



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



ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

УПРАВЉАЊЕ СТРАТЕГИЈАМА НА НИВОУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Број: 05-16-1-1100/18

Сарајево, децембар 2018. године



Управљање стратегијама на нивоу БиХ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине провела је ревизију учинка на тему: „Управљање стратегијама на нивоу БиХ“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI и методологијом за рад ревизије учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Циљ ревизије је био истражити да ли Савјет министара и институције БиХ предузимају све потребне мјере како би обезбиједили ефикасан систем планирања, израде, усвајања и провођења стратегија као и извјештавања о провођењу стратегија и постигнутим резултатима и ефектима тих стратегија.

Имајући у виду циљ ревизије, налази указују да су успостављене праксе планирања, израде, усвајања, провођења, извјештавања о провођењу и евалуацији стратегија, као и недовољан ангажман свих учесника, утицали на неефикасност процеса управљања стратегијама.

Непостојање прописа којима се регулише управљање стратегијама, као и стратешко дугорочно планирање, доводи до различитих пракси у свим сегментима управљања стратегијама. Процес предлагања и планирања стратегија није обезбиједио анализе могућности за провођење истих како са аспекта подршке свих учесника тако и капацитета за провођење, као и приоритизације истих.

Извјештавање о стратегијама не обезбјеђује потребне информације о оствареним резултатима и циљевима, ефектима утрошених финансијских средстава за израду и провођење стратегија, као ни проблемима у провођењу, приједлозима за унапређење, на основу којих би се требале предузимати активности на унапређењу. Активности Савјета министара након разматрања извјештаја су декларативне природе, без дубље анализе узрока проблема, јаснијег дефинисања начина и конкретних мјера за отклањање проблеме и активнији надзор над активностима унапређења, за шта одговорност сноси институције које подносе такве извјештаје.

Неефикасно управљање стратегијама може да доведе до непостизања или кашњења у постизању зацртаних циљева тј. изостанка напретка у областима у којима се стратегијом жељело унаприједити стање. Без ефикасног управљања стратегијама ризикују се све накнадне одлуке које се базирају на истим и којима се обликује провођење јавних политика у једној или више области.

Стратегије за које је истекао рок за провођење, а чији циљеви и ефекти нису постигнути, могу имати за посљедицу ненамјенски утрошак средстава и ресурса утрошених за израду и провођење стратегије, пропуштање коришћења потенцијалних средстава из расположивих фондова, те стварају лош имиџ институција и губитак повјерења јавности у постизање напретка у одређеној области. Доношење стратегија није само себи циљ, и како се показало, није довољан услов већ потребан предуслов за реализацију предвиђених циљева, активности и мјера за напредак у одређеној области.



Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке Савјету министара БиХ и институцијама БиХ, чија би имплементација, према мишљењу Канцеларије, требала да допринесе унапређењу управљања стратегијама на нивоу БиХ.

Канцеларија за ревизију је, у складу са одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, доставила Нацрт извјештаја институцијама које су биле обухваћене проведеном ревизијом уз могућност очитовања на налазе, закључке и препоруке обављене ревизије. Након истека рока за очитовање, у којем је само Дирекција за европске интеграције доставила коментар, израђен је коначан извјештај о проведеној ревизији учинка.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Драган Вранкић, с.р.

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Јасмин Пилица, с.р.

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Ранко Крсман, с.р.



Садржај

Скраћенице	4
ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ	5
1. Увод.....	7
1.1. Позадина проблема и мотиви.....	7
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије	9
1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије	10
1.4. Извори и методе ревизије.....	12
1.5. Структура извјештаја.....	12
2. Опис предмета ревизије	13
2.1. Стратешко планирање	13
2.2. Стратешко планирање, стратегије, прописи и носиоци активности на нивоу БиХ.....	14
2.3. Основне статистике.....	17
3. Налази ревизије	18
3.1. Планирање, израда и усвајање стратегија	18
3.1.1. Планирање стратегија.....	18
3.1.2. Израда стратегија.....	23
3.1.3. Усвајање стратегија	26
3.2. Провођење, извјештавање и активности Савјета министара на праћењу усвојених стратегија	27
3.2.1. Провођење и извјештавање о провођењу стратегија	28
3.2.2. Извјештавање о евалуацији.....	29
3.2.3. Активности Савјета министара на праћењу усвојених стратегија	30
4. Закључци ревизије	32
5. Препоруке	35
Прилози	38



Скраћенице

СКРАЋЕНИЦА	ПУНИ НАЗИВ
БиХ	Босна и Херцеговина
БД	Брчко дистрикт Босне и Херцеговине
ГИ И	Годишњи извјештај институција
ГИ СМ	Годишњи извјештај Савјета министара
ГП И	Годишњи програм рада институција
ГП СМ	Годишњи програм рада Савјета министара
ГС СМ	Генерални секретаријат Савјета министара Босне и Херцеговине
ДЕИ	Дирекција за европске интеграције
ДЕП	Дирекција за економско планирање
ЕУ	Европска унија
ІРА	Инструмент претприступне помоћи Европске уније
ІРА II	Инструмент претприступне помоћи Европске уније за период 2014-2020
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
ККРЈУ	Канцеларија координатора за реформу јавне управе
МЉПИ	Министарство за људска права и избјеглице Босне и Херцеговине
МП	Министарство правде Босне и Херцеговине
МСТЕО	Министарство спољне трговине и економских односа Босне и Херцеговине
МФТ	Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине
МЦП	Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине
РС	Република Српска
Савјет министара	Савјет министара Босне и Херцеговине
SBA	Small Business Act for Europe (Закон о малом бизнису за Европу)
СПР И	Средњорочни програм рада институције
СПР СМ	Средњорочни програм рада Савјета министара
ФБиХ	Федерација Босне и Херцеговине
КМ	Конвертибилна марка
EUR	Еуро



ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ

Канцеларија за ревизију институција БиХ провела је ревизију учинка на тему „Управљање стратегијама на нивоу БиХ“. Циљ ревизије је био истражити да ли Савјет министара и институције БиХ предузимају све потребне мјере како би обезбиједили ефикасан систем планирања, израде, усвајања и провођења стратегија као и извјештавања о провођењу стратегија и постигнутим резултатима и ефектима тих стратегија.

У наставку се презентују најзначајнији налази и препоруке, који су резултат ове ревизије.

Налази:

- Прописани стратешки документ (Стратешки оквир) који би требао да обухвата све документе стратешке важности на основу којих институције БиХ припремају своје програме или планове, као и стратегије није јасно дефинисан са аспекта времена и начина на који се доноси, а у пракси се ограничава на 3 године.
- Стратегија као плански документ као ни стратешко, дугорочно планирање на нивоу Савјета министара није регулисано прописима.
- Не постоји потпуна усаглашеност стратегија планираних Стратешким оквиром са стратегијама планираним кроз средњорочне и годишње планове Савјета министара ни институција.
- Није успостављен систем који треба да обезбиједи подршку свих учесника у процесу планирања стратегија кроз планске документе Савјета министара.
- Савјет министара није развио капацитете за управљање стратегијама.
- У Савјету министара и тијелима Савјета министара нико се не бави анализом предложених стратегија и избором приоритетних стратегија са аспекта могућности провођења истих.
- Унапређење капацитета за стратешко планирање није рјешено на системски начин. Појединачни пројекти кроз које се унапређују знања и праксе нису обезбиједили пренос знања између свих институција.
- Практике рада на изради стратегија су различите. Не постоје прописи или упутства којима се дефинише методологија израде стратегија нити механизми израде и координације када су носиоци провођења стратегија и институције ентитета и БД.
- Стратегије као документи се разликују по форми, садржајном обухвату и садржају акционих планова као и дефинисаном начину извјештавања о провођењу и евалуацији стратегија. Не постоје прописи или упутства којима се дефинишу основне/обавезне категорије које треба да садрже документи стратегија и акционих планова.
- Значајан број стратегија из планских докумената Савјета министара од 2016. године није усвојен. При томе се одређене стратегије које нису усвојене планирају из године у годину.
- У Савјету министара се не прате рокови за израду стратегија, не води се евиденција свих усвојених стратегија нити су све усвојене стратегије објављене на интернет страници Савјета министара.
- Осим што постоје стратегије које нису проведене у роковима за који су донесене, утврдили смо да и за оне које су проведене или у току, не значи нужно и да су

проведене све планиране активности и мјере. Наиме, извјештаји о провођењу не садрже информације о свим планираним активностима, о утрошеним средствима, не наводе се проблеми у провођењу и не дају се препоруке за унапређење.

- Ријетко је предвиђено посебно извјештавање о евалуацији стратегија, тако да је мало информација о томе јесу ли и у којој мјери постигнути резултати и остварени циљеви који су планирани стратегијама.
- Код одређених стратегија се у склопу извјештаја о провођењу извјештавало о остварењу резултата и постигнућу циљева. Међутим, и ту су утврђени одређени недостаци који се тичу комплетности информација о оствареним циљевима, начина презентације, као и изостанка информација о утрошеним средствима за провођење стратегије.
- У Савјету министара не прате се обавезе и рокови за доставу извјештаја и није успостављена база достављених извјештаја о провођењу и евалуацији стратегија.
- Савјет министара је у одређеним случајевима разматрао достављене извјештаје без конкретно донесених закључака и без оцјене самог извјештаја, иако су у извјештајима наведени одређени проблеми и евидентно нису испуњене све планиране активности.

Препоруке:

Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке Савјету министара као кључној институцији за управљање стратегијама, као и институцијама БиХ које учествују у планирању, изради, провођењу и извјештавању о стратегијама.

Савјет министара

- Препоручујемо Савјету министара да успостави и прописима уреди стратешко, дугорочно планирање.
- Препоручујемо Савјету министара унапређење процеса планирања, како стратешког тако и средњорочног.
- Препоручујемо Савјету министара да унаприједи и утврди јединствен оквир начина извјештавања о провођењу стратегија и евалуацији, ојача свој улогу у праћењу, анализи и предузимању корективних активности, и успостави транспарентне евиденције свих усвојених стратегија и извјештаја о истим.
- Препоручујемо Савјету министара да ојача властите кадровске капацитете за управљање стратегијама, али и капацитете у свим институцијама БиХ.
- Препоручујемо Савјету министара да обезбиједити већи допринос ДЕП и ДЕИ у процесу управљања стратегијама.

Институције БиХ

- Препоручујемо институцијама БиХ које планирају, израђују, проводе и извјештавају о стратегијама да буду благовремене и проактивне у свим активностима.



1. Увод

1.1. Позадина проблема и мотиви

Стратегија¹ представља акт планирања којим се дефинишу правци акција и алокације ресурса неопходних за остварење дугорочних и стратешких циљева.

С тим у вези, стратегија, у смислу јавне управе, је плански документ којим се обликује провођење јавних политика² у једној или више области за одређени период. Провођење стратегије треба да допринесе остваривању виших стратешких/развојних циљева. Стратегијом се успостављају приоритети, усмјеравају инвестиције и ствара основа за расподјелу јавних ресурса, а све са циљем благовременог прилагођавања постојеће јавне политике и обликовања нове, како би се одговорило на изазове динамичног окружења и обезбиједио одрживи економски и друштвени развој.

Савјет министара је 2015. године усвојио Стратешки оквир БиХ за период 2015 – 2018. којим су планиране одређене стратегије које треба донијети у овом периоду.

Иако нема прецизних података колико је стратегија тренутно актуелно на нивоу БиХ, истраживањем смо утврдили да је Савјет министара, у посљедње двије године, усвојио најмање 20 стратегија из разних области³ као и да одређени број планираних стратегија није усвојен.⁴

За провођење стратегија потребан је дужи временски период и значајна финансијска средства. Тако је на примјер за провођење Стратешког плана руралног развоја потребно око једну милијарду КМ за све нивое власти БиХ, а за провођење Стратегије усклађивања прописа правној стечевини ЕУ у области заштите околиша/животне средине БиХ за период од 2013-2033. године потребно је око седам милијарди еура.

¹ Chandler, D. A. (1962). *Strategy and Structure: chapters in the history of industrial enterprise*. Cambridge: The M.I.T. Press.: „Стратегија се дефинише као одређивање основних дугорочних циљева предузећа, прилагођавање смјерова пословних активности односно одређивање концепција и избор ресурса потребних за постизање зацртаних циљева“.

Harold Kontz, Heinz Weihrich, *Essentials of Management, An International Perspective*, Seventh Edition, The McGraw-Hill Companies: „Стратегија се дефинише као одређивање основних дугорочних циљева предузећа, усвајање праваца акција и алокација ресурса неопходних за њихово остварење“

Стратегијски и оперативни менаџмент, Conzit, Београд, 2003. проф. др Јован Тодоровић: „Стратегија се може дефинисати као избор правца, метода и инструмената за реализацију мисије и циљева предузећа у датом привредном амбијенту како би се кроз адекватно успостављен однос између окружења и ресурсних могућности предузећа смањило или елиминисао геп између потенцијалних и фактичких перформанси у пословању предузећа“.

<https://ec.europa.eu/info/strategy/strategy-documents/strategic-plans-management-plans> „Стратешки планови су документи у којима се описује како ће одређене службе допринијети ширим политичким циљевима Комисије те се дефинишу њихови циљеви за петогодишње раздобље“.

² Guy B. Peters, *American Public Policy*, CQ Press, Washington, 2004. „Укупност владиних активности вођених директно или од стране агенција, а које имају утицај на животе грађана“

Hill, M., *The Public Policy Process* (4th Edition), Longman, 2014.: „Мрежа одлука и дјеловања којим се рјешавају неки проблеми важни за све грађане, цијело друштво или за поједине групе грађана.“

³ Стратегије за: развој науке; против малолетничког преступништва; развој образовања, развој стручног образовања и обуке, реформу јавне управе, надзор над тржиштем непрехрамбених потрошачких производа, итд.

⁴ Нова Стратегија реформе јавне управе, Стратегије за развој инфраструктуре квалитета у БиХ итд.



Предстудијским истраживањем смо утврдили да је мало докумената који говоре о постигнутим резултатима и ефектима проведених стратегија, а ако их и има, нису транспарентни. Такође, утврдили смо да за одређене стратегије које су проведене, јавно доступни документи говоре да нису испуњени сви циљеви (Стратегија запошљавања у БиХ 2010 – 2014⁵, Стратегија реформе јавне управе⁶).

Европска комисија у својим извјештајима о БиХ наглашава важност усвајања цјелодржавних стратегија у релевантним областима, како због даљег усклађивања са правилима и стандардима ЕУ, тако и због деблокирања приступа фондовима IPA.⁷

Због непостојања цјелодржавних секторских стратегија за БиХ, према извјештајима и изјавама представника извршне власти, БиХ је већ пропустила значајан износ средстава предвиђен путем IPA.⁸

Уочен је и велики интерес јавности за доношење и провођење стратегија. Бројни медијски натписи говоре о ограниченом напретку у припреми, провођењу и слабостима одређених стратегија.⁹ Постоје и одређена истраживања невладиних организација који се баве питањима како уопште стратешког планирања¹⁰ тако и појединачних стратегија.

