



EKONOMSKI INSTITUT SARAJEVO

**Evaluacija procesa Srednjoročnog planiranja i Srednjoročnog
programa rada Vijeća ministara BiH 2016. – 2018.**

Sarajevo, decembar 2018.

Zahvalnost

Zahvaljujemo se institucijama koje su sudjelovanje u eksternoj evaluaciji i omogućili izradu ove studije, koju bez njihovog sudjelovanja ne bi bilo moguće napraviti:

1. Agencija za statistiku BiH
2. Agencija za nadzor nad tržištem BiH
3. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvalitete
4. Agencija za antidoping kontrolu
5. Agencija za policijsku podršku
6. Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja
7. Agencija za unaprjeđenje stranih investicija u BiH
8. Agencija za rad i zapošljavanje BiH
9. Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH
10. Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine
11. Arhiv BiH
12. Centar za informiranje i priznavanje dokumenta iz oblasti visokog obrazovanja
13. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH
14. Direkcija za ekonomsko planiranje
15. EIS
16. Fond za povratak Bosne i Hercegovine
17. Institut za standardizaciju BiH
18. Ministarstvo sigurnosti BiH
19. Ministarstvo vanjskih poslova BiH
20. Ministarstvo financija i trezora BiH
21. Ministarstvo pravde BiH
22. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH
23. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa
24. Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora
25. SIPA
26. Uprava za indirektno oporezivanje
27. Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja
28. Ured za harmonizaciju sistema plaćanja u poljoprivredi – MVTEO

SADRŽAJ

Zahvalnost	2
Lista slika	4
Lista tabela	4
IZVRŠNI SAŽETAK	6
Kratice.....	7
1. UVODNE NAPOMENE	8
2. POZADINSKE INFORMACIJE I KONTEKST PROCESA KOJI SE EVALUIRA.....	9
3. EVALUACIJSKE METODE I EVALUACIJSKA MATRICA.....	11
3.1. Evaluacijska matrica i način prikupljanja podataka	12
4. VREMENSKI OKVIR EVALUACIJE	14
5. OGRANIČENJA EVALUACIJE	16
6. NALAZI EVALUACIJE	17
6.1. Nalazi evaluacije o procesima srednjoročnog planiranja temeljem gledišta internacionalnih organizacija.....	18
6.2. Nalazi evaluacije o procesima srednjoročnog planiranja temeljem gledišta koordinatora za planiranje institucija BiH.....	19
6.2.1. Nužno je doraditi Odluku o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine kao osnovica razvojnog planiranja iziskuje doradu	19
6.2.2. Nužno je definirati proces utvrđivanja ciljeva i pokazatelja srednjoročnog planiranja	27
6.2.3. Izvučene su korisne lekcije iz procesa pripreme i provođenja SPRVM 2016.-2018.	31
6.3. Nalazi evaluacije o ostvarivanju strateških ciljeva SPRVM 2016.-2018. temeljem gledišta koordinatora za planiranje institucija BiH	36
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	54
REFERENCE	57
• Direkcija za ekonomsko planiranje (DEP) Aneks 2: Izvješće o predloženim/donesenim zakonima, drugim propisima i realizaciji razvojno-investicijskih projekata/programa predviđenih srednjoročnim programa rada vijeća ministara za 2016. i 2017. godinu.	57
PRIVICI	58
PRIVITAK 1 – EVALUACIJSKI UPITNIK	58
PRIVITAK 2 – UPITNIK ZA DEP - proces srednjoročnog planiranja	70

