje ciljeva postavljenih strategijom, što potvrđuju izvješća kroz koje se vidi da ni jedna nije u potpunosti ostvarila planirane ciljeve.

Izostanak svih relevantnih informacija koje trebaju pružiti izvješća o provedbi može utjecati na daljnje odluke koje se tiču pravovremene prilagodbe i korekcija, a kako bi se odgovorilo na probleme i izazove i osiguralo postizanje planiranih ciljeva.

Aktivnosti Vijeća ministara nakon razmatranja izvješća su deklarativne prirode, bez dublje analize uzroka problema, jasnijeg definiranja načina i konkretnih mjera za otklanjanje probleme i aktivniji nadzor nad aktivnostima unaprjeđenja, za što odgovornost snose i institucije koje podnose takva izvješća.

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

Može se reći da je ovo rezultat svega prethodnog, nedefiniranog načina planiranja i izrade strategija, podjele nadležnosti i odgovornosti, nedovoljne brige za postignute efekte.

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

5. Preporuke

Sukladno naprijed navedenim nalazima i zaključcima, u cilju doprinosa unaprjeđenju procesa upravljanja strategijama dajemo određene preporuke Vijeću ministara, kao ključnoj instituciji za upravljanje strategijama, kao i institucijama BiH koje sudjeluju u planiranju, izradi, provedbi i izvješćivanju o strategijama.

Vijeće ministara

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

Ovo podrazumijeva:

- Definiranje svih planskih dokumenata, hijerarhije planskih dokumenata, načina planiranja, izrade, donošenja, provedbe, praćenja izvješćivanja i evaluacije koje će se temeljiti na političkom, administrativnom i ekonomskom konsenzusu.
- Definiranje efikasnog modela koordinacije u planiranju, izradi, provedbi, praćenju i izvješćivanju sa entitetima i BD koji osigurava podršku i prohodnost.
- Utvrđivanje okvirne metodologije za planiranje, izradu, praćenje i izvješćivanje o provođenju i evaluaciji strategija, kao i osnovnih/obveznih kategorija koje treba sadržavati svaki dokument strategije i akcijski plan.
- Planiranje strategija treba biti dokumentirano i bazirano na provedenim analizama stanja i mogućnostima za izradu i provedbu sa kadrovskog, materijalnog i finansijskog aspekta.
- Definiranje potrebnih obveznih mišljenja koja trebaju biti dostavljena uz prijedloge strategije i osigurati poštovanje istog. Predložene strategije trebaju biti odobrene od svih sudionika u izradi strategije i sadržavati sva potrebna mišljenja. Uspostaviti sustav koji će osigurati da sve predložene strategije imaju sva potrebna mišljenja prije nego ih razmotri Vijeće ministara.
- ***Preporučujemo Vijeću ministara unaprjeđenje 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 temelju kojih bi se donijela odluka da se ista usvoji.
- Osiguravanje usuglašenosti 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 kontrolirala usuglašenost planskih dokumenata.

- ***Preporučujemo Vijeću ministara da unaprijedi i utvrdi jedinstven okvir načina izvješćivanja o provedbi strategija i evaluaciji, ojača svoj ulogu u praćenju, analizi i poduzimanju korektivnih aktivnosti i uspostavi transparentne evidencije svih usvojenih strategija i izvješća o istim.***

Ovo podrazumijeva:

- Razdvajanje izvješćivanja o provedbi strategija i izvješćivanja o evaluaciji strategije.
 - Izvješća o provedbi strategija trebaju biti jasna i sveobuhvatna, povezana sa akcijskim planovima i na jasan način pružiti čitatelju informaciju koje aktivnosti su provedene, u kojoj mjeri i u kom roku, a ako nisu navesti razloge. Također, izvješća trebaju sadržavati informacije o utrošenim sredstvima za provedene aktivnosti, probleme, potencijalne rizike i prijedloge za unaprjeđenje.
 - Izvješća o evaluaciji trebaju sadržavati jasne pokazatelje o ostvarenim rezultatima i postignutima ciljevima, utrošenim sredstvima, analizu problema i prijedloge za unaprjeđenje. Izvješća o evaluaciji trebaju dati jasan prikaz koji su i kojoj mjeri ciljevi postignuti, koji nisu i zašto nisu. Evaluacija treba dati ocjenu što je postignuto u odnosu na planirano i uloženo.
 - Unaprjeđenje planiranja aktivnosti na praćenju izvješća kroz planske dokumente, praćenje rokova za dostavu izvješća i uspostavu evidencija o istim.
 - Unaprjeđenje analize i razmatranja dostavljenih izvješća i usporedbe s planiranim kao i poduzimanje korektivnih aktivnosti i inzistiranje na prikazu postignutih rezultata i ciljeva i ocjene stupnja provedenosti strategije uopće.
 - Pravovremenost i sveobuhvatnu objavu svih usvojenih strategija na internetskoj stranici Vijeća ministara u već postojećoj sekciji Strategije. Također, izvješća o provedbi i evaluaciji strategija potrebno 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 unaprjeđenja 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 usuglašenosti strategija kroz planske dokumente od strane DEP, sudjelovanje DEP u izradi strategija i osiguranju literature i prijenosa znanja za sve institucije, itd.