Интерес везан за стратегије исказивали су и посланици и делегати Парламентарне скупштине БиХ¹¹.

Узимајући у обзир горе наведено, Канцеларија за ревизију се определијелила да проведе ревизију учинка на тему: Управљање стратегијама на нивоу БиХ.

⁵ Ex-post евалуација Стратегије запошљавања у БиХ 2010. – 2014. година - За реализацију активности од пет година као опште циљеве планирано је 2 % годишње повећање укупне стопе запослености и 2,5 % годишње повећање стопе запослености жена, док се незапосленост младих требала смањити на 30 % до 2014. године. Према представљеним подацима може се уочити да нису остварени општи циљеви Стратегије. Супротно очекивањима и стопа укупне незапослености и стопа незапослености жена су се повећале. Стопа незапослености младих према анкети о радној снази увећала се за 14 % и поред бројних активности проведених на запошљавању и унапређењу запошљавања ове категорије незапослених.

⁶ Извјештај о напретку за 2016. годину – остварено 68% циљева

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 Извјештај о раду Савјета министара за 2016. годину,
http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=27932&langTag=bs-BA;

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

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

¹⁰ Transparency International BiH – Политике и стратегије – куда и како? <https://ti-bih.org/publikacije-istrazivanja/page/5/> <http://www.cci.ba/pubs/1/21/1.html>

¹¹ Мартин Рагуж: 15.7.2015. Денис Бећировић: 27.03.2017., 20.4.2017.



1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

Циљ ревизије

Циљ ревизије је био истражити да ли Савјет министара и институције БиХ предузимају све потребне мјере како би обезбиједио ефикасан систем планирања, израде и провођења стратегија као и извјештавања о провођењу стратегија и постигнутим резултатима и ефектима тих стратегија.

Сврха је била да покажемо да је без ефикасног система управљања стратегијама отежано остваривање одређених, јасно дефинисаних, циљева власти који би требали бити усмјерени на добробит грађана. Такав систем је потребан и за повлачење средстава из фондова ЕУ и других облика међународне сарадње.

Обим ревизије и ограничења

Предмет ревизије су биле активности Савјета министара и институција БиХ у управљању стратегијама. Под управљањем подразумевамо сљедеће активности:

- планирање,
- израда,
- усвајање,
- провођење,
- извјештавање о провођењу и
- евалуација стратегија.

Анализирали смо стратегије које усваја Савјет министара, стратегије које се односе само на ниво институција БиХ, као и стратегије за цијелу државу. То су најчешће секторске стратегије које се односе на читаву БиХ или су повезане и условљене са коришћењем фондова ЕУ.

У циљу добијања шире слике покушали смо прикупити податке о свим стратегијама усвојеним од стране Савјета министара до јула 2018. године, а детаљније смо се бавили процесом управљања стратегијама на бази стратегија планираних и проведених од 2015. године (када је донесен Стратешки оквир БиХ и од када је у примјени Одлука о средњорочном планирању).

Посматрали смо активности Савјета министара и институција које су кључне за стратешко планирање (ДЕИ, ДЕП, ККРЈУ, МФТ), са једне стране, и појединачних институција, носиоца израде стратегија, са друге стране.

Испитали смо прописе и процедуре везане за управљање стратегијама, активности Савјета министара у управљању стратегијама као и унапређењу капацитета и прописа за стратешко планирање.

Према прикупљеним подацима од институција обухваћених ревизијом и података доступних на интернету утврдили смо да је, до половине 2018. године, Савјет министара усвојио 55 стратегија.



За илустрацију налаза о активностима институција у планирању, изради, усвајању, провођењу, извјештавању о провођењу и евалуацији, у зависности од нивоа provedених активности, користили смо сљедеће стратегије:

Табела број 1: Преглед стратегија за илустрацију налаза

Стратегија	Носилац израде	Ниво provedених активности са 30.06.2018.
Стратегија запошљавања	МЦП	Није израђена
Стратегија развоја инфраструктуре квалитета у БиХ	МСТЕО	Није израђена
Стратешки план руралног развоја БиХ	МСТЕО	У току провођење
Стратегија управљања јавним дугом БиХ	МФТ	Проведена
Стратегија за борбу против насиља над дјецом у БиХ 2012-2015.	МЉПИ	Застој у провођењу
Стратегија комуникација Савјета министара из 2011. године	ГС Савјет министара	Проведена
Стратегија развоја система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ 2016 – 2018.	МФТ	У току провођење
Стратегија учења о предузетништву у образовним системима у БиХ за период 2012 – 2015.	МЦП	Проведена
Акциони план за имплементацију UNSCR 1325 у Босни и Херцеговини за период 2014 – 2017. ¹²	МЉПИ	Проведена

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

Код избора стратегија за илустрацију смо узимали у обзир важност одређених стратегија (услови за ЕУ интеграције као и интерес јавности) и различитост институција који су носиоци припреме стратегија као и да су исте планиране или provedене у периоду од 2015. до 2018. године.

Ревизија се ограничила на испитивање документације која нам је предочена од институција БиХ, носилаца израде стратегија. Нисмо испитивали остале учеснике у изради стратегија из узорка са нивоа БиХ као ни ентитета и БД.

Није било ограничења у провођењу ревизије која би могла утицати на дате налазе, закључке и препоруке.

1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије

За што боље разумијевање и анализу проблема, те да би олакшали прикупљање потребних података, дефинисали смо главно ревизионо питање и два основна ревизиона питања.

Главно ревизионо питање гласи:

¹² Резолуција Савјета безбједности Уједињених нација 1325 “Жене, мир и безбједност”

Да ли Савјет министара и институције БиХ ефикасно управљају стратегијама?

Одговор на главно ревизионо питање смо покушали добити одговарајући на слиједећа ревизиона питања:

1. Да ли је процес планирања, израде и усвајања стратегија ефикасан?
2. Да ли је процес провођења, извјештавања о провођењу и евалуацији стратегија ефикасан?

Критеријуме смо успоставили на бази комбиновања критерија задатих у прописима, планским документима, прописима ентитета и земљама у окружењу, из доступне литературе (приручници и алати) и пракси у земљи, земљама у окружењу и ЕУ.

За прво питање критеријум је да су активности планирања, израде и усвајања стратегија ефикасне. Ово подразумијева сљедеће:

- Постоји јасно дефинисан дугорочни плански кровни документ на основу кога се требају планирати све стратегије (рок, обухват, садржај, начин припреме итд.),
- Прописима је дефинисано стратешко, дугорочно планирање, као и стратегије као врсте планских докумената;
- Усаглашеност планираних стратегија кроз све планске документе Савјета министара и институција;
- Успостављен је систем којим се обезбјеђује подршка свих учесника/нивоа власти у планирању стратегија у планским документима;
- Савјет министара и институције унапређују капацитете за стратешко планирање;
- Савјет министара је избор планираних стратегија извршио на бази анализе приоритета и могућност провођења истих,
- Прописима дефинисана методологија, механизми и координација за израду стратегије,
- Утврђена оквирна форма и садржај документа стратегије и акционих планова,
- Активности планирања, израде и усвајања стратегије су благовремене;
- Институције имају анализе и основе за планиране стратегије, прате и анализирају активности на изради стратегије са аспекта рокова, капацитета, трошкова;
- Стратегије имају дефинисан рок за који се доносе, акциони план, са јасно дефинисаним носиоцима, роковима, индикаторима за праћење, начину и роковима за извјештавање и евалуацију, обрађен финансијски аспект провођења стратегије;
- Савјет министара прати рокове за израду стратегија и предузима активности на убрзању, унапређењу или отклањању евентуалних застоја и успоставио је свеобухватну и ажурну евиденцију усвојених стратегија;

За друго питање критеријум је да су активности провођења, извјештавања о провођењу стратегија, евалуације стратегија и корективне активности ефикасне. Ово подразумијева сљедеће:

- Благовременост институција у провођењу стратегија и извјештавању о провођењу и евалуацији и о истом информисање надлежних институција;
- Успостављено је одвојено извјештавање о провођењу стратегије и извјештавање о евалуацији стратегије;
- Извјештаји о провођењу стратегије садрже информације о реализацији и благовремености свих планираних активности из АП, узроцима неизвршења,



- уtroшеним средствима, евентуалним проблемима и приједлозима за унапређење;
- Извјештаји о евалуацији садрже информације о свим оствареним резултатима и постигнућу свих циљева, као и информације о уtroшеним средствима за постизање истих, проблемима и приједлозима за унапређење;
 - Савјет министара благовремено разматра извјештаје о провођењу као и евалуацији стратегија, доноси закључке и предузима благовремене корективне активности;
 - У Савјету министара се прате обавезе и рокови за доставу извјештаја, успостављена је евиденција достављених извјештаја о провођењу и евалуацији стратегија и исти су јавно доступни.

1.4. Извори и методе ревизије

Да би се обезбиједиле информације за добијање одговора на постављена ревизиона питања, извршили смо проучавање прописа и пракси из области планирања, израде, усвајања, извјештавања о провођењу и евалуацији стратегија.

Информације смо, такође, прикупљали из разговора, евиденција и документације одговорних институција: Савјета министара, ДЕП, ДЕИ, ККРЈУ, МФТ.

Активности институција у управљању стратегијама смо проучавали на бази изабраних стратегија за анализу и илустрацију налаза и из разговора са лицима задуженим за израду стратегија.

За објективно сагледавање проблематике, користили смо стручне студије и стручну литературу из области стратешког планирања, прописе и ентитета и земаља у окружењу као и ЕУ, изворе са интернета, али и све друге информације за које смо процијенили да могу бити од користи.

Податке смо прикупљали прегледом документације, претраживањем литературе, упоређивањем пракси рада, интервјуима и е–маил комуникацијом.

Прикупљену документацију и информације смо анализирали и упоредили са постављеним критеријима ревизије.

1.5. Структура извјештаја

Након уводног дијела садржаног у првом поглављу овог Извјештаја, у другом поглављу презентујемо основне информације о процесу управљања стратегијама. У трећем поглављу презентујемо налазе ревизије, док четврто поглавље садржи закључке до којих смо дошли на основу проведене ревизије. Препоруке надлежним институцијама са циљем унапређења процеса управљања стратегијама на нивоу БиХ дате су у петом поглављу Извјештаја.



2. Опис предмета ревизије

Основне информације о предмету ревизије, прописима којима је регулисано управљање стратегијама на нивоу БиХ, кључним носиоцима активности и показатељима презентујемо у наставку.

2.1. Стратешко планирање

У теорији планирање је дефинисано као процес утврђивања циљева и избор стратегија адекватних за постизање тих циљева. Једна од подјела планирања је по временском аспект и то на:

- Стратегијско планирање - дугорочно (5-10 година)
- Тактичко планирање - средњорочно (1-5 година)
- Оперативно планирање - краткорочно (до 1 године)

Процес стратешког управљања подразумијева: развој визије и мисије, постављање циљева, креирање стратегија, имплементирање стратегија, евалуацију и кориговање.¹³

Процес стратешког планирања у јавном сектору требао би да започне усвајањем националне визије, која представља исказ о будућности државе, заснован на широком политичком и социјалном консензусу, и пружа оквир, смјернице и приоритете за све друге ресорне стратегије и политике. На основу те визије доносили би се стратешки циљеви за све сегменте јавног сектора.¹⁴

Резултат стратешког планирања су дугорочни (стратешки) планови, чији су кључни елементи:

- Мисија и визија
- Анализа унутрашњег и вањског окружења
- Стратешки циљеви и оперативни циљеви
- Начин остваривања постављених циљева
- Дефинисање показатеља
- Носиоци, рокови, ресурси и извори ресурса
- Систем праћења, извјештавања и процјена учинка

¹³ Оберман Петерка, Предузетничке стратегије/Стратешко управљање, 2013/14.

¹⁴ Обрадовић Владимир: „Стратешко планирање и програм менаџмент у јавном сектору“, Пројектно управљање организацијама-нови приступи, удружење за управљање пројектима Србије и Црне Горе-УирМА, Београд, 2006.



2.2. Стратешко планирање, стратегије, прописи и носиоци активности на нивоу БиХ

На нивоу БиХ стратешко, дугорочно планирање као ни управљање стратегијама није уређено прописима.

Дефинисано је и успостављено средњорочно (три године)¹⁵ и годишње планирање¹⁶. Овим прописима дефинисана је обавеза доношења једног кровног стратешког документа – Стратешког оквира, који треба да обухвата све документе стратешке важности на основу којих институције БиХ припремају своје програме или планове, а у које спадају: средњорочни и дугорочни плански документи, међународне обавезе, као и обавезе везане за интеграцију БиХ у Европску унију, усвојене регионалне стратегије, актуелни експозе Савјета министара, политике утврђене од стране Савјета министара, смјернице, ставови или други документи за израду политике које доноси Предсједништво БиХ и Парламентарна скупштина БиХ. Стратешки оквир је основ за доношење Средњорочног програм рада Савјета министара (СПР).

Што се тиче стратегија само је прописима дефинисано да их усваја Савјет министара¹⁷, а у одређеним случајевима, дефинисаним посебним законима, на приједлог Савјета министара и Парламентарна скупштина БиХ.¹⁸

У наставку су основне информације којима је уређено планирање на нивоу БиХ.

Одлуком о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ је прописан поступак средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ у складу са надлежностима Савјета министара БиХ и институција БиХ утврђених Уставом, законима и другим прописима БиХ. Општи циљ доношења ове Одлуке је обезбјеђење планске основе за квалитетно управљање развојем у складу са надлежностима Савјета министара и институција БиХ. Посебни циљеви доношења одлуке су хармонизација и координација процеса планирања у Савјету министара и институцијама БиХ, оптимална алокација ресурса на

¹⁵ Одлука о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ, (Службени гласник БиХ, број 62/14) и Упутство о методологији у поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 44/15)

¹⁶ Одлука о годишњем планирању рада и начину праћења и извјештавања о раду у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 94/14) и Упутство о начину припреме годишњег програма рада и извјештаја о раду у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 45/15)

¹⁷ Закон о Савјету министара, Службени гласник БиХ, број 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08. (Члан 17. У остваривању својих права и дужности Савјет министара доноси одлуке, закључке и рјешења, усваја нацрте и приједлоге закона, анализе, информације, стратегијска документа, програме, споразуме, протоколе и друга акта.

¹⁸ Закон о пољопривреди, прехрани и руралном развоју БиХ, члан 12. Основе за реализовање политике руралног развоја БиХ одређују се стратешким планом руралног развоја БиХ; МСТЕО доноси одлуку о приступању изради Стратешког плана БиХ. Нацрт стратешког плана БиХ израђује међуресорна комисија, чији састав одређује Министарство и релевантна ентитетска и тијела БД; На приједлог Савјета министара, Парламентарна скупштина БиХ усваја Стратешки план БиХ за период од највише седам година.