Lista slika

Slika 1. Slažete li se da Odluka osigurava kvalitetno upravljanje razvojem?	19
Slika 2. Slažete li se da Odluka osigurava harmonizaciju i koordinaciju?	20
Slika 3. Slažete li se da Odluka osigurava optimalnu alokaciju resursa?	20
Slika 4. Slažete li se da Odluka osigurava praćenje i izvješćivanje?	21
Slika 5. Slažete li se da Odluka osigurava sukladnost djelovanja institucija podrška?.....	21
Slika 6. Slažete li se da je Direkcije za europske integracije pružala stručnu podršku?	22
Slika 7. Slažete li se da je Ministarstvo financija i trezora BiH pružalo stručnu podršku?	23
Slika 8. Slažete li se da je informatička podrška Ministarstva financija i trezora BiH bila zadovoljavajuća?	23
Slika 9. Da li DEP dostavlja blagovremeno Instrukciju?	24
Slika 10. Da li instrukcija DEP-a sadrži minimum potrebnih elementa?	25
Slika 11. Da li vaša institucije dostavlja DEP-u elemente blagovremeno?	25
Slika 12. Sistem evaluacije je adekvatno postavljen?	26
Slika 13. Srednjoročni ciljevi su bili dobro postavljeni?	28
Slika 14. Pokazatelji praćenja izvršenja plana su bili SMART?	29
Slika 15. Polazne (lijevi panel) i ciljne (desni panel) vrijednosti pokazatelja su bile dobro postavljene?	30
Slika 16. Ljudski resursi institucija BiH su bili adekvatni?	31
Slika 17. Da li je 14 strateških ciljeva bilo previše pa se izgubio razvojni fokus?	33
Slika 18. Rezultati SPRVM 2016.-2018 su održivi?	34
Slika 19. Ostvarenje strateških ciljeva; 2016.- 2018 (u %).	50
Slika 20. Štednja i investicije; BiH, 1995.-2017. (u % BDP)	51
Slika 21. Zone ekonomskog nezadovoljstva.....	52

Lista tabela

Tabela 1. Vrste Izvršne evaluacije i primjeri primjene	11
Tabela 2. Evaluacijska matrica	12
Tabela 3. Detaljan raspored aktivnosti po sedmicama	15
Tabela 4. Povezanost evaluacijskih pitanja i upitnika	17
Tabela 5. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.	36
Tabela 6. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018.....	36
Tabela 7. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.	37
Tabela 8. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018.....	38
Tabela 9. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.	39
Tabela 10. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018.....	39
Tabela 11. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.	40
Tabela 12. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018.....	41
Tabela 13. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.	41
Tabela 14. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018.....	41
Tabela 15. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.	42
Tabela 16. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.	42
Tabela 17. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018.....	43

Tabela 18. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.	43
Tabela 19. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018.....	43
Tabela 20. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.	44
Tabela 21. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018.....	44
Tabela 22. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.	45
Tabela 23. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018.....	45
Tabela 24. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.	46
Tabela 25. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.....	46
Tabela 26. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018.....	46
Tabela 27. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.	47
Tabela 28. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018.....	47
Tabela 29. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.	48
Tabela 30. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018.....	48
Tabela 31. Pokazatelji vanjske i unutarnje neravnoteže; BiH i tri članice EU s najlošijim skorom; 2017.	51

IZVRŠNI SAŽETAK

Nalazi evaluacije se temelje na gledištima koordinatora i članova tima nadležnih za procese planiranja u institucijama BiH. Nalazi su nadopunjeni intervjuima s nadležnima u Direkciji za ekonomsko planiranje i Ministarstvu financija i trezora.

Metodologija evaluacije je uključivala sljedeće tehnike, alate i korake evaluacije:

- Prikupljanje i analiziranje podataka (činjenice su utemeljene na primarnim i sekundarnim izvorima te raznim konsultacijama)
- Lansiranje procesa evaluacije (organizirani su, prema utvrđenom kalendaru, sastanci s predstavnicima DEP-a na kojima je lansiran proces evaluacije i na njemu prezentirana metodologija, zajedno s utvrđivanjem rokova i koracima koje treba poduzeti)
- Upitnici za ocjenu (EIS je pripremio upitnike za prikupljanje kvantitativnih i kvalitativnih podataka o procesu implementacije srednjoročnog planiranja i akcionih planova; upitnici su namijenjeni nominiranim osobama institucijama BiH popunjavani elektronički preko Google Forms platforme).
- Oficijelan zahtjev za informacijama i podacima (uz pomoć DEP-a upućeni su oficijelni zahtjevi institucijama BiH za dostavu javno neraspoloživih informacija i podataka)
- Konsultacijske radionice (na temelju preliminarne rezultata analize podataka, organizirane su radionice za predstavnike institucija BiH i DEP-a na kojima se vršila validacija prethodnih koraka).