Uvažavajući nadležnosti DEI u domeni praćenja izrade prijedloga politika, zasnovanih na najboljim iskustvima iz prakse i politikama Europske unije, kroz stalno praćenje razvoja politika u Europskoj uniji i njihovu prilagodbu stanju u Bosni i Hercegovini, osigurati institucijama nositeljima izrade strategije pomoć od strane DEI u ovom segmentu, kako bi strategije formalno i suštinski doprinosile usklađivanju sa EU standardima i ispunjavanju obveza u procesu pridruživanja EU.

Institucije BiH

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

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

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

Revizor, član tima
Jasmina Okanović, v.r.

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

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



Privici

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



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

Red .br.	Datum usvajanja na Vijeću ministara	Strategija	Razdoblje na koji se odnosi	Dokument javno dostupan	LINK
1	2005 godina	Strategija za uvođenje decentraliziranog sustava 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 sustava 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 prijestupništva	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 promidžbe – privlačenja izravnih stranih ulaganja 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 protuminskog 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 provedbu decentraliziranog 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%2Forganizacija%2Fsektor_nauka_kultura%2Fpravni_okvir%2Fstrategije%2F%3Fid%3D700&usq=AOvVaw0N-6biVLgq41WgqeRWF5Yg



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 informiranje 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 obitelji 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 poduzeća	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 znanosti	2010-2015	Da	http://www.mcp.gov.ba/zakoni_akti/strategije/default.aspx?id=1251&langTag=bs-BA
21	31/12/2009	Strategija za provedbu javne unutarnje financijske kontrole u institucijama BiH (PIFIC)	Nema	Da	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=9816&langTag=hr-HR
22	12/01/2010	Revidirana strategija za provedbu Aneksa VII. Daytonskog 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=0ahUKEwi35r2n8tLaAhUHshQKHf6DIIQFgglMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mcp.gov.ba%2Fzakoni_akti%2Fstrategije%2F%3Fid%3D1530&usq=AOvVaw0JqC7VnlOq2cyNL-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 športa	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/Procesi/Strategije/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://slist.ba/glasnik/2012/broj51/Broj051.pdf
29	03/07/2012	Strategija učenja o poduzetništvu u obrazovnim sustavima u BiH	2012-2015	Da	http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjJ64C5ypvaAhWO-qQKHbK8BnMQFgglMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mcp.gov.ba%2Fforq_jedinice%2Fsektor_obrazovanje%2Fdokumenti%2Fstrateski_doci%2F%3Fid%3D3078&usq=AOvVaw28QyewyfvqDSE4LuD1p5Qi
30	28/11/2012	Strategija 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 prilagodbe na klimatske promjene i niskoemisijskog 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 razini 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=0ahUKEwi369X5ypvaAhWhsKQKHVSHCCQOFgglMAA&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 prihvatanje i integraciju državljana koji se vraćaju na temelju 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 provedbu Konvencije o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji	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 integriranog 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 nabava	2016-2020	Da	https://www.javnenabavke.gov.ba/vijesti/2016/Strategija_2016-2020_hr.pdf
47	20/12/2016	Strategija razvoja sustava javnih unutarnjih 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 financijama	2017-2020	Da	https://mft.gov.ba/srb/images/stories/ministarstvo/registar%20propisa/prijedlozi/Strategija%20reforme%20upravljanja%20javnim%20financijama%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 organiziranog 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 znanosti u BiH	2017-2022	Da	http://www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_na_uka_kultura/pravni_okvir/strategije/default.aspx?id=9476&langTag=bs-BA



Privitak 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 poduzeća	/
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 izravna strana ulaganja na državnoj razini	/
8	Strategije marketinga i komunikacija za svaki pojedinačni sektor/strategije brendiranja sektora	/
9	Strategija regionalnog razvoja BiH	/
10	Sveobuhvatna cjelodržavna klimatska politika i strategija sukladno očekivanom Okviru za klimatske i energetske politike EU do 2030.	/
11	Strategija upravljanja otpadom na razini BiH	/
12	Strateški dokumenti u oblasti rada i zapošljavanja	/
13	Strategija reforme zdravstvenog sustava	/