Закон о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ, члан 5: Министарство, у сарадњи с Комисијом, утврђује приједлог Стратегије управљања државним дугом, који ће донијети Савјет министара најкасније мјесец дана прије истека фискалне године.



приоритетне задатке и пројекте, као и унапређење процеса праћења програма и планова и извјештавања о реализацији.

Средњорочни програм рада Савјета министара (СПР СМ) је скуп свих средњорочних циљева, а тиме и показатеља ефикасности које Савјет министара остварује у периоду од три године, а на основу Стратешког оквира који садржи оквирне рокове, расподјелу улога и одговорности између институција БиХ и других учесника;

Средњорочни план рада институције БиХ (СПР И) је скуп свих средњорочних циљева за чије је остварење одговорна појединачна институција БиХ у периоду од три године, који произилази из СПР СМ, односно релевантног Стратешког оквира, па је тиме и усклађен са Стратешким оквиром, а у њега је укључен оквирни план активности организационих јединица институције БиХ, са индикаторима ефикасности, роковима, утврђеним улогама и одговорностима, као и инструментима за провођење и праћење провођења;

Годишњи програм рада Савјета министара (ГП СМ) је скуп годишњих резултата које Савјет министара планира реализовати у периоду од годину дана, а на основу свог СПР И;

Годишњи програм рада институције БиХ (ГП И) је скуп годишњих резултата за које је задужена институција БиХ на период од годину дана, а на основу свог СПР И и ГП СМ;

Праћење је поступак којим се контролише провођење програма и планова на основу степена њиховог остварења и користи се као основа за увођење корективних мјера, односно активности којима се мијења распоред или садржај појединих активности без значајније промјене самог плана;

Евалуација је поступак којим се анализира остваривање циља, а тиме и његове ефикасности и оправданости;

Консултације су поступак усаглашавања ставова, мишљења, надзора, потреба, приоритета и циљева, којима се помаже поступак доношења одлука и осигурава њихова легитимност.

Основни носиоци активности у средњорочном планирању, праћењу и извјештавању су:

Савјет министара усваја стратегијска документа, координише припрему свих планских докумената и извјештаја прописаних Одлуком о средњорочном планирању путем сталних и повремених механизма и једнообразних поступака, одређује приоритете политика на средњорочној основи у оквиру својих надлежности, разматра и усваја СПР СМ.

Институције БиХ припремају и усвајају свој СПР И у складу са СПР СМ, прате провођење и обављају евалуацију СПР И своје институције; институција БиХ разрађује дијелове СПР СМ који се односе на њен мандат. У том поступку институција БиХ дужна је поставити нацрт СПР институције на своју интернет страницу и по потреби организовати консултације са свим партнерима чије се учествовање очекује у остварењу плана. Након завршених консултација и прибављања мишљења од Министарства финансија и трезора, руководиоца институције БиХ доноси СПР И и исти објављује на својој интернет страници.

Основним носиоцима активности подршку пружају сљедеће институције БиХ:

ДЕП је надлежна за координацију припреме годишњих, средњорочних и дугорочних макроекономских пројекција; за координацију припреме годишњих, средњорочних и дугорочних развојних стратегија; за мониторинг провођења годишњих, средњорочних и дугорочних развојних стратегија, припрема Нацрт СПР СМ у складу са документима из Стратешког оквира. ДЕП припрема Нацрт СПР СМ у складу са документима из Стратешког оквира, на основу елемената које му доставе институције и коментара и у консултацијама са ДЕИ и ККРЈУ. Након прикупљених мишљења и коментара ДЕП припрема коначни Нацрт СПР СМ те га Савјету министара шаље на усвајање. Савјет министара усваја СПР СМ као подлогу за израду СПР И БиХ.

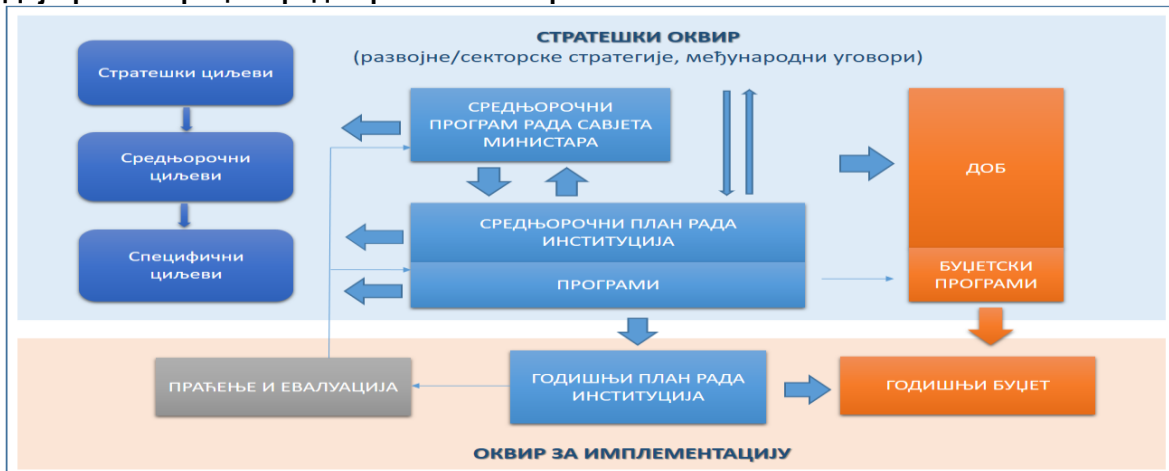
ДЕИ учествује у активностима или израђује нацрте и приједлоге политика, закона, других прописа и смјерница које се односе на извршење послова које је БиХ дужна предузимати како би се укључила у процесе европске интеграције, усаглашавање Средњорочног програма рада Савјета министара и средњорочних планова рада институција БиХ са обавезама и приоритетима у процесу интеграције БиХ у Европску унију те обавезама и приоритетима у вези са кориштењем инструмената претприступне помоћи Европске уније дефинисаним у међународним споразумима и осталим релевантним документима.

ККРЈУ је надлежна за усаглашавање СПР СМ и СПР И институција БиХ са Стратегијом реформе јавне управе и одговарајућим акционим планом.

МФТ је надлежно за стручну подршку институцијама БиХ на изради њиховог СПР И и усаглашавању са СПР СМ; израду процјене расположивости извора финансирања за СПР СМ.

Процес средњорочног планирања у контексту развојног планирања и планирања буџета приказан је у наредној шеми.

Дијаграм 1: Процес средњорочног планирања



Извор: Упутство о методологији у поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број 44/15)

2.3. Основне статистике

Према прикупљеним подацима од институција обухваћених ревизијом и података доступних на интернету утврдили смо да је Савјет министара, до половине 2018. године, усвојио 55 стратегија. Преглед истих налази у Прилогу број 1.

У наредној табели дат је преглед броја стратегија планираних по планским документима Савјета министара и броја усвојених стратегија са 30.06.2018. године.

Табела број 2: Планиране и усвојене стратегије по планским документима Савјета министара

Плански документ	Број планираних стратегија	Број усвојених стратегије
Стратешки оквир БиХ 2015-2018	13	3
Средњорочни програм рада Савјета министара 2016-2018	12	3
Годишњи програм рада Савјета министара 2016	21	6
Средњорочни програм рада Савјета министара 2017-2019	/*	/*
Годишњи програм рада Савјета министара 2017	15	2
Средњорочни програм рада Савјета министара 2018-2020	15	3**
Годишњи програм рада Савјета министара 2018	14	1**

Извор: Канцеларија за ревизију

*Недостају подаци јер СПР СМ 2017-2019. иако усвојен уз потребне корекције никада није јавно објављен јер никад није усвојен записник са сједнице СМ на којој је исти усвојен, тако да нисмо били у могућности анализирати тај плански документ.

**Подаци за усвојене стратегије планиране Средњорочним програмом рада Савјета министара 2018-2020. и Годишњим програмом рада Савјета министара 2018. нису коначни јер су подаци прикупљени за период до 30.06.2018. године.

3. Налази ревизије

У овом поглављу дајемо налазе ревизије везане за активности процеса управљања стратегијама: планирање, израда, усвајање, извјештавање о провођењу и евалуације стратегија, а које смо подијелили у двије групе.

3.1. Планирање, израда и усвајање стратегија

У наставку презентујемо налазе ревизије који се тичу планирања, израде и усвајања стратегија.

3.1.1. Планирање стратегија

Прописани стратешки документ (Стратешки оквир) који би требао да обухвата све документе стратешке важности на основу којих институције БиХ припремају своје програме или планове, као и стратегије није јасно дефинисан са аспекта времена и начина на који се доноси, а у пракси се ограничава на три године.

Донесени Стратешки оквир за БиХ¹⁹ је ограничен на период 2015 – 2018 година, мада прописом²⁰ којим је дефинисан Стратешки оквир није прописано за који период се исти доноси. ДЕП је припремио важећи Стратешки оквир, али нам нису предочени докази да је исти припремљен у сарадњи са свим институцијама и нивоима власти на које се односи.

Стратегија као плански документ као ни стратешко, дугорочно планирање на нивоу Савјета министара није регулисано прописима.

Постојећи прописи на нивоу БиХ односе се само на средњорочно (три године) и годишње планирање.

Постојећим прописима на нивоу БиХ није дефинисана стратегија као врста планског документа ни са аспекта временског обухвата као ни према садржајном обухвату (државна, регионална, локалне, секторске, вишесекторске итд.). За стратегије је прописано само ко их усваја.

У пракси се доносе плански документи под различитим називима, али који у суштини представљају стратегије (стратегија, стратешки оквир, акциони план, оквирна стратегија, стратешки план, стратешки правци, приоритети, платформа²¹ итд.).

¹⁹ 19. сједница Савјета министара од 20.08.2015. године

²⁰ Одлука о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ, (Службени гласник БиХ, број 62/14)

²¹ Стратегије јавне интерне финансијске контроле у институцијама БиХ, Стратешки оквир реформе јавне управе, Акциони план за имплементацију UNSCR 1325 у БиХ за период 2014-2017. године, Оквирна стратегија транспорта БиХ, Стратешки план руралног развоја БиХ, Стратешки правци развоја образовања у БиХ са планом имплементирања, 2008–2015., Приоритети за развој високог образовања у БиХ за период 2016 - 2026, Платформа за развој предшколског одгоја и образовања у БиХ за период 2017 – 2022.

Различита је пракса када је у питању дефинисање периода за који се планира доношење стратегије. Одређене стратегије планиране су за период од три године, неке четири, неке пет, а има и случајева да су планиране за период од десет година.

На другим нивоима власти, у Републици Српској и Федерацији БиХ, као и земљама у окружењу (Република Србија и Република Хрватска) постоје одређени прописи којима се уређује стратешко планирање, хијерархија планских докумената и стратегије као плански документи.²²

Не постоји потпуна усаглашеност стратегија планираних Стратешким оквиром са стратегијама планираним кроз планске документе Савјета министара (СПР СМ и ГП СМ) као ни институција (СПР И и ГП И).

У Стратешком оквиру планирано је доношење око 13 стратешких докумената (стратегија, стратешки план, стратешки оквир итд.).

Анализом смо утврдили да све стратегије наведене у Стратешком оквиру нису планиране у СПР СМ (2016-2018 и 2018-2020), као и да се у СПР СМ планиране стратегије које нису наведене у Стратешком оквиру. СПР СМ 2017-2019. иако усвојен уз потребне корекције никада није јавно објављен тако да нисмо били у могућности анализирати тај плански документ јер нам није обезбијеђена званична усвојена верзија.

Примјери неусаглашености планираних стратегија из Стратешког оквира и СПР СМ (2016-2018. и 2018-2020) дати су наредној табели.

Табела број 3: Примјери неусаглашености планираних стратегија кроз планске документе Савјета министара

Стратешки оквир	СПР СМ
Стратегије за побољшање атрактивности слободних зона у БиХ за директна страна улагања	/
Стратегија реформе здравственог система	/
Стратегије маркетинга и комуникација за сваки појединачни сектор/стратегије брендирања сектора	/
Стратегија управљања отпадом на нивоу БиХ	/
/	Стратегије из области образовања
/	Стратегија инфраструктуре квалитета
/	Стратегије из области области спољне политике
/	Стратегије из области сектора телекомуникација
/	Стратегија управљања јавним дугом

Извор: Канцеларија за ревизију

²² Закон о развојном планирању и управљању развојем у ФБиХ (Службене новине Федерације БиХ, број 32/17); Одлука о поступку планирања, праћења и извјештавања о реализацији усвојених стратегија и планова Владе РС и републичких органа управе (Службени гласник РС, број 50/2016); Закон о планском систему Републике Србије (Службени гласник Републике Србије, број 30 од 20. априла 2018.); Закон о систему стратешког планирања и управљања развојем Републике Хрватске (Народне новине Републике Хрватске 123/17).



Такође, одређене стратегије су планиране ГП СМ, али не и СПР СМ. Примјери за то су стратегије за: развој науке, смањења насиља над дјецом, борбу против дискриминације, итд.

Преглед свих стратегија по планским документима Савјета министара дат је у прилогу број 2.

Одређене стратегије планиране СПР СМ нису уврштене у СПР институција. Примјери за то су Стратегија сарадње БиХ са исељеништвом²³ и Стратегија регионалног развоја²⁴.

Такође, утврдили смо да је МФТ дало позитивно мишљење на одређене СПР институција, а да они нису усаглашени са СПР Савјета министара.²⁵

Узрок случајева неусаглашености стратегија кроз планске документе је одсуство студиозног приступа анализи и контроли усаглашености, као и по наводима саговорника недовољна прецизност прописа којима је уређено годишње и средњорочно планирање и одвојеност годишњег и средњорочног планирања²⁶.

Није успостављен систем који треба да обезбиједи подршку свих учесника у процесу планирања стратегија кроз планске документе Савјета министара.

Савјет министара у својим планским документима је планирао доношење одређених стратегија. Велика већина тих стратегија захтијева провођење активности надлежних институција на нивоима ентитета и БД. Међутим, нису нам презентоване информације да ли се планирање стратегија обавило уз претходне консултације са ентитетима и БД.

Посљедица претходног је да је у случају двије планиране стратегије²⁷ још никада нису оформљене радне групе за израду стратегија због неслагања свих учесника у процесу, у овим случајевима ентитета, о мандату и начину израде стратегије. Наведено је детаљније обрађено у поглављу 3.1.2.

Савјет министара није развио капацитете за управљање стратегијама.

²³ Иста постоји у СПР СМ 2016 - 2018, али не и у СПР МЉПИ 2016-2018. као ни у ГП СМ за 2016. ни ГП МЉПИ за 2016.