Za proces srednjoročnog planiranja i Srednjoročni program rada Vijeća ministara BiH 2016.-2018. može se kazati da su koherentni i relevantni i da su osigurali izvlačenje lekcija za buduće donošenje srednjoročnih planova

No, s druge strane, nisu dovoljno efikasni, posebice nedovoljno efektivni. BiH se nalazi u zamci strukturne transformacije i u trećoj zoni ekonomskog nezadovoljstva (visoka nezaposlenost i visoki deficiti tekućeg računa platne bilance).

Za razliku od unutrašnje neravnoteže, za čije otklanjanje su primarno odgovorni entiteti, za vanjsku neravnotežu, koja se, treba istaći, smanjila tijekom razdoblja 2016-2018., primarno su odgovorne institucije BiH.

Smatramo da je nužno dopuniti *Odluku o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine* (Službeni glasnik BiH, broj 62/14), posebice uključiti odredbe o nužnosti utemeljenja srednjoročnog planiranja na dugoročnom planiranju, naglasiti nužnost snažnije koordinacije djelovanja institucija podrške te posebice ojačati ulogu Direkcije za ekonomsko planiranje kako daljnjim osposobljavanjem kadrova (radi nužnog uvođenja makroekonomskog modeliranja te provođenje ekonometrijskih analiza u funkciji mjerenja efikasnosti institucija) tako i osiguranjem snažnije informatičke podrške.

Kratice

BiH – Bosna i Hercegovina

DEP – Direkcija za ekonomsko planiranje Vijeća ministara

DOB – Dokument okvirnog budžeta

EIS – Ekonomski institut Sarajevo

VM – Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

SPRVM – Srednjoročni program rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine

1. UVODNE NAPOMENE

Ekonomski institut Sarajevo je 17. novembra 2018. potpisao ugovor s Direkcijom za ekonomsko planiranje Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za *Provedbu evaluacije procesa Srednjoročnog planiranja i Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara BiH 2016. – 2018.*

Ekonomski institut Sarajevo (u nastavku: EIS) je odmah po potpisivanju ugovora mobilizirao eksperte za početak rada na projektu.

Prvih dana rada na projektu tim Ekonomskog instituta Sarajevo je pristupio analizi javno dostupne relevantne dokumentacije. Dana 18.10.2018. godine upućen je Zahtjev Direkciji za ekonomsko planiranje (u nastavku: DEP) u vezi sa dostavljanjem Godišnjeg izvještaja o provođenju akcionog plana za 2016. i 2017. godinu. Dokumenti su dostavljeni EIS-u 19. 10. 2018.

Inicijalni sastanak s predstavnicima DEP-a održan je 24. oktobra od 10 do 12 sati, u prostorijama DEP-a. Na ovom sastanku eksperti EIS su upoznati sa dosadašnjim aktivnostima na planu monitoringa i evaluacije Srednjoročnog programa rada Vijeća Ministara BiH. Diskutiralo se i o potencijalnim evaluacijskim pitanjima i odgovarajućem dizajnu istraživanja za svako od njih.

Drugi sastanak sa predstavnicima DEP-a održan je 31. 10.2018. od 13 do 15 sati. Na ovom sastanku su eksperti Ekonomskog instituta Sarajevo na osnovu izvršene analize prikupljene dokumentacije, u skladu sa potpisanim ugovorom i projektnim zadatkom, eleborirali njihovo viđenje konteksta procesa koji se evaluira. Nakon toga su predstavnicima DEP-a prezentirana evaluacijska pitanja (ukupno pet pitanja) i istraživačka metodologija za svako od pitanja, način prikupljanja podataka, moguća ograničenja evaluacije i način njihovog prevazilaženja.