Red. br.	SPR VM 2016.-2018.	Planirana za	Datum usvajanja
1	Strategija iz oblasti malih i srednjih poduzeća i poduzetništva 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 suradnje 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 poduzeća i poduzetništvo 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	Strategije javne unutarnje 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 znanosti 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 poduzeća	/
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 sustava 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 ionizirajućeg zračenja u BiH	/
10	Strategija reforme zdravstvenog sustava	/
11	Ažuriranje Strategije vanjske politike BiH	/
12	Strategija o suradnji sa iseljeništvom	/
13	Strategija borbe protiv organiziranog kriminala 2017.-2020.	10.10.2017.
14	Državna strategija nadzora nad opojnim drogama, sprječavanju i suzbijanja zlorabe 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 poduzetništva u BiH	2019	/
2	Strateški okvir za razvoj poljoprivrede i ruralnog područja	2020	/
3	Razviti strateški okvir razvoja sustava infrastrukture kvalitete u BiH	2018	/
4	Razvojni strateški dokument u oblasti zdravstva u BiH	2018	/
5	Strategija regionalnog razvoja	2019	/
6	Strategija, Projekat digitalizacije mikrovalnih 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 poduzetničkog učenja u obrazovnim sustavima 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 Istanbulske 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 suradnje sa iseljeništvom	/
5	Strategija za redukciju rizika od katastrofa u BiH	/
6	Strategije 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 športa BiH	/
11	Strategija za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva	/
12	Državna strategija nadzora nad opojnim drogama i borbe protiv zloporabe opojnih droga za razdoblje 2018.-2023.	/
13	Strategija integriranog upravljanja granicom u Bosni i Hercegovini za period 2019.-2022.	/
14	Strategija komuniciranja o pristupanju Bosne i Hercegovine Europskoj uniji – od kandidatskog statusa do članstva	/

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

Strategija razvoja infrastrukture kvalitete u BiH

MVTEO, Informacija u svezi s 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 razini BiH jer za to ne postoji ustavni temelj.

Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu suradnju RS, dopis od 15.02.2018. godine u kome se navodi: *Vlada RS je u proteklom periodu, posredstvom više zaključaka, zauzela jasan stav o uvjetima koje je potrebno ispuniti kako bi republička tijela uprave mogla sudjelovati u izradi okvirnih strateških dokumenata na razini BiH, a kada je to uvjet za financijsku podršku Europske 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 razini 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 Europske unije u oblasti Slobodno kretanje robe“, mjerodavne institucije RS će moći, a u okviru dogovorene koordinacije procesa europskih integracija u BiH, sudjelovati u izradi okvirnog strateškog dokumenta infrastrukture kvalitete na razini BiH, samo poštujući načela 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 uvjeti 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 suradnju RS: Republička tijela uprave dužna su da se kreću isključivo unutar okvira dogovorenog sustava koordinacije u oblasti europskih integracija u BiH. Formiranje radnih tijela prema dogovorenom sustavu koordinacije je u tijeku, te republička tijela uprave nemaju mandat da sudjeluju u aktivnostima izrade bilo kakvih dokumenata na razini BiH niti da participiraju u radnim skupinama za njihovu izradu dok se iste ne formiraju. Sukladno dogovorenom sustavu koordinacije u procesu europskih integracija u BiH formirat će se Radna skupina 19 za socijalnu politiku i zapošljavanje, ali i ostala tijela u tom sustavu, u okviru kojih će se razmatrati i predmetna problematika.

27.12.2016. Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu suradnju RS: Napominjemo da će prema dogovorenom sistemu koordinacije u procesu europskih integracija u BiH, za oblast socijalne politike i zapošljavanja biti formirana Radna skupina 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 uraditi Radna skupina za izradu nacrtu strategije zapošljavanja 2017.-2020. ili Radna skupina 19 za socijalnu politiku i zapošljavanje uz proširenje aktivnosti.

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

Privitak broj 4 – Detaljniji nalazi za izvješća o provedbi po strategijamaStrategija komunikacija Vijeća ministara iz 2011. godine

Kod Strategije komunikacija Vijeća ministara BiH je predviđeno da se provedba prati kroz evaluaciju na godišnjoj razini i da se analiza učinka obavlja u odnosu na opće i specifične ciljeve, metodom kvantitativnog i kvalitativnog istraživanja. Međutim, utvrdili smo kako nisu sačinjavana posebna izvješća o evaluaciji, već su informacije davane u sklopu godišnjih izvješća o radu GTVM. Analizom izvješća u odnosu na akcijski/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 akcijskom planu, određene aktivnosti iz AP su u izvještaju grupirane.⁷⁴ Iz izvješća je vidljivo koje su aktivnosti i u kom obimu realizirane, ali ne i jesu li realizirane u planiranim rokovima. Osim toga, premda su AP definirani očekivani rezultati za dane aktivnosti ne daje se osvrt na stupanj postignuća tih rezultata. U izvješću 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 mjerodavne institucije. Pored toga prezentirane 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 sustava unutarnjih finansijskih kontrola u institucijama BiH 2016. – 2018.