²⁴ Иста је планирана у СПР МСТЕО 2016 - 2018, али не и у годишњим плановима МСТЕО ни у годишњим ни средњорочним плановима Савјета министара

²⁵ Дато позитивно мишљење на СПР МЉПИ 2016 - 2018, иако исти не садржи једну планирану стратегију из СПР СМ 2016 – 2018. (Стратегија сарадње БиХ са исељеништвом), а садржи двије које нису планиране СПР СМ 2016 – 2018. (Стратегија за људска права и борбу против дискриминације и Стратешка платформа за рјешавање питања националних мањина у БиХ).

²⁶ ГС Савјета министара пружа техничку подршку, координира израду годишњег програма рада, прати и извјештава о раду Савјета министара и контролира квалитетведеног поступка код израде годишњих програма рада и годишњих извјештаја о раду институција БиХ;

ДЕП пружа стручну подршку и координира усаглашавање ГП Савјета министара и других институција БиХ са СПР Савјета министара и других институција БиХ, припрема Нацрт СПР Савјета министара у складу са документима из Стратешког оквира;

СПР институције БиХ заснива се на СПР Савјета министара, односно релевантом Стратешком оквиру.

МФТ пружа стручну подршку институцијама БиХ на изради њиховог СПР и усаглашавању са СПР Савјета министара;

²⁷ Стратегије инфраструктуре квалитета, Стратегија запошљавања 2016 – 2020.

Анализом правилника о организацији и систематизацијама Кабинета Савјета министара као и ГС Савјета министара смо утврдили да нису дефинисани послови стратешког планирања ни управљања стратегијама у оквиру ни једног радног мјеста.

У ГС Савјета министара се приликом пријема приједлога стратегије само утврђује комплетност достављеног материјала са аспекта потребних пратећих мишљења. Мада недостају инструкције чија је све мишљења неопходно доставити уз приједлог стратегија, у пракси, обавезна су мишљења Уреда за законодавство и Министарства финансија и трезора.

Прописима којима је уређен рад ДЕП²⁸ није јасно дефинисано да ли ДЕП треба бити укључен код израде појединачних стратегија. У пракси, институције носиоци израде стратегије, нису обавјештавали ДЕП да се треба припремити нека стратегија, већ су их само код припреме двије стратегије²⁹ позивали да делегирају своје чланове.

У већини институција у планирању и припреми стратегија учествују запослени из надлежног сектора. У институцијама у којима се дефинишу послови стратешког планирања то се већином односи на средњорочне програме рада.

У Савјету министара и тијелима Савјета министара нико се не бави анализом предложених стратегија и избором приоритетних стратегија са аспекта могућности провођења истих.

Није нам потврђено да се ико бавио анализом предложених стратегија, приоритизацијом истих кроз анализу користи са једне стране и могућностима за провођење истих са друге стране (капацитета, финансијских могућности, подршке свих доносилаца одлука и учесника, итд.).

Анализом стратегија утврдили смо да је, са једне стране, планиран велики број активности за чије провођење је задужен велики број институција, а са друге стране у већини стратегија недостају показатељи о износу потребних средстава за провођење тих активности. Најчешће се код стратегија наводе само извори средстава за финансирање ових активности (буџет, донације, итд.).

Утврдили смо да индикативни буџет за провођење стратегије постоји само код Стратешког плана руралног развоја БиХ. О значајности потребе планирања финансијских средстава за провођење стратегије говори и податак да је за провођење ове стратегије потребно преко једне милијарде КМ, с тим да се већина ових средстава треба обезбиједити на нивоу ентитета и БД.

Планирани трошкови како за израду тако и за провођење стратегија се у планским документима Савјета министара и институција у одређеним случајевима не наводе, нејасно наводе, а негдје и разликују. Примјери за то су ове три стратегије: Стратегија

²⁸ Закон о Савјету министара (Службени гласник БиХ, број 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08)

²⁹ Стратегија реформе ЈУ и Стратегија сарадње са исељеништвом



запошљавања,³⁰ Стратегија управљања јавним дугом³¹ и Стратегија развоја инфраструктуре квалитета БиХ³².

Унапређење капацитета за стратешко планирање није ријешено на системски начин. Појединачни пројекти кроз које се унапређују знања и праксе нису обезбиједили пренос знања између свих институција.

На страници ДЕП је објављен приручник „Алати за стратешко планирање“³³, међутим, утврдили смо да институције или нису упознате или не користе овај приручник. Ови Алати су намијењени да служе као помоћ званичницима и планерима у разним јавним институцијама који ће вјероватно радити на припреми, доношењу, мониторингу и евалуацији стратешких развојних планова у БиХ у наредним годинама.

Стратегијом за реформу јавне управе и ревидираним Акционим планом 1, у стратешкој области Стратешко планирање, координација и израда политика, предвиђен је одређени број активности како би се ојачали капацитети за обликовање јавних политика у институцијама БиХ и проведено је неколико пројеката за исто³⁴. Осим ових пројеката реформе јавне управе било је и других пројеката који су били усмјерени на јачање капацитета за стратешко планирање у институцијама БиХ.³⁵ Иако су ови пројекти получили одређене резултате и иницијативе, у одређеним сегментима дошло је до застоја.

Један од резултата пројеката РЈУ је и израда „Приручника за стратешко планирање“³⁶, али нисмо добили потврду да овај приручник добио своју практичну примјену, нити је објављен ни на једној страници институција БиХ. Саговорници из институција изјавили су да нису упознати с приручником и нису га користили. Приручник је намијењен министарствима и другим институцијама БиХ, ентитета и БД као прилог активностима на увођењу програмског стратешког планирања и буџетирања. Иако је намијењен прије свега институцијама за развој њихових стратешких планова, принципи и методологија су примјењиви и за израду стратегија.

³⁰ Само је планиран у Годишњем плану рада МЦП за 2018. годину у износу 30.000 КМ.

³¹ Планирани трошкови у СПР СМ 2016 – 2018. су 3.004.901 КМ, док се у годишњим плановима за 2016. годину и Савјета министара и МФТ наводи износ од 120.730 КМ.

³² Планирани трошкови у СПР СМ 2018 – 2020. су 649.264 КМ, а у СПР МСТЕО 2018-2020 ти планирани трошкови су наведени у износу 769.978 КМ, а у ГП СМ за 2016 – 649.264 КМ и у ГП СМ за 2018 – 308.000 КМ. За ову Стратегију су двије године била планирана средства за израду, а иста још никада није израђена и усвојена.

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

³⁴ Скица развоја централних органа влада у БиХ – фазе I, Јачање капацитета за стратешко планирање и развој политика - фаза I - SPPD 1 и Јачање капацитета за стратешко планирање и развој политика - фаза II - SPPD 2

³⁵ Развој капацитета у министарствима финансија на нивоу БиХ и ентитетским нивоима за управљање јавним инвестицијама, Стратешко управљање/менаџмент и планирање за руководиоце и више државне службенике и Стратешко управљање/менаџмент и планирање за руководиоце и више државне службенике који се организира у окриљу ReSPA, Укључивање принципа равноправности сполова у законе, стратегије и политике – БиХ обука

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

Иако се кроз анализе у склопу пројекта помињу потребе и активности на измјенама организације ГССМ у смислу јачања капацитета за стратешко планирање није дошло до унапређења у том дијелу.

Према добијеним информацијама из ДЕИ, у току је и један пројекат подршке дугорочном планирању, који финансира ГИЗ³⁷, у оквиру којег се израђују препоруке за правни оквир за дугорочно планирање.³⁸ Међутим, нису нам предочене информације у којој фази је пројекат као и да ли је добио одређене резултате.

3.1.2. Израда стратегија

Праксе рада на изради стратегија су различите. Не постоје прописи или упутства којима се дефинише методологија израде стратегија нити механизми израде и координације када су носиоци провођења стратегија и институције ентитета и БД.

Израда стратегија се разликује од случаја до случаја. Негдје је израда прописана законом, као и начин на који се формира група за израду стратегије.

Успостављена је пракса да носилац израде стратегије (институција БиХ) тражи од институција ентитета и БД да делегирају своје чланове за израду стратегије. Код неких стратегија је прописано које институције требају да учествују у изради стратегије³⁹, док код других⁴⁰ то није случај.

За израду одређених стратегија чланови радне групе су формално именовани⁴¹, док су код неких у изради стратегије учествовали запослени по природи посла из надлежних сектора институција и нема формалне одлуке о именовању радне групе⁴².

Носилац израде стратегије планира израду стратегије при чему у потпуности у изради зависи од сарадње са ентитетима односно БД. Није дефинисано да ли носилац израде стратегије треба да понуди нацрт стратегије или исти треба да се ради у сарадњи институција свих нивоа власти. Такође, није дефинисано ни да институције БиХ (носиоци израде стратегије) прво израде стратешко одређење из своје надлежности.

Због недефинисаног начина израде стратегије, код двије планиране стратегије⁴³ је дошло до застоја због различитих ставова ентитета о начину на који се исте требају изградити.

³⁷ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

³⁸ Према наводима ДЕИ: Рад на препорукама одвија се унутар „заједнице практичара за дугорочно планирање у БиХ која окупља надлежне институције у овој области на нивоу БиХ и ентитете (Дирекција за економско планирање, Министарство финансија и трезора БиХ, Министарство правде БиХ, Генерални секретаријат Савјета министара БиХ, Канцеларија координатора за реформу јавне управе, Федерални завод за програмирање развоја, Одјељење за стратешко планирање у Кабинету председника Владе Републике Српске) уз учешће ДЕИ.

³⁹ Стратешки план руралног развоја БиХ, Стратегија управљања јавним дугом

⁴⁰ Стратегија развоја инфраструктуре квалитета у БиХ, Стратегија запошљавања 2016 – 2020.

⁴¹ Стратешки план руралног развоја БиХ

⁴² Стратегија управљања јавним дугом БиХ 2015 – 2018.

⁴³ Стратегија запошљавања и Стратегија инфраструктуре квалитета

Код Стратегије развоја инфраструктуре квалитета у БиХ институције Републике Српске сматрају да је израда оквирног стратешког документа на нивоу БиХ у тој области могућа само примјеном модуларног принципа⁴⁴ уградње стратешког документа РС и ФБиХ у предметној области, а код Стратегије запошљавања 2016-2020 институције РС траже да се иста израђује у оквиру групе формиране механизмом координације, док се из ФБиХ не слажу са истим и сматра да се треба радити у оквиру групе за израду стратегије, а из БД су сагласни са оба начина.

Више о кореспонденцији налази се у Прилогу број 3.

Није унифициран начин на који се даје сагласност ентитета и БД на израђене стратегије. У одређеним случајевима владе су дале сагласност на стратегије⁴⁵, а у одређеним случајевима и институције ентитета и БД које су биле учеснице у изради стратегије⁴⁶.

Од 2017. године јасно је прописана обавеза јавних консултација код израде стратегија,⁴⁷ док ранијим правилима није била изричито дефинисано да се исто има примијенити и код израде стратегија⁴⁸. Утврдили смо да су код стратегије која је усвојена 2018. године⁴⁹ обезбијеђене јавне консултације.

Ни једним актом није јасно дефинисано која све мишљења су неопходна да се доставе Савјету министара уз приједлог стратегије. Иако су Пословником о раду Савјета министара⁵⁰ прописана потребна одређена мишљења, не прецизира се која, нити се исто дефинише неким другим актом.

Стратегије као документи се разликују по форми, садржајном обухвату и садржају акционих планова као и дефинисаном начину извјештавања о провођењу и евалуацији стратегија. Не постоје прописи или упутства којима се дефинише основне/обавезне категорије које треба да садрже документи стратегија и акционих планова.

Анализом стратегија смо утврдили да су ријетко у којој дефинисане мисија и визија. Такође, уочена је различита формулација циљева као и категорије и број циљева. Негдје је дефинисан један генерални циљ, негдје више стратешких циљева, негдје општи и специфични, негдје посебни.⁵¹

⁴⁴ Алати за стратешко планирање, Дирекција за економско планирање, 2014: Модуларни принцип значи да су приликом израде докумената, полазећи од постојећих развојних докумената појединих модула, дефинисани заједнички циљеви, подциљеви, приоритети, мјере и активности, који се односе на цијелу БиХ, тј. на модуле у цјелини, и специфичне мјере и активности за поједине модуле.

⁴⁵ Стратешки план руралног развоја БиХ

⁴⁶ Стратегија управљања јавним дугом БиХ 2015 – 2018.

⁴⁷ Правила за консултације у изради правних прописа, Службени гласник БиХ, број 5/17

⁴⁸ Правила за консултације у изради правних прописа, Службени гласник БиХ, број 81/06, 80/14.

⁴⁹ Оквирни стратешки план руралног развоја

⁵⁰ Члан 30. и 31. Пословника о раду Савјета министара БиХ

⁵¹ У одређеним стратегијама наведено је пуно циљева, гдје се на почетку дефинише примарни стратешки циљ, па принципи, па специфични стратешки циљеви, па посебни циљеви, па онда дефинишу стратешке активности у односу на стратешке циљеве и приоритете.



У већини стратегија циљеви су дефинисани као тежња за јачањем, унапређењем, повећањем, стварањем, побољшањем, смањењем, припремом, примјеном, успоставом... одређених стања и активности у друштву, док су код неких наведени и мјерљиви показатељи жељеног стања.

Примјер за то је Стратегија комуникација Савјета министара:

повећати степен повјерења грађана у институције БиХ са постојећих 40% на виши ниво, или повећати примјену Закона о слободи информација са постојећих 90% на виши ниво.

Већина стратегија има опис и анализу стања у предметној области, а код двије стратегије постоје SWOT анализа⁵² и анализа трошкова и ризика⁵³.

Различита је пракса и код израде акционих планова. У већини случајева то су табеларни прилози уз стратегије, а има примјера гдје су активности, рокови и носиоци наведени у тексту стратегије. Код неких стратегије сачињавају се и оперативни годишњи планови који су изведени из акционих планова.

И код дефинисања потребних активности и рокова за постизање циљева стратегије утврдили смо различита поступања. Негдје су дефинисане и мјере и подмјере, а негдје само активности. Рокови су најчешће дефинисани на годишњем нивоу, а у неким стратегијама на мјесечном нивоу, континуирано, или је рок читав период на који се стратегија односи.

Иако су у свакој од усвојених стратегија дефинисани индикатори праћења или показатељи успјеха, у неким стратегијама су исти везани за циљеве, а негдје за мјере или активности. Већином су као параметри за индикаторе кориштени: број корисника, количине, повећан ступањ, повећан број, унапријеђено стање. Међутим, индикатори нису у свим случајевима дефинисани на мјерљив начин. Осим претходног, недостају и полазне основе (baseline), које би служиле за мјерење напретка.

Добар примјер мјерљиво дефинисаног очекиваног резултата је у Акционом плану за имплементацију UNSCR 1325 у Босни и Херцеговини за период 2014.-2017. године: *25-30% жена у законодавној власти, Сва министарства су усвојила..., 30% јединица је усвојило...* Међутим, ни у овој стратегији нису у свим случајевима овако јасно дефинисани сви очекивани резултати.