Značajan dio ovog sastanka posvećen je analizi upitnika koji je pripremljen za potrebe prikupljanja podataka. Predstavnicima DEP-a su prezentirana dva upitnika. Jedan vezan za procesni dio evaluacije (prva tri evaluacijska pitanja). Drugi upitnik je razvijen za potrebe izvršne evaluacije – četiri preostala evaluacijska pitanja. Dalje, prezentiran je i način prikupljanja podataka u formi online ankete koja će za tu svrhu biti razvijena u sklopu druge faze realizacije projekta. Zadnji dio sastanka predviđen je bio za diskusiju o eventualnim ograničenjima evaluacije i načinu njihovog prevazilaženja.

Potom je organizirana online anketa na koju su odgovore davali koordinatori institucija BiH nadležni za pitanja planiranja. Prikupljanje odgovora je zaključeno 19. decembra 2018, nakon čega je 20. 12. 2018. organiziran okrugli stol za koordinate institucija na kojem su prezentirani rezultati ankete.

Nakon toga pristupilo se pripremi finalnog dokumenta o evaluaciji procesa Srednjoročnog planiranja i Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara BiH 2016. – 2018.

2. POZADINSKE INFORMACIJE I KONTEKST PROCESA KOJI SE EVALUIRA

Kako bi se stvorile pretpostavke da institucije Bosne i Hercegovine razviju kvalitetniju stratešku osnovu za srednjoročno planiranje i uvezivanje ovog procesa sa izradom godišnjih budžeta donesena je *Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine* (Službeni glasnik BiH, broj 62/14). Ova odluka je u primjeni od početka budžetske 2015. godine. *Primarni cilj* donošenja Odluke je osiguranje planske osnove za kvalitetno upravljanje razvojem u skladu sa nadležnostima Vijeća ministara i institucija Bosne i Hercegovine. *Posebni ciljevi* njenog donošenja vezani su za harmonizaciju i koordinaciju procesa planiranja u Vijeću ministara i institucijama BiH, zatim optimalnu alokaciju resursa na prioritetne zadatke i programe, kao i unapređenje procesa praćenja programa i planova i izvještavanja o realizaciji. Pored navedene Odluke, doneseno je i *Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH* (Službeni glasnik BiH, 44/15). Proces srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH dodatno je osnažen usvajanjem *Zakona o izmjeni i dopuni zakona o ministarstvima i drugim tijelima Bosne i Hercegovine* (Službeni glasnik BiH, broj 19/16) gdje je naglašeno da je Srednjoročni program rada Vijeća ministara (SPRVM) osnova za pripremu Dokumenta okvirnog budžeta i srednjoročnih planova rada institucija BiH.

Strateški okvir za BiH (koji je usvojilo Vijeće ministara BiH 20.08.2015. godine) je strukturiran po ugledu na *Strategiju Evropske Unije 2020* te *Strategiju Jugoistočna Evropa 2020* (također usvojena od strane Vijeća ministara BiH). Prilikom njegove izrade u obzir su uzeti i drugi važeći strateški dokumenti usvojeni od strane Vijeća ministara BiH kao i obaveze prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju BiH i EU. U obzir su uzeti i prioriteti koji proizlaze iz Strateškog dokumenta Evropske komisije za BiH, Nacionalnog programa ekonomskih reformi (NERP5), preporuka Sporazuma za prosperitet i zapošljavanje u BiH i drugih međunarodnih organizacija i/ili istraživanja.

Na osnovu temeljne analize potencijala BiH kao i uvjeta i ograničenja u kojima se ostvaruju razvojni ciljevi, *vizija razvoja BiH* u Strateškom okviru definirana je kao: “BiH u 2020. godini je institucionalno razvijena, konkurentnija i dinamičnija ekonomija sa većim mogućnostima da ostvari održiv ekonomski rast sa većim brojem i kvalitetnijim radnim mjestima te jačom socijalnom kohezijom, bazirana na razvoju odgovarajućih vještina i poslovnog okruženja”.