Kod izvješća za Strategiju razvoja sustava unutarnjih finansijskih kontrola u institucijama BiH, informacije o realizaciji godišnjeg operativnog akcijskog plana se nalaze u dva odvojena izvješća. Dio koji govori o finansijskom upravljanju i kontroli je u sklopu Konsolidiranog izvješćaja o sustavu finansijskog upravljanja i kontrole u institucijama BiH, a dio koji govori o internoj reviziji je u sklopu Godišnjeg konsolidiranog izvješća unutarnje revizije. Osim što se podaci nalaze u dva odvojena izvješća, 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 izvješća tako da je otežano praćenje informacija o realizaciji AP. Također, za neke planirane aktivnosti⁷⁵ za unutarnju reviziju u izvješću nisu navedeni podaci o realizaciji i razlozi neprovedbe. Pored toga, u AP su indikatori uspješnosti navedeni neodređeno, tako da se kroz prikaz realiziranih aktivnosti ne može zaključiti je li realizacija i u kojoj mjeri bila uspješna i koliko je doprinijela ostvarenju ciljeva. Prijedlozi zaključaka prema Vijeću ministara su dati u sklopu svih zaključaka Konsolidiranog izvješća.

Strategijom o učenju o poduzetništvu u obrazovnim sustavima u BiH 2012.-2015. je definirano da se praćenje implementacije Strategije u cilju proaktivnog djelovanja i dopune implementacijskog plana provodi godišnje. Međutim, prema navodima sagovornika iz MCP, s obzirom da je Strategija usvojena u ožujku 2012. i da je kratko razdoblje važenja iste da bi informacije na godišnjoj razini sadržavale postignute efekte, odlučili su da istekom važenja Strategije sačine izvješće o evaluaciji. I u ovom izvješću nedostaju informacije o realizaciji pojedinih aktivnosti⁷⁶.

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

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

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



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

Što se tiče prvog godišnjeg izvješća o implementaciji Akcijskog plana za implementaciju UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini 2014 – 2017. godine, za veliki broj aktivnosti je navedena i razina njihove implementacije sa zaključkom o postignuću rezultata. Međutim, utvrđeno je da za mali broj aktivnosti nedostaju podaci jesu li i zašto nisu relizirane.⁷⁷ Ni ovo izvješće ne sadrži podatke o utrošenim sredstvima za provedbu ovih aktivnosti. Izvješće 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 izvješća o provedbi ni evaluaciji jer je došlo do zastoja u implementaciji. Predočeno nam je Djelomično izvješće o implementaciji strategije za razdoblje 2014. i 2015. godina iz 2016. godine, koji smo analizirali, premda 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, izvješća su koncipirana na način da se izvješćuje po sektorima, a ne po mjerama i pokazateljima uspjeha. Iz izvješća se ne vidi ni koja mjera nije izvršena ili u kojoj mjeri je izvršena. Također, ne daje se osvrt je li i u kojoj mjeri ostvaren cilj.

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

Prilog broj 5 – Analiza izvješćivanja o evaluaciji kroz izvješća o provedbi za dvije strategije

Kod Akcijskog plana za implementaciju UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini 2014. – 2017. predviđen je plan monitoringa i evaluacije kojim se definiraju indikatori i početne odrednice (baseline), prikupljanje podataka i izvješćivanje, te rokovi i odgovorni akteri. Isto treba omogućiti temelj za neovisnu srednjoročnu i završnu procjenu napretka u provedbi Akcijskog plana.

U Završnom izvješću o provedbi strategije dano je mnogo informacija o realizaciji brojnih aktivnosti. Međutim, dane informacije nisu prezentirane na način koji u cijelosti 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 ovo izvješće ne sadrži podatke o utrošenim sredstvima za provedbu ovih aktivnosti. Izvješće sadrži informacije o nedostatku sredstava i ljudskih resursa i daje preporuke za daljnje korake.

Primjer:

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

Strategijom o učenju o poduzetništvu u obrazovnim sustavima u BiH 2012.-2015. je definirano da se praćenje implementacije Strategije u cilju proaktivnog djelovanja i dopune implementacijskog plana provodi godišnje. Međutim, prema navodima sagovornika iz MCP, s obzirom da je Strategija usvojena u ožujku 2012. i da je kratak period važenja iste da bi informacije na godišnjoj razini sadržavale postignute efekte, odlučili su da istekom važenja Strategije sačine izvješće o evaluaciji.

U ovom izvješću 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 cijelosti postignuti.

Primjer:

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

Fokus budućih aktivnosti razvoja poduzetničkog 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 cijelosti su sukladni SBA indeksima politika koji se odnose na poduzetničko učenje u visokom obrazovanju.