Већина стратегија не садржи износ потребних средстава за провођење стратегије. Само код Стратешког плана руралног развоја БиХ наведен је индикативни буџетски износ средстава потребних за имплементацију стратегије, док је код осталих наведен само извор финансирања без износа или да су потребна средства за одређене активности.

Утврдили смо и различиту праксу када је у питању дефинисање начина извјештавања о стратегијама. Најчешће је дефинисана обавеза извјештавања о провођењу и то на годишњем нивоу, а ни у једној нису предвиђени посебни извјештаји о провођењу и

⁵² Стратешки план руралног развоја у БиХ

⁵³ Стратегија управљања јавним дугом БиХ 2015 – 2018.

посебни извјештаји о евалуацији. Код једне стратегије⁵⁴ је предвиђено извјештавање о евалуацији и то на годишњем нивоу, с тим да код исте нема извјештаја о провођењу. Код осталих стратегија се у одређеним сегментима помиње и евалуација циљева која ће бити презентована кроз извјештаје о провођењу. Негдје је за извјештавање задужена сама институција носилац израде стратегије, а негдје су то посебно формирана тијела⁵⁵.

3.1.3. Усвајање стратегија

Значајан број стратегија из планских докумената Савјета министара од 2016. године није усвојен. При томе се одређене стратегије које нису усвојене планирају из године у годину.

У наставку је оквирни преглед односа броја планираних и усвојених стратегија по планским документима.

Табела број 4: Преглед планираних и усвојених стратегија по планским документима Савјета министара

Плански документ	Број планираних стратегија	Број усвојених стратегија	У року
Стратешки оквир БиХ	13	2	2
СПР СМ 2016-2018	12	3	3
ГП СМ 2016	21	6	5
СПР СМ 2017-2019*	/	/	
ГП СМ 2017	15	3	2

Напомена: Планиране стратегије у СПР 2018-2020 и ГП за 2018. годину нису анализиране јер су подаци прикупљени прије краја године 2018.

*Недостају подаци јер коначан усвојен СПР СМ 2017 – 2019. никада није јавно објављен и достављен на увид.

Из претходне табеле је видљиво да је проценат усвојених стратегија јако низак у односу на број планираних стратегија и то око 30%.

Међутим, треба нагласити да је одређени број стратегија био планиран из године у годину у овим планским документима а да још нису ни израђене ни усвојене⁵⁶. Такође, примјери оваквих стратегија су и Стратегија развоја инфраструктуре квалитета у БиХ и Стратегија запошљавања 2016-2020.

Такође, одређени број стратегија који није планиран овим планским документима је усвојен и то: Стратегија развоја јавних набавки 2016-2020⁵⁷, Стратегија за заштиту

⁵⁴ Стратегија комуникација Савјета министара

⁵⁵ Стратегија за борбу против насиља над дјецом у БиХ 2012 – 2015. (Мониторинг тим за праћење провођења стратегије којег су чинили представници различитих нивоа власти), Акциони план за имплементацију UNSCR 1325 у Босни и Херцеговини за период 2014 – 2017. (Координациони одбор који се састоји од чланова и чланица из институција сектора безбједности и једне чланице која представља невладин сектор у БиХ)

⁵⁶ Стратешки оквир за реформу јавне управе, Оквирни стратешки документ развоја енергетског сектора БиХ, Стратегија за област мала и средња предузећа и предузетништво у БиХ, Стратегија запошљавања у БиХ, Стратегија развоја инфраструктуре квалитета у БиХ, Стратегија о сарадњи са исељеништвом, Стратегија наступа према тијелима и органима међународних организација

⁵⁷ 77. сједница Савјета министара од 13.10.2016. године



биолошке разноликости 2015 -2020.⁵⁸, Стратегија усклађивања прописа о правној стечевини ЕУ у области заштите околиша/животне средине Босне и Херцеговине⁵⁹, Стратегије за спречавање ширења оружја за масовно уништење⁶⁰.

Највећу медијску пажњу привлаче стратегије неопходне за повлачења средстава ИРА, иако само постојање стратегија представља само један од услова да средства буду повучена. Само за Стратегију запошљавања процјењује се да је пропуштено до сада између 20 и 30 милиона EUR.

У Савјету министара се не прате рокови за израду стратегија, не води се евиденција свих усвојених стратегија нити су све усвојене стратегије објављене на интернет страници Савјета министара.

Према прикупљеним подацима од институција обухваћених ревизијом и података доступних на интернету утврдили смо да је Савјет министара, до половине 2018. године усвојио 55 стратегија. Преглед истих налази у Прилогу број 1.

Подаци о свим усвојеним стратегијама на нивоу Савјета министара нису обједињени ни транспарентни, нити једна друга институција ни тијело Савјета министара не води евиденцију свих стратегија усвојених од стране Савјета министара. На интернет страници Савјета министара у секцији Стратегије наведено је око 20 усвојених стратегија.

У Инфу Савјета министара за април 2018. године⁶¹ се даје преглед најважнијих усвојених стратегија у периоду 2015 - 2018. година и то њих 21, које при томе нису све наведене на страници Савјета министара.

Од 7 анализираних усвојених стратегија, на интернет страници Савјета министара објављене су само њих двије⁶². Стратегије су објављене на интернет страницама надлежних институција, а једна и у Службеном гласнику БиХ⁶³.

3.2. Провођење, извјештавање и активности Савјета министара на праћењу усвојених стратегија

У овом поглављу говоримо о благовремености провођења стратегије и различитим праксама извјештавања о провођењу и евалуацији стратегија, као и активностима Савјета министара на праћењу провођења и извјештавања, разматрању извјештаја о провођењу и евалуацији и корективним активностима.

⁵⁸ 102. сједница Савјета министара од 23.05.2017. године

⁵⁹ 103. сједница Савјета министара од 30.05.2017. године

⁶⁰ 145. сједница Савјета министара од 05.06.2018. године

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

⁶² Стратешки план руралног развоја БиХ и Стратегија управљања јавним дугом БиХ 2015 – 2018.

⁶³ Стратегија учења о предузетништву у образовним системима у БиХ 2012 – 2015.

3.2.1. Провођење и извјештавање о провођењу стратегија

Осим што постоје стратегије које нису проведене у роковима за који су донесене, утврдили смо да и за оне које су проведене или у току, не значи нужно и да су проведене све планиране активности и мјере. Наиме, извјештаји о провођењу не садрже информације о свим планираним активностима, о утрошеним средствима, не наводе се проблеми у провођењу и не дају се препоруке за унапређење.

Усвојена Стратегија за борбу против насиља над дјецом у БиХ 2012-2015 прекинута је у фази провођења због неслагања институција РС о начину израде стратегије и садржаја документа.⁶⁴

Нису нам презентовани докази да је МЛЪПИ извјестило Савјет министара о застоју у провођењу ове Стратегије. Једина информација о овој Стратегији која је дошла до Савјета министара, а потом и до Представничког дома РС БиХ је Информација о стању и појавама вршњачког насиља и насиља међу дјецом у БиХ⁶⁵. У поменутој Информацији се само дјелимично помиње Стратегија и немогућност доласка до података за Извјештај о њеној имплементацији, али се уопште не помиње застој у провођењу Стратегије. Савјет министара је Информацију размотрио и усвојио, те задужио МЛЪПИ да исту достави Представничком дому РС БиХ,⁶⁶ коју је исти након доставе примио к знању.⁶⁷

Утврдили смо и различиту праксу када је у питању дефинисање начина извјештавања о стратегијама. Најчешће је дефинисана обавеза извјештавања о провођењу и то на годишњем нивоу.

Извјештаји који говоре о провођењу стратегије не обезбјеђују у свим случајевима информације да ли су појединачне планиране активности и мјере проведене, у којој мјери су проведене као и да ли су проведене у роковима у којима су планиране.

Анализом АП и извјештаја о провођењу смо утврдили да извјештаји о провођењу не прате акционе планове по свим активностима и роковима. Утврдили смо да у сваком од ових извјештаја недостају информације о провођењу најмање једне активности која

⁶⁴ Влада РС се, у децембру 2013, упознала са Информацијом о неуставној и незаконито усвојеној Стратегији и донијела закључак да МП РС, МУП РС, МЗСЗ РС и МПОС РС обуставе све активности на имплементацији стратегије и свих докумената који се позивају на Стратегију. Даље наводе да предметна Стратегија није прихватљива јер одређене одредбе улазе у надлежност РС, мјере нису у складу са структуром и начином функционисања система социјалне и дјечије заштите, форма и методологија нису примјерене стратешком документу, материјалне грешке у документу о чему су ресорна министарства више пута упозоравала и да је доношење оваквог документе било нужно усагласити са кључним носиоцима области и да на основу тога нема основа за предузимање активности на њеној реализацији. 10.03.2016. Допис Министарства здравља и социјалне заштите РС као одговор на захтјев МЛЪПИ за доставу одређених података за праћење провођења Стратегије, у коме наводе да нису учествовали у изради Стратегије, да по закључку Владе РС требају обуставити све активности у вези провођења Стратегије и да нису у обавези доставити тражене податке.

⁶⁵ МЛЪПИ је израдио ову Информацију након препоруке Вијећа за дјецу БиХ са њихове ванредне сједнице поводом трагичног случаја самоубиства малољетника

⁶⁶ 58. сједница Савјета министара од 03.06.2016. године

⁶⁷ 33. сједница ПД РС од 19.07.2016. године

је планирана акционим планом, како по питању да ли је уопште проведена тако и да ли је проведена у року у ком је планирана.

И у самим извјештајима за неке стратегије које су проведене се наводи да нису сви циљеви остварени ни активности проведене.⁶⁸

С обзиром да ни у самим стратегијама нису планирана средства за провођење, тако ни у самим извјештајима нема података о оствареним трошковима провођења стратегија.

Иако се у већини извјештаја помињу проблеми око недостатка финансијских и кадровских капацитета исти не садрже јасне приједлоге према Савјету министара за рјешавање тих проблема или унапређење стања. Детаљнији налази по стратегијама дати су у Прилогу број 4.

Код једне стратегије⁶⁹ која је проведена одступило се од обавезе годишњег извјештавања (како је дефинисано стратегијом) и сачињен је извјештај на крају провођења стратегије. Према образложењу саговорника кратак је период да би информације на годишњем нивоу садржавале постигнуте ефекте, па су одлучили да истеком важења стратегије сачине комплетан извјештај.

3.2.2. Извјештавање о евалуацији

Ријетко је предвиђено посебно извјештавање о евалуацији стратегија, тако да је мало информација о томе јесу ли и у којој мјери постигнути резултати и остварени циљеви који су планирани стратегијама.

Код одређених стратегија се у склопу извјештаја о провођењу извјештавало о остварењу резултата и постигнућу циљева. Међутим, и ту су утврђени одређени недостаци који се тичу комплетности информација о оствареним циљевима, начина презентације, као и изостанка информација о утрошеним средствима за провођење стратегије.

Код Стратегије комуникација Савјета министара БиХ је предвиђено да се провођење прати кроз евалуацију на годишњем нивоу и да се анализа учинка обавља у односу на опште и специфичне циљеве, методом квантитативног и квалитативног истраживања. Међутим, утврдили смо да нису сачињавани посебни извјештаји о евалуацији, већ се у склопу годишњих извјештаја о раду ГССМ извјештавало само о проведеним активностима без евалуације остварених резултата и циљева.

⁶⁸ Информација о провођењу Стратегије учења о предузетништву у образовним системима у Босни и Херцеговини за период 2012 – 2015. година с акционим планом: Приједлог закључака за Савјет министара: Савјет министара констатује да је постигнут значајан напредак у провођењу Стратегије учења о предузетништву у образовним системима у Босни и Херцеговини за период 2012 – 2015. година, али да стратешки приоритети и активности из Акционог плана још увијек нису у потпуности испуњени. Савјет министара позива образовне и друге надлежне власти, које представљају релевантне партнере сектора образовања, да интензивирају имплементацију започетих активности у области предузетничког учења.

⁶⁹ Стратегија учења о предузетништву у образовним системима у БиХ за период 2012 – 2015.

Тако на примјер за Стратегију комуникација Савјета министара која је провођена пет година и истекла 2015. године не постоје информације који циљеви су постигнути. Не зна се да ли је и колико унапријеђена транспарентност у раду органа БиХ, да ли је ојачана политичка и друштвена одговорности у институционалном одлучивању, да ли је ојачана подршка јавности за укупне активности, стратешке пројекте и реформске правце Савјета министара БиХ, а што су били циљеви зацртани Стратегијом.

За усвојену Стратегију борбе против насиља над дјецом, код које је дошло до застоја у провођењу и извјештавању, нема информација да ли је и у којој мјери успостављен мултидисциплинарни и одржив систем за пријављивање и евидентирање случајева насиља над дјецом, да ли је обезбијеђен адекватан и одржив систем подршке, финансирања и прикупљања података, с циљем унапређења превенције и заштите дјеце жртава насиља у БиХ, те стварање безбједног окружења у којем ће бити остварено право сваког дјетета да буде заштићено од свих облика насиља.

Утврдили смо да се код одређених стратегија⁷⁰ кроз извјештаје о провођењу даје осврт на постигнуће резултата имплементацијом датих активности и утицај на остварење стратешких и средњорочних циљева. Иако су позитивни примјери да се извјештавало о постигнутим циљевима, исти садрже одређене недостатке. Недостаци се тичу мањка информација о постигнућу за све циљеве, индикаторима, утрошеним средствима итд. Детаљније о истом у Прилогу број 5.

3.2.3. Активности Савјета министара на праћењу усвојених стратегија

У Савјету министара не прате се обавезе и рокови за доставу извјештаја и није успостављена база достављених извјештаја о провођењу и евалуацији стратегија.

У Савјету министара нико не прати дефинисани начин и рокове за доставу извјештаја о стратегијама. У Савјету министара се не воде евиденције достављених извјештаја, нити се такви извјештаји након разматрања на Савјету министара објављују на web страници Савјета министара. Саговорници у ГССМ наводе да ГССМ није надлежан да води евиденције о извјештавању и да они достављене извјештаје анализирају само са аспекта потребних мишљења⁷¹ и комплетирања материјала за сједницу Савјета министара.

У СПР СМ и ГП СМ су ријетко планиране активности разматрања извјештаја о провођењу и евалуацији стратегија.

Савјет министара је разматрао само достављене извјештаје. Нису нам предочени докази да је иједној институцији упућен захтјев за доставу извјештаја у случајевима кашњења доставе извјештаја. Примјери за то су Стратегија о учењу о предузетништву у образовним системима у БиХ 2012 – 2015. и Стратегија за борбу против насиља над

⁷⁰ Акционог плана за имплементацију UNSCR 1325 у Босни и Херцеговини 2014 – 2017. године, Стратегија учења о предузетништву у образовним системима у БиХ 2012 - 2015.

⁷¹ У складу са Пословником о раду Савјета министара

дјецом у БиХ 2012 - 2015. Код обје је предвиђено годишње извјештавање. Код прве је достављен само завршни извјештај о провођењу стратегије, а код друге, која је при томе истекла још 2015. године, није достављен ни један извјештај.