Opšti principi razvoja su proistekli iz vizije razvoja BiH. Oni su povezani sa strategijom Evropa 2020 i Strategijom Jugoistočna Evropa 2020 kroz principe razvoja:

- *Integrirani rast* kroz promociju regionalne trgovine i uzajamnog investiranja te razvoja nediskriminativnih i transparentnih trgovinskih politika;
- *Pametni rast* kroz inovacije, digitalizaciju i mobilnost mladih ljudi, kao i opredjeljenje da se konkurentnost bazira na kvaliteti, a ne na niskoj cijeni radne snage;
- *Održivi rast* kroz balansiran regionalni razvoj i poboljšanu efikasnost i održivost upravljanja prirodnim resursima, kao podršku za povećanu samoodrživost ekonomije i društva i stvaranje poboljšanih uvjeta za lokalni razvoj i zapošljavanje;
- *Inkluzivni rast* je u funkciji povećanja zaposlenosti, razvoja vještina, inkluzivnog učešća na tržištu radne snage, inkluzivnog i kvalitetnog zdravstva i smanjenja siromaštva;

- *Upravljanje u funkciji rasta* podrazumijeva povećanje kapaciteta administracije za primjenu principa dobrog upravljanja na svim nivoima vlasti, jačanje vladavine prava i suzbijanje korupcije u cilju stvaranja poslovnog ambijenta i pružanja javnih usluga neophodnih za ekonomski i društveni razvoj.

Strateški razvojni ciljevi proizašli iz općih principa razvoja su: (1) Makroekonomska stabilnost; (2) Unaprijediti razvoj konkurentnog ekonomskog okruženja; (3) Razvoj ljudskih resursa; (4) Povećati industrijsku konkurentnost; (5) Unaprijediti kulturu i kreativne sektore; (6) Ravnomjeran regionalni razvoj; (7) Poboljšanje upravljanja okolišem i razvoj okolišne infrastrukture, uz povećanje otpornosti na klimatske promjene; (8) Brži i efikasniji razvoj poljoprivrede i ruralni razvoj; (9) Razvoj energetske potencijala, posebno obnovljivih izvora energije i povećanje energetske efikasnosti; (10) Povećati mogućnosti za zapošljavanje; (11) Promovirati inkluzivnost u obrazovanju; (12) Smanjiti siromaštvo i socijalnu isključenost; (13) Unaprijediti zdravstvenu zaštitu; (14) Ubrzati proces tranzicije i izgradnje kapaciteta.

Srednjoročni program rada Vijeća ministara (SPRVM) priprema se u skladu sa ranije spomenutom Odlukom i Uputstvom i predstavlja skup svih srednjoročnih ciljeva, a time i pokazatelja efektivnosti koje Vijeće ministara ostvaruje u periodu od tri godine, a na osnovu ranije spomenutog Strateškog okvira koji sadrži okvirne rokove, raspodjelu uloga i odgovornosti između institucija Bosne i Hercegovine i drugih učesnika. Srednjoročni program rada Vijeća ministara BiH 2018-2020. je treći po redu dokument ove vrste. Isti je pripremljen u Direkciji za ekonomsko planiranje (DEP) i izrađen u skladu sa Odlukom i Uputstvom. Sastavni dio SPRVM je i Akcioni plan koji čini portfolio od 39 srednjoročnih ciljeva (s pokazateljima praćenja, odgovornosti za implementaciju, troškovima i izvorima financiranja) čijim će ispunjenjem 56 institucija koje za svoj rad odgovaraju Vijeću ministara BiH doprinijeti ostvarenju općih i strateških ciljeva koji su identificirani u dokumentu *Strateški okvir za BiH*. Ovaj dokument predstavlja osnovu i za realizaciju mjera iz *Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu*.

U cilju usuglašavanja i povezivanja procesa srednjoročnog planiranja i programiranja budžeta, a u skladu sa preporukama izvještaja Centralne jedinice za internu reviziju institucija (Ministarstvo financija i trezora) i Ureda za reviziju institucija BiH predstavnici Ministarstva financija i trezora BiH su u saradnji sa Direkcijom za ekonomsko planiranje organizirali zajedničke sastanke sa budžetskim korisnicima koji svoje planove rada usklađuju sa programom rada Vijeća ministara. Ishod tih sastanaka je visok stepen usklađenosti elemenata SPRVM i programskog proračuna institucija BiH. Definirana je programska struktura koja se primjenjuje u oba dokumenta (SPRVM u skladu sa gore spomenutom Odlukom) i programskom proračunu (shodno Zakonu o financiranju institucija BiH) te izbor adekvatnih pokazatelja na osnovu kojih se prati nivo ostvarenja postavljenih ciljeva.