Такође, изостале су реакције на форму извјештаја која се доставља. Тако је у случају Стратегије комуникација Савјета министара требало да се достављају годишњи извјештаји о евалуацији, а у пракси се о овој Стратегији извјештавало у склопу годишњих извјештаја о раду ГССМ и то без информација о остварењу резултата и циљева, већ само о проведеним активностима.

Савјет министара је у одређеним случајевима разматрао достављене извјештаје без конкретно донесених закључака и без оцјене самог извјештаја, иако су у извјештајима наведени одређени проблеми и евидентно нису испуњене све планиране активности.

Савјет министара је извјештаје о провођењу стратегије, разматрао и најчешће доносио закључке да се наставе активности на провођењу, да се извјештаји објављују на веб страници, да се доставе Парламентарној скупштини, да институције наставе развијати систем, да се проводе препоруке, досљедно примјењују прописане процедуре и прописана методологија итд.⁷²

Дешавало се да се извјештаји размотре и усвоје без посебних закључака, а за шта дјелимичну одговорност носе и институције које подносе извјештаје без конкретних приједлога закључака којима би се евентуално могло унаприједити стање и отклонити одређени проблеми.⁷³

Ни једним својим закључком Савјет министара није дао никакву оцјену о реализацији Стратегије комуникација, иако је из истих видљиво да нису проведене све активности и недостају подаци о оствареним циљевима.

⁷² - 98. сједница Савјета министара од 12.04.2017. и 142. сједница од 15.05.2018. године, консолидовани извјештаји интерне ревизије и ФУК у институцијама БиХ за 2016. и 2017. годину у којима су садржани извјештаји о провођењу Стратегије развоја система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ 2016 – 2018;

- 99. сједница Савјета министара од 18.04.2017. и 128. сједница Савјета министара од 04.01.2018. године, 2. годишњи и Завршни извјештај о провођењу Акционог плана за имплементацију УН Резолуције 1325 „Жене, мир и безбједност“ у БиХ 2014 - 2017.

- 76. сједнице Савјета министара, 4.10.2016. Информација о провођењу Стратегије учења о предузетништву у образовним системима у БиХ за период 2012 - 2015. година, са Акционим планом.

⁷³ 40. сједница Савјета министара, 20.01.2016. година, 1. годишњи извјештај о provedби Акционог плана за имплементацију УН Резолуције 1325 „Жене, мир и безбједност“ у БиХ за период 31.07.2014 – 31.07.2015. године;

42. сједница Савјета министара од 13.03.2013, 95. сједница Савјета министара од 20.05.2014, 50. сједница Савјета министара од 30.03.2016: Савјет министара је усвојио Извјештаје о раду ГССМ за 2012, 2013. и 2015. годину без посебних закључака.



4. Закључци ревизије

Имајући у виду циљ ревизије, налази до којих смо дошли указују да је процес управљања стратегијама на нивоу БиХ неефикасан.

Непостојање прописа којима се регулише управљање стратегијама, успостављене праксе планирања, израде, усвајања, провођења, извјештавања о провођењу и евалуацији стратегија, као и недовољан ангажман свих учесника, утицали су на неефикасност процеса управљања стратегијама.

Неефикасно управљање стратегијама може да доведе до непостизања или кашњења у постизању зацртаних циљева тј. изостанка напретка у областима у којима се стратегијом жељело унаприједити стање.

Без ефикасног управљања стратегијама ризикују се све накнадне одлуке које се базирају на истим и којима се обликује провођење јавних политика у једној или више области. Изостанак адекватне анализе потенцијалних ризика за провођење стратегије која би требало да претходи изради стратегије умногоме доприноси да се на проблеме код провођења стратегије не одговара адекватно и не примјењују се мјере за отклањање ризика јер исте нису благовремено ни разматране.

Посљедично се доводи у питање и даљње успостављање приоритета, усмјеравање инвестиција и стварање основа за распојелу јавних ресурса, а све са циљем благовременог прилагођавања постојеће јавне политике и обликовања нове, ефикасније и ефективније јавне политике као инструмента за напредак у одређеној области.

Стратегије за које је истекао рок за провођење, а чији циљеви и ефекти нису постигнути, могу имати за посљедицу ненамјенски утрошак средстава и ресурса утрошених за израду и провођење стратегије, пропуштање коришћења потенцијалних средстава из расположивих фондова, те стварају лош имиџ институција и доводе до губитка повјерења јавности у постизање напретка у одређеној области.

Доношење стратегија, није само себи циљ, и како се показало, није довољан услов већ потребан предуслов за реализацију предвиђених циљева, активности и мјера за напредак у одређеној области. Недостатак функционалних фаза управљања стратегијама након усвајања има за посљедицу неефикасно и неблаговремено поступање институција које су носиоци израде стратегије.

4.1. Процес планирања стратегија није успостављен на начин који обезбјеђује подлогу за ефикасну израду, усвајање и провођење стратегија

Непостојање прописа којима се регулише управљање стратегијама, као и стратешко дугорочно планирање, доводи до различитих пракси у свим сегментима управљања стратегијама.



Процес предлагања и планирања стратегија није обезбиједио анализе могућности за провођење истих, како са аспекта подршке свих учесника, тако и капацитета за провођење, као и приоритизације истих, што може да доведе до застоја у свим наредним активностима, а у коначници до неостварења циљева који су се жељели постићи.

Осим тога, за израду стратегије се планирају средства, некада и из године у годину, а да за стратегију још није ни формирана група за израду. Поставља се питање да ли су та планирана средства могла бити утрошена за неке друге активности које би се реализовале и донијеле резултат.

Код већине планираних стратегија изостају подаци о потребним трошковима за израду истих, а и код одређених усвојених стратегија недостају подаци о средствима потребним за њихово провођење. Изостанак ових информација може касније да доведе до застоја, како у изради, тако и нарочито у провођењу јер се може утврдити да за провођење активности нема довољно финансијских средстава.

Кашњење у усвајању одређених стратегија за цијелу земљу има за последицу пропуштања значајних средстава предвиђених IPA II. Само за стратегију запошљавања пропуштено до сада између 20 и 30 милиона EUR.

4.2. Извјештавање о стратегијама не обезбјеђује потребне информације о оствареним резултатима и циљевима, као ни проблемима у провођењу, приједлозима за унапређење, на основу којих би се требале предузимати активности на унапређењу

Иако би се могло рећи да већина стратегија има разрађене механизме извјештавања, изостало је њихово ефикасно провођење и остварење циљева постављених стратегијом, што потврђују извјештаји кроз које се види да ни једна није у потпуности остварила планиране циљеве.

Изостанак свих релевантних информација које треба да пружи извјештаји о провођењу може да утиче на даљње одлуке које се тичу благовременог прилагођавања и корекција, а како би се одговорило на проблеме и изазове и обезбиједило постизање планираних циљева.

Активности Савјета министара након разматрања извјештаја су декларативне природе, без дубље анализе узрока проблема, јаснијег дефинисања начина и конкретних мјера за отклањање проблема и активнији надзор над активностима унапређења, за шта одговорност носе и институције које подnose такве извјештаје.

Утрошена финансијска средства и ангажман кадрова при изради и провођењу стратегија нису анализирани од стране Савјета министара, нити су те анализе садржане у извјештајима институција које разматра Савјет министара, па се може закључити да, од стране Савјета министара, није проведена анализа ефеката утрошених средстава по овом основу.



Може се рећи да је ово резултат свега претходног, недефинисаног начина планирања и израде стратегија, подјеле надлежности и одговорности, недовољне бриге за постигнуте ефекте.

Без успостављеног система праћења провођења активности и остварења циљева Савјет министара доводи у питање добро управљање и доношење свих одлука које се требају базирати на истим.



5. Препоруке

Сходно напријед наведеним налазима и закључцима, у циљу доприноса унапређењу процеса управљања стратегијама дајемо одређене препоруке Савјету министара као кључној институцији за управљање стратегијама, као и институцијама БиХ које учествују у планирању, изради, провођењу и извјештавању о стратегијама.

Савјет министара

- ***Препоручујемо Савјету министара да успостави и прописима уреди стратешко, дугорочно планирање.***

Ово подразумијева:

- Дефинисање свих планских докумената, хијерархије планских докумената, начина планирања, израде, доношења, провођења, праћења извјештавања и евалуације које ће бити засновано на политичком, административном и економском консензусу.
- Дефинисање ефикасног модела координације у планирању, изради, провођењу, праћењу и извјештавања са ентитетима и БД који обезбјеђује подршку и проходност.
- Утврђивање оквирне методологије за планирање, израду, праћење и извјештавање о провођењу и евалуацији стратегија, као и основних/обавезних категорија које треба да садржи сваки документ стратегије и акциони план.
- Планирање стратегија треба бити документовано и базирано на проведеним анализама стања и могућностима за израду и провођење са кадровског, материјалног и финансијског аспекта.
- Дефинисање потребних обавезних мишљења која требају бити достављена уз приједлоге стратегије и обезбиједити поштовање истог. Предложене стратегије требају да буду одобрене од свих учесника у изради стратегије и да садрже сва потребна мишљења. Успоставити систем који ће обезбиједити да све предложене стратегије имају сва потребна мишљења прије него их размотри Савјет министара.
- ***Препоручујемо Савјету министара унапређење процеса планирања, како стратешког тако и средњорочног.***

Под овим се првобитно подразумијева:

- Анализа и приоритизација прије планирања стратегија кроз планске документе, а онда кроз анализу појединачних докумената приједлога стратегија са аспекта свих формалних и суштинских садржаја, на основу којих би се донијела одлука да се иста усвоји.
- Обезбјеђење усаглашености планираних стратегија кроз све планске документе.



- Разматрање могућност да се послови средњорочног и годишњег планирања додијеле једној институцији. Овим би се поједноставио процес за институције са једне стране, а са друге би једна институција надгледала и контролисала усаглашеност планских докумената.
- ***Препоручујемо Савјету министара да унаприједи и утврди јединствен оквир начина извјештавања о провођењу стратегија и евалуацији, ојача свој улогу у праћењу, анализи и предузимању корективних активности и успостави транспарентне евиденције свих усвојених стратегија и извјештаја о истим.***

Ово подразумијева:

- Раздвајање извјештавања о провођењу стратегија и извјештавања о евалуацији стратегије.
- Извјештаји о провођењу стратегија требају бити јасни и свеобухватни, повезани са акционим плановима и на јасан начин пружити читаоцу информацију које активности су проведене, у којој мјери и у ком року, а ако нису навести разлоге. Такође, извјештаји требају садржавати информације о утрошеним средствима за проведене активности, проблеме, потенцијалне ризике и приједлоге за унапређење.
- Извјештаји о евалуацији требају садржавати јасне показатеље о оствареним резултатима и постигнутима циљевима, утрошеним средствима, анализу проблема и приједлоге за унапређење. Извјештаји о евалуацији требају дати јасан приказ који су и којој мјери циљеви постигнути, који нису и зашто нису. Евалуација треба да да оцјену шта је постигнуто у односу на планирано и уложено.
- Унапређење планирања активности на праћењу извјештаја кроз планске документе, праћење рокова за доставу извјештаја и успоставу евиденција о истим.
- Унапређење анализе и разматрања достављених извјештаја и поређења са планираним као и предузимање корективних активности и инсистирање на приказу постигнутих резултата и циљева и оцјене степена проведених стратегије уопште.
- Благовременост и свеобухватну објаву свих усвојених стратегија на интернет страници Савјета министара у већ постојећој секцији Стратегије. Такође, извјештаје о провођењу и евалуацији стратегија потребно је учинити транспарентним.
- ***Препоручујемо Савјету министара да ојача властите кадровске капацитете за управљање стратегијама, али и капацитете у свим институцијама БиХ.***



Ово се може обезбиједити кроз едукацију кадрова за обављање послова управљања стратегијама, те кроз анализу активности и резултата који се добијају кроз пројекте реформе јавне управе и друге обуке, а који се тичу унапређења знања, вјештина, прописа и процедура у процесима стратешког планирања, као и осигурање трансфера стечених знања и примјену резултата у свим институцијама.

- **Препоручујемо Савјету министара да обезбиједи већи допринос ДЕП и ДЕИ у процесу управљања стратегијама.**

Уважавајући надлежности ДЕП, унаприједити механизме и контролу усаглашености стратегија кроз планске документе од стране ДЕП, учешће ДЕП у изради стратегија и обезбјеђењу литературе и преноса знања за све институције итд.

Уважавајући надлежности ДЕИ у домену праћења израде приједлога политика, заснованих на најбољим искуствима из праксе и политикама Европске уније, кроз стално праћење развоја политика у Европској унији и њихово прилагођавање стању у Босни и Херцеговини, обезбиједити институцијама носиоцима израде стратегије помоћ од стране ДЕИ у овом сегменту, да би стратегије формално и суштински доприносиле усклађивању са ЕУ стандардима и испуњавању обавеза у процесу придруживања ЕУ.

Институције БиХ

- **Препоручујемо институцијама БиХ које планирају, израђују, проводе и извјештавају о стратегијама да буду благовремене и проактивне у свим активностима.**

Под овим подразумијевамо благовремено извршавање свих активности везаних за планирање, израду, провођење и извјештавање о стратегијама; проактивност у изради стратегија, кроз израду нацрта или дијелова стратешких опредјељења из надлежности институција БиХ; благовремено информисање Вијећа министара о свим проблемима чије рјешавање превазилази надлежност институције, са конкретним приједлозима за превазилажење насталих проблема; континуирану изградњу својих капацитета за стратешко планирање кроз присуствовање обукама из ове области, размјену искустава, итд.

Виши ревизор, вођа тима

Јелена Андрић, с.р.

Руководилац Одјељења за ревизију
учинка

Хрвоје Тертковић, с.р.

Ревизор, члан тима

Јасмина Окановић, с.р.

Руководилац Одјељења за контролу
квалитета, методологију и планирање РУ
Радивоје Јеремич, с.р.



Прилози

- Прилог број 1 – Преглед свих усвојених стратегија на нивоу БиХ
- Прилог број 2 – Прегледи стратегија планираних у планским документима Савјета министара од 2016. године са подацима о усвајању
- Прилог број 3 – Кореспонденција институција за Стратегију развоја инфраструктуре квалитета у БиХ и Стратегије запошљавања 2016 – 2020.
- Прилог број 4 – Детаљнији налази за извјештаје о провођењу по стратегијама
- Прилог број 5 – Анализа извјештавања о евалуацији кроз извјештаје о провођењу за двије стратегије



Прилог број 1 – Преглед стратегија које је усвојио Савјет министара, које је ревизиони тим успио сакупити на бази прикупљених података од институција обухваћених ревизијом и података доступних на интернету

Р.б.	Датум усвајања на Савјету министара	Стратегија	Период на који се односи	Документ јавно доступан	ЛИНК
1	2005 година	Стратегија за увођење децентрализованог система управљања програмима помоћи ЕУ у БиХ - усвојена 2005	Нема	Да	http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/najvazniji_dokumenti/dokumenti_direkcije/default.aspx?id=1204&langTag=bs-BA
2	21/07/2005	Стратегија за рјешавање проблема Рома	Нема	Да	http://bhric.ba/dokumenti/BHS%201%20Strategija%20BiH%20za%20riesavanje%20problema%20Roma.pdf
3	06/10/2005	Стратегија развоја система за управљање ваздушним саобраћајем	Нема Првобитн и рок 2007. Затим 2012. па почетком 2013. па III квартал 2014.	Не	
4	15/06/2006	Стратегија за борбу против организованог криминала и корупције	2006-2009	Не	
5	27/07/2006	Стратегија против малолетничког преступништва	2006-2010	Да	http://www.mhrr.gov.ba/PDF/default.aspx?id=182&langTag=bs-BA
6	27/07/2006	Стратегија реформе јавне управе	2006-2014	Да	http://riu.parco.gov.ba/wp-content/uploads/2007/10/strategija-reforme-javne-uprave.pdf
7	12/10/2006	Стратегија промоције – привлачења директних страних инвестиција у БиХ	Нема	Не	
8	11/04/2007	Стратегија развоја стручног образовања и обуке	2007-2013	Да	https://ec.europa.eu/epale/hr/resource-centre/content/strategija-razvoja-strucnog-obrazovanja-i-obuke-u-bosni-i-hercegovini-za
9	20/06/2007	Стратегија за борбу против насиља над дјецом	2007-2010	Да	http://rrpp-efm.net/cesi/wp-content/uploads/2012/12/Dr%C5%BEavna-strategija-za-borbu-protiv-nasilja-nad-djecom-2007-20120.pdf
10	24/04/2008	Стратегија противминског дјеловања	2009-2019	Да	http://www.msb.gov.ba/PDF/Strategija%20protivminskog%20djelovanja%20BiH(2009-2019).pdf
11	03/06/2008	Стратешки правци развоја образовања са Планом имплементације	2008-2015	Да	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	Ревидирана Стратегија за провођење децентрализованог управљања средствима помоћи ЕУ-а	Нема	Да	http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/2294_Strategija%20za%20primjenu%20decentralizovanog%20sistema.pdf
13	23/06/2008	Стратегија за реформу сектора правде	2008-2012	Да	http://www.fmp.gov.ba/useruploads/files/fmp/strategijsko/srsp_bih.pdf
14	30/10/2008	Стратегија културне политике	Нема	Да	http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKewiV1Y-g05vaAhVD3gQKHVXaBnoQFggtMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.mcp.gov.ba%2Forg_jedini



Управљање стратегијама на нивоу Босне и Херцеговине

					ce%2Fsektor nauka kultura%2Fpravni okvir%2Fstrategije%2F%3Fid%3D700&usq=AOvVaw0N-6biVLqg41WqyeRWF5Yq
15	29/12/2008	Стратегија за рад на предметима ратних злочина	Нема	Да	http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/Drzavna%20strategije%20za%20rad%20na%20predmetima%20RZ.pdf
16	26/02/2009	Комуникациска стратегија за информисање јавности о процесу приступања БиХ ЕУ	Нема	Да	http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/2295_HRV_Komunikacijska%20strategija.pdf
17	05/03/2009	Стратегија превенције и борбе против насиља у породици за БиХ	2009-2011	Да	https://documents.tips/documents/strategija-prevencije-i-borbe-protiv-nasilja-u-porodici.html
18	16/04/2009	Стратегија развоја малих и средњих предузећа	2009-2011	Да	http://www.mvteo.gov.ba/vijesti/posljednje_vijesti/default.aspx?id=986&langTag=bs-BA
19	17/06/2009	Стратегије преласка с аналогне на дигиталну земаљску радиодифузију	до 15.06.2015.	Да	http://www.dtt.ba/Bilten/STRATEGIJA_DTT_BOSANSKI_Final.pdf
20	22/12/2009	Стратегија развоја науке	2010-2015	Да	http://www.mcp.gov.ba/zakoni_akti/strategije/default.aspx?id=1251&langTag=bs-BA
21	31/12/2009	Стратегија за провођење јавне интерне финансијске контроле у институцијама БиХ (ПФЦ)	Нема	Да	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=9816&langTag=hr-HR
22	12/01/2010	Ревидирана стратегија за провођење Анекса VII Дејтонског мировног споразума	Нема	Да	http://www.mhrr.gov.ba/PDF/Izbjeglice/Revidirana%20Strategija%20BiH%20za%20provedbu%20Aneksa%20VII%20DMS.pdf
23	14/07/2010	Стратегија запошљавања у БиХ	2010-2014	Да	http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewi35r2n8tLaAhUHshQKHfi6DIIQFggI/MAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mcp.gov.ba%2Fzakoni_akti%2Fstrategije%2F%3Fid%3D1530&usq=AOvVaw0JgC7VnIQg2cyNL-8C2lxI
24	29/11/2010	Стратегија комуникација Савјета министара	4-5 година	Да	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=11198&langTag=bs-BA
25	10/03/2011	Стратегија развоја спорта	2010-2014	Да	http://www.mcp.gov.ba/zakoni_akti/strategije/default.aspx?id=1673&langTag=bs-BA
26	10/03/2011	Стратегија БиХ за превенцију и борбу против тероризма	2010-2013	Да	http://www.psa.gov.ba/Popisi_i_dokumenti/Popisi/Strategije/Strategija%20BiH%20za%20prevenciju%20i%20borbu%20protiv%20terorizma.pdf
27	07/09/2011	Стратегија за одговор на XIV и AIDC у БиХ	2011-2016	Да	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	Допуна Стратегије преласка с аналогне на дигиталну земаљску радиодифузију у фреквенцијским опсезима	Нема	Да	http://slist.ba/glasnik/2012/broj51/Broj051.pdf
29	03/07/2012	Стратегија учења о предузетништву у образовним системима у БиХ	2012-2015	Да	http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewj64C5ypvaAhWO-qQKHbK8BnMQFggI/MAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mcp.gov.ba%2Fforj_edinice%2Fsektor_obrazovanje%2Fdokumenti%2Fstrateski_doc%2F%3Fid%3D3078&usq=AOvVaw28QyewyfyqDSE4LuD1p5Qi
30	28/11/2012	Стратегију за борбу против насиља над дјецом у БиХ	2012-2015	Да	http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/Strategija%20za%20borbu%20protiv%20nasilja%20nad%20djeceom%20u%20BiH%20-%20BOS.pdf
31	08/10/2013	Стратегија прилагођавања на климатске промјене и нискоемисионог развоја	до 2025	Да	http://www.ba.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/Research&Publications/Energy%20and%20Environment/CC%20Adoption%20and%20Low-



Управљање стратегијама на нивоу Босне и Херцеговине

					Emission%20Strategy%20BiH/CC%20LAT%20publish%20on%20WEB.pdf
32	06/11/2013	Стратегија за управљање радиоактивним отпадом у БиХ	Нема	Да	http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewi369X5ypvaAhWhsKQKHVSHCCQQFggIIMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.darns.gov.ba%2Fru%2FlegislationAndDocuments%2FDownloadFile%3FfileName%3DSTRATEGIJA_bosanski.pdf&usq=AOvVaw2r1ZOeQO35Q0XuuJvonPw
33	07/05/2015	Стратегија за борбу против корупције	2015-2019	Да	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=19338&langTag=bs-BA
35	10/06/2015	Стратегија БиХ за прихват и интеграцију држављана који се враћају по основу споразума о реадмисији	2015-2018	Да	http://www.mhrr.gov.ba/PDF/Izbjeglice/BOS%20Strategija.pdf
36	08/07/2015	Стратегија за превенцију и борбу против тероризма	2015-2020	Да	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=20286&langTag=bs-BA
38	23/07/2015	Оквирна стратегија за провођење конвенције о превенцији и борби против насиља над женама и насиља у породици	2015-2018	Да	http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2015/10/CAHVIO_Strategija.pdf
39	08/09/2015	Стратегија за реформу сектора правде	2014-2018	Да	http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/SRSP%20u%20BiH.pdf
40	04/12/2015	Стратегија интегрисаног управљања границом	2015-2018	Да	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=21135&langTag=bs-BA
41	25/12/2015	Ревидирана стратегија комуникација Савјета министара	2016-2018	Да	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=21283&langTag=bs-BA
42	30/03/2016	Стратегија у области миграција и азила	2016-2020	Да	http://www.msb.gov.ba/PDF/Strategija_HRV_2016.pdf
43	26/04/2016	Средњорочна стратегија управљања дугом	Сваке године се ревидира	Да	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=22675&langTag=en-US
44	14/07/2016	Оквирна стратегија транспорта	2016-2030	Да	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=23003&langTag=bs-BA
45	31/08/2016	Стратегија за контролу малог и лаког наоружања	2016-2019	Да	http://www.msb.gov.ba/PDF/SALW_Bosanski%20FINAL_web.pdf
46	13/10/2016	Стратегија развоја јавних набавки	2016-2020	Да	https://www.javnabavke.gov.ba/vijesti/2016/Strategija_2016-2020_hr.pdf
47	20/12/2016	Стратегија развоја система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ	2016-2018	Да	https://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/chi/Registri/2017/STRATEGIJA%20PFC%2016-18-%20bos.pdf
48	20/12/2016	Допуна Стратегије преласка с аналогне на дигиталну земаљску радиодифузију у фреквенцијским опсезима	Нема	Да	http://sllist.ba/glasnik/2017/broj6/broj006.pdf
49	29/12/2016	Стратегија реформе управљања јавним финансијама	2017-2020	Да	https://mft.gov.ba/srb/images/stories/ministarstvo/registar%20propisa/prijedlozi/Strategija%20reform%20upravljanja%20javnim%20financijama%20u%20institucijama%20Bosne%20i%20Hercegovine%202017-2020.pdf
50	23/05/2017	Стратегија за заштиту биолошке разноликости	2015-2020	Да	http://www.fmoit.gov.ba/download/NBSAP%20BiH_20160315_bos.pdf
51	23/05/2017	Средњорочна стратегија управљања дугом	Сваке године се ревидира	Да	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	Стратегија усклађивања прописа правној стечевини ЕУ у области заштите околиша/животне средине БиХ (ЕАС – БиХ)	Нема	Да	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=27619&langTag=bs-BA
53	10/10/2017	Стратегија за борбу против организованог криминала	2017-2020	Да	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=26493&langTag=bs-BA
54	04/01/2018	Стратешки план руралног развоја БиХ	2018-2021	Да	http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/default.aspx?id=27622&langTag=bs-BA
55	30/01/2018	Ревидирани оквирни документ Стратегије развоја науке у БиХ	2017-2022	Да	http://www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_na_uka_kultura/pravni_okvir/strategije/default.aspx?id=9476&langTag=bs-BA



Прилог број 2 – Прегледи стратегија планираних у планским документима Савјета министара од 2016. године са подацима о усвајању

Ред. бр.	Стратегије планиране Стратешким оквиром	Датум усвајања
1	Стратегија развоја малих и средњих предузећа	/
2	Стратегија транспорта БиХ	14.07.2016.
3	Државни стратешки план за рурални развој	04.01.2018.
4	Стратешки оквир за реформу јавне управе	/
5	Стратешки документи за енергетски сектор	/
6	Национални акциони план за обновљиве изворе енергије	/
7	Стратегијае за побољшање атрактивности слободних зона у БиХ за директна страна улагања на државном нивоу	/
8	Стратегије маркетинга и комуникација за сваки појединачни сектор/стратегије брендирања сектора	/
9	Стратегија регионалног развоја БиХ	/
10	Свеобухватна цјелодржавна климатска политика и стратегија у складу са очекиваним Оквиром за климатске и енергетске политике ЕУ до 2030.	/
11	Стратегија управљања отпадом на нивоу БиХ	/
12	Стратешки документи у области рада и запошљавања	/
13	Стратегија реформе здравственог система	/

Ред. бр.	СПР СМ 2016-2018.	Планирана за	Датум усвајања
1	Стратегија из области малих и средњих предузећа и предузетништва БиХ	2016	/
2	Стратешки план руралног развоја БиХ и Програм руралног развоја	2018	04.01.2018.
3	Стратешки оквир за реформу јавне управе	2017	/
4	Оквирни стратешки документ развоја енергетског сектора БиХ	2016	/
5	Средњорочна стратегија управљања јавним дугом БиХ	2016, 2017 и 2018	26.04.2016.
6	Израда стратегија према тијелима и органима међународних организација	2018	/
7	Ревидирани стратешки план хармонизације сектора пољопривреде у БиХ	2018	/
8	Стратешки документ о индустријској политици	2017	/
9	Државна стратегија кибернетичке безбједности	2018	/
10	Стратегија сарадње БиХ са исељеништвом	2016	/
11	Стратешки документ ДЕП	2016, 2017 и 2018	/
12	МКТ стратешки документи	2016 2017 2018	14.07.2016.



Ред. бр.	ГП СМ 2016.	Датум усвајања
1	Стратегија за област мала и средња предузећа и предузетништво у БиХ	/
2	Прометна стратегија 2015-2030.	14.07.2016.
3	План хармонизације руралног развоја	04.01.2018.
4	Стратешки оквир за реформу јавне управе	/
5	Оквирни стратешки документ развоја енергетског сектора БиХ до 2035	/
6	Стратегија у области миграција и азила 2016-2020.	30.03.2016.
7	Стратегија за контролу малог и лаког наоружања 2016-2019.	31.08.2016.
8	Државна стратегија надзора над опојним дрогама, спречавању и сузбијања злоупотребе опојних дрога	/
9	Стратегија управљања јавним дугом БиХ	26.04.2016.
10	Стратегија развоја инфраструктуре квалитета у БиХ са АП	/
11	Стратегија наступа према тијелима и органима међународних организација	/
12	Стратегија јавне интерне финансијске контроле у институцијама БиХ	20.12.2016.
13	Стратегија управљања животињским отпадом	/
14	Маркетиншка стратегија	/
15	Стратегија за борбу против дискриминације	/
16	Стратегија запошљавања у БиХ 2016-2020.	/
17	Стратегија за људска права у БиХ	/
18	Стратешка платформа за рјешавање питања националних мањина у БиХ	/
19	Стратегија за смањење насиља над дјецом БиХ	/
20	Ревидирана Стратегија развоја науке у БиХ 2016-2021.	14.02.2018.
21	Стратегија за предшколски одгој и образовање	/



Ред. бр.	ГП СМ за 2017.	Датум усвајања
1	Стратегија за мала и средња предузећа	/
2	Стратешки план руралног развоја БиХ	04.01.2018.
3	Оквирни стратешки документ развоја енергетског сектора БиХ до 2035	/
4	Средњорочна стратегија управљања јавним дугом БиХ	23.05.2017.
5	Стратегија развоја система инфраструктуре квалитета у БиХ са АП	/
6	Маркетиншка стратегија	/
7	Стратегија за борбу против дискриминације 2016-2021.	/
8	Стратегија запошљавања у БиХ 2017-2020.	/
9	Стратегија о едукацији и тренингу у области заштите од јонизирајућег зрачења у БиХ	/
10	Стратегија реформе здравственог система	/
11	Ажурирање Стратегије спољне политике БиХ	/
12	Стратегија о сарадњи са исељеништвом	/
13	Стратегија борбе против организованог криминала 2017-2020.	10.10.2017.
14	Државна стратегија надзора над опојним дрогама, спречавању и сузбијања злоупотребе опојних дрога	/
15	Стратегија за људска права	/



Ред. бр.	СПР СМ 2018-2020.	Планирана за	Датум усвајања
1	Успоставити стратешки и законодавни оквир за област МСП и предузетништва у БиХ	2019	/
2	Стратешки оквир за развој пољопривреде и руралног подручја	2020	/
3	Развити стратешки оквир развоја система инфраструктуре квалитета у БиХ	2018	/
4	Развојни стратешки документ у области здравства у БиХ	2018	/
5	Стратегија регионалног развоја	2019	/
6	Стратегија, Пројекат дигитализације микроталасних веза јавних РТВ сервиса у БиХ	2018 2019 2020	/
7	Међународни и међуентитетски транспорт - Израђени стратешки документи	2018 2019 2020	/
8	Безбједност саобраћаја - Израђени стратешки документи	2018 2019 2020	/
9	Ревизија Стратегије предузетничког учења у образовним системима БиХ	2019	/
10	Развојни стратешки документ за развој предшколског одгоја и образовања у БиХ	2018	04.12.2017.
11	Развојни стратешки документ за развој за средње стручно образовање и обуку у БиХ	2018	/
12	АП за имплементацију УН резолуције 1325 - Жене, мир и безбједност	2018	01.08.2018.
13	Гендер АП 2018-2022	2018	/
14	Оквирна стратегија за имплементацију Истанбулске конвенције у БиХ 2019-2023	2018	/
15	Ажурирање Средњорочне стратегија управљања јавним дугом БиХ	2018	25.06.2018.



Ред. бр.	ГП СМ за 2018.	Датум усвајања
1	Ажурирање Средњорочне стратегија управљања јавним дугом БиХ	25.06.2018.
2	Нацрт Стратегије за развој инфраструктуре квалитета у БиХ	/
3	Ажурирање Стратегија спољне политике БиХ	/
4	Стратегија сарадње са исељеништвом	/
5	Стратегија за редукцију ризика катастрофа у БиХ	/
6	Стратегија развоја тржишта поштанских услуга у БиХ	/
7	Стратегија развоја широкопојасног приступа у БиХ	/
8	Стратегија развоја ИКТ сектора у БиХ	/
9	Стратегија запошљавања	/
10	Стратегија развоја спорта БиХ	/
11	Стратегија за стварање потицајног окружења за развој цивилног друштва	/
12	Државна стратегија надзора над опојним дрогама и борбе против злоупотребе опојних дрога за период 2018-2023	/
13	Стратегија интегрираног управљања границом у Босни и Херцеговини за период 2019-2022	/
14	Стратегија комуницирања о приступању Босне и Херцеговине Европској унији – од кандидатског статуса до чланства	/

Прилог број 3 – Кореспонденција институција за Стратегију развоја инфраструктуре квалитета у БиХ и Стратегију запошљавања 2016 – 2020.

Стратегија развоја инфраструктуре квалитета у БиХ

МСТЕО, Информација у вези са израдом Стратегије развоја инфраструктуре квалитета у БиХ од 05.06.2017. године, у којој се наводи да је Влада РС на 48. сједници од 12.11.2015. године донијела између осталог и закључак да неприхватљиво доношење Стратегије инфраструктуре квалитета на нивоу БиХ јер за то не постоји уставни основ.

Министарство за економске односе и регионалну сарадњу РС, допис од 15.02.2018. године у коме се наводи: *Влада РС је у протеклом периоду, посредством више закључака, заузела јасан став о условима које је потребно испунити да би републички органи управе могли учествовати у изради оквирних стратешких докумената на нивоу БиХ, а када је то услов за финансијску подршку Европске уније у предметним областима. То подразумева да, када Република Српска има право и дужност да уређује предметну област, као што је ријеч за области које спадају у инфраструктуру квалитета, израда оквирног стратешког документа на нивоу БиХ у тој области је могућа само примјеном модуларног принципа уградње стратешког документа РС и ФБиХ у предметној области. С обзиром да је Програмом рада Народне скупштине РС и Владе РС, за 2018. годину планирано усвајање „Стратегије инфраструктуре квалитета производа и услуга у РС за 2018 - 2021. – преузимање и примјена правне тековине Европске уније у области Слободно кретање робе“, надлежне институције РС ће моћи, а у оквиру договорене координације процеса европских интеграција у БиХ, узети учешће у изради оквирног стратешког документа инфраструктуре квалитета на нивоу БиХ, само поштујући принципе утврђене закључцима Владе РС и Народне скупштине РС и након усвајања наведене стратегије РС.*

Стратегија запошљавања БиХ 2016-2020.

08.08.2016. Министарство рада и борачко-инвалидске заштите РС: Након усвајања Стратегије запошљавања РС 2016-2020 од стране Народне скупштине РС, створиће се услови да се ово министарство, односно његови представници укључе у радна тијела за припрему и израду Стратегије запошљавања у БиХ 2016-2020., јер ће тада бити утврђени стратешки циљеви и мјере запошљавања за РС.

25.11.2016. Министарство за економске односе и регионалну сарадњу РС: Републички органи управе дужни су да се крећу искључиво унутар оквира договореног система координације у области европских интеграција у БиХ. Формирање радних тијела према договореном систему координације је у току, те републички органи управе немају мандат да учествују у активностима израде било каквих докумената на нивоу БиХ нити да партиципирају у радним групама за њихову израду док се исте не формирају. У складу са договореним системом координације у процесу европских интеграција у БиХ формираће се Радна група 19 за социјалну политику и запошљавање, али и остала тијела у том систему, у оквиру којих ће се разматрати и предметна проблематика.



27.12.2016. Министарство за економске односе и регионалну сарадњу РС: Напомињемо да ће према договореном систему координације у процесу европских интеграција у БиХ, за област социјалне политике и запошљавања бити формирана Радна група 19, у оквиру које ће се разматрати предметна проблематика.

Влада БД је, у децембру 2017. године, одговорила да је мишљења да активности израде нацрта стратегије запошљавања у БиХ за период 2017-2020. године треба да уради Радна група за израду нацрта стратегије запошљавања 2017-2020. или Радна група 19 за социјалну политику и запошљавање уз проширење активности.

Федерално министарство рада и социјалне политике, 28.08.2017. године је одговорило да Радна група 19 за социјалну политику и запошљавање нема мандат за израду стратегије, нити може надомјестити институције у испуњавању обавеза БиХ на путу европских интеграција.

Прилог број 4 – Детаљнији налази за извјештаје о провођењу по стратегијама

Стратегија комуникација Савјета министара из 2011. године

Код Стратегије комуникација Савјета министара БиХ је предвиђено да се провођење прати кроз евалуацију на годишњем нивоу и да се анализа учинка обавља у односу на опште и специфичне циљеве, методом квантитативног и квалитативног истраживања. Међутим, утврдили смо да нису сачињавани посебни извјештаји о евалуацији, већ су информације даване у склопу годишњих извјештаја о раду ГССМ. Анализом извјештаја у односу на акциони/оперативни план код Стратегије комуникација Савјета министара утврђено је да утврђено је да је да исти не пружа слику о реализацији свих активности наведених у акционом плану, одређене активности из АП су у извјештају груписане.⁷⁴ Из извјештаја је видљиво које су активности и у ком обиму реализоване, али не и да ли су реализоване у планираним роковима. Осим тога иако су АП дефинисани очекивани резултати за дате активности не даје се осврт на степен постигнућа тих резултата. У извјештају су набројане неке активности које нису проведене са образложењем да је разлог за исто недостатак финансијских средстава. Не дају се никакви закључци ни препоруке за надлежне институције. Поред тога презентоване информације се не тичу анализе учинка у односу на опште и специфичне циљеве већ само реализације активности и разлоге због којих одређене активности нису проведене.

Стратегија развоја система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ 2016 – 2018.

Код извјештаја за Стратегију развоја система интерних финансијских контрола у институцијама БиХ, информације о реализацији годишњег оперативног акционог плана се налазе у два одвојена извјештаја. Дио који говори о финансијском управљању и контроли је у склопу Консолидованог извјештаја о систему финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ, а дио који говори о интерној ревизији је у склопу Годишњег консолидованог извјештаја интерне ревизије. Осим што се подаци налазе у два одвојена извјештаја, када је у питању финансијско управљање и контрола сви подаци који се тичу реализације АП се не налазе у једном поглављу који се односи на реализацију АП већ су садржани у осталим дијеловима извјештаја тако да је отежано праћење информација о реализацији АП. Такође, за неке планиране активности⁷⁵ за интерну ревизију у извјештају нису наведени подаци о реализацији и разлози непровођења. Поред тога, у АП су индикатори успјешности наведени неодређено, тако да се кроз приказ реализованих активности не може закључити да ли реализација и којој мјери била успјешна и колико је допринијела остварењу циљева. Приједлози закључака према Савјету министара су дати у склопу свих закључака Консолидованог извјештаја.

Стратегијом о учењу о предузетништву у образовним системима у БиХ 2012 – 2015. је дефинисано да се праћење имплементације Стратегије у циљу проактивног

⁷⁴ Примјер активности која је планирана АП за 2011. и 2012. годину, а у извјештајима за 2011. и 2012. годину се не наводе информације о реализацији исте - извјештаји о реализацији захтјева грађана за слободу приступа информацијама.

⁷⁵ Примјер активности која је планирана оперативним планом за 2017. годину, а о чијем провођењу нема информација у извјештају за 2017. годину - израда прописа за провјеру квалитета рада ИР и провјера квалитета рада ИР (Утврђивање методологије за процјену квалитета система финансијског управљања и контроле у институцијама БиХ).



дјеловања и допуне имплементационог плана проводи годишње. Међутим, према наводима саговорника из МЦП, с обзиром да је Стратегија усвојена у марту 2012. и да је кратак период важења исте да би информације на годишњем нивоу садржавале постигнуте ефекте, одлучили су да истеком важења Стратегије сачине извјештај о евалуацији. И у овом извјештају недостају информације о реализацији појединих активности⁷⁶.

Акциони план за имплементацију УНСЦР 1325 у БиХ 2014 – 2017.

Што се тиче првог годишњег извјештаја о имплементацији Акционог плана за имплементацију УНСЦР 1325 у Босни и Херцеговини 2014 – 2017. године за велики број активности је наведен и ниво њихове имплементације са закључком о постигнућу резултата. Међутим, утврђено је да за мали број активности недостају подаци да ли су и зашто нису реализоване.⁷⁷ Ни овај извјештај не садржи податке о утрошеним средствима за провођење ових активности. Извјештај садржи информације о недостатку средстава и људских ресурса и даје препоруке за даљње кораке.

За Стратегију за борбу против насиља над дјецом у БиХ 2012 - 2015. нема званичног извјештаја о провођењу ни евалуацији јер је дошло до застоја у имплементацији. Предочен нам је Дјелимичан извјештај о имплементацији стратегије за период 2014. и 2015. година из 2016. године, који смо анализирали, иако исти није упућен на Савјет министара. Наиме, Стратегијом је успостављен један генерални циљ, више мјера за постизање тог циља и показатељи успјеха за сваку мјеру. Међутим, извјештаји су конципирани на начин да се извјештава по секторима, а не по мјера и показатељима успјеха. Из извјештаја се не види ни која мјера није извршена или у којој мјери је извршена. Такође, не даје се осврт да ли је и у којој мјери остварен циљ.

⁷⁶ Примјер активности за коју се у извјештају не наводи информација - документ који садржава активну политику промоције учења о предузетништву на високошколским установама је завршен.

⁷⁷ Примјер активности за коју се у извјештају не наводи информација - утврђивање мјере у Закону о јавном РТВ сервиса и ажурирање базе података о жртвама трговине особама.



Прилог број 5 – Анализа извјештавања о евалуацији кроз извјештаје о провођењу за двије стратегије

Код Акционог плана за имплементацију УНСЦР 1325 у Босни и Херцеговини 2014 – 2017. предвиђен је план мониторинга и евалуације којим се дефинишу индикатори и почетне одредница (баселине), прикупљање података и извјештавање, те рокови и одговорни актери. Исто треба омогућити основ за независну средњорочну и завршну процјену напретка у provedби Акционог плана.

У Завршном извјештају о провођењу стратегије дато је много информација о реализацији бројних активности. Међутим, дате информације нису презентоване на начин који у потпуности прати форму Плана мониторинга по свим индикаторима из кога би се јасније видјело шта је и у којој мјери остварено. Даје се осврт на постигнуће стратешких циљева и у већини случајева се наводи да се остварен ограничени напредак. Ни овај извјештај не садржи податке о утрошеним средствима за провођење ових активности. Извјештај садржи информације о недостатку средстава и људских ресурса и даје препоруке за даљње кораке.

Примјер:

Иако је постигнут напредак у усклађивању прописа и политика са ЗоРС БиХ, систем праћења ефеката примјене уведених одредби унутар појединих институција још увијек није системски успостављен. Потребно је радити на успостављању јединственог система праћења који ће примјењивати све институције, као дио свеукупног процеса увођења, примјене и надзора над примјеном принципа равноправности сполова.

Стратегијом о учењу о предузетништву у образовним системима у БиХ 2012-2015. је дефинисано да се праћење имплементације Стратегије у циљу проактивног дјеловања и допуне имплементационог плана проводи годишње. Међутим, према наводима саговорника из МЦП, с обзиром да је Стратегија усвојена у марту 2012. и да је кратак период важења исте да би информације на годишњем нивоу садржавале постигнуте ефекте, одлучили су да истеком важења Стратегије сачине извјештај о евалуацији.

У овом извјештају се наводе оцјене реализације стратешких приоритета у описном смислу. У већини случајева се наглашава да је потребно наставити активности на испуњавању ових приоритета што говори о томе да циљеви нису у потпуности постигнути.

Примјер:

Напредак у provedби стратешког приоритета везаног за неформално предузетничко учење је забиљежен и у SBA извјештају 2016. Све започете активности су још увијек релевантне и њих треба наставити.

Фокус будућих активности развоја предузетничког учења свакако треба бити и на високом образовању, будући да су досадашњи напори били најмање усмјерени према високошколским установама. Циљеви и активности из акцијског плана су и надаље релевантни, и у цијелости су у складу с SBA индексима политика који се односе на предузетничко учење у високом образовању.