3. EVALUACIJSKE METODE I EVALUACIJSKA MATRICA

Prema *Odluci o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanju o Institucijama Bosne i Hercegovine* („Službeni glasnik BiH“, broj 62/14), „*Evaluacija* je postupak kojim se analizira ostvarivanje cilja, a time i njegove efikasnosti i opravdanosti“. Evaluacija Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara obavlja se jednom u tri godine sa svrhom informiranja donositelja odluka o: (1) svrsishodnosti, relevantnosti, efikasnosti, održivosti i krajnjem utjecaju predloženih aktivnosti Srednjoročnog programa rada; (2) doprinošenja poboljšanju upravljanja tekućim projektima i programima; te (3) unaprijeđenja pripreme novih projekata i programa.

EIS će u procesu provođenja eksterne evaluacije koristi kombinaciju metoda izvršne evaluacije i evaluacije procesa. *Izvršna evaluacija (IE)* se obično provodi u situacijama kada je limitiran vremenski rok evaluacije i raspoloživa sredstva za njenu realizaciju. Fokus je na sticanju generalne slike, a ne na detaljnoj analizi. Posebice na višim razinama politike postoji interes za dobivanje „opće“ slike koju IE osigurava. Nadalje IE može imati i važnu primjenu u prijenosu informaciju širokoj skupini zainteresiranih strana. IE će se koristiti tako što će se utvrditi skup ključnih komponenti i pitanja za sve programe. U ovom smislu IE se razlikuje od drugih metoda evaluacije, koje su obično dizajniranje za pojedinačne programe i imaju definirani vijek provedbe.

Različite vrste izvršne evaluacije i primjeri primjene dati su u tabeli ispod.

Tabela 1. Vrste Izvršne evaluacije i primjeri primjene

Tip	Naziv	Primjer primjene
1	Konzistentnost i rezultati	Council of National and Social Development Policy, Mexico
1	Izvršna evaluacija strukturnih projekata	Minas Gerais State Government, Brazil
2	Evaluacija vladinih projekata	Ministry of Finance, Chile
2	Izvršna evaluacija	Department of Planning, Colombia

Ključna razlika tipa 1 i tipa 2 je u stupnju slobode koju ima eksterni evaluator pri provođenju procesa evaluacije. Za razliku od tipa 1, kod kojeg postoji, pripremljen od nadležnog državnog tijela, ekstenzivan vodič i standardiziran upitnik za svako područje evaluacije čega se evaluator mora striktno pridržavati, kod tipa 2, kod kojeg također postoji vodič, evaluator ima znatno više slobode u određivanju kako da evaluiira svako područje dok, što se tiče pitanja, ima malo ili nimalo uputstava nadležnog državnog tijela. Važna karakteristika IE je njena oslonjenost primarno na sekundarne informacije, kao što su postojeće evaluacije (npr. o provođenju godišnjih planova Vijeća ministara BiH koje priprema Direkcija za ekonomsko planiranje svake godine do 15. aprila i sl.). Prikupljanje primarnih podataka je ograničeno na intervju ili anketiranje ključnih zainteresiranih strana, kao što su nadležni ili koordinatori za provođenje programa. Ovo također znači da se IE provode u relativno kratkom roku (2-3 mjeseca) i da su jeftin metoda u odnosu na druge vrste evaluacija kao što su evaluacije učinaka.

Evaluacija procesa (EP) će biti korištena da pruži generalnu sliku performansi programa ostvarivanja srednjoročnih ciljeva sa svrhom dobivanja informacija o implementatorima projekta ili kreatorima politike sa svrhom poboljšanja programa. Može također pomoći da se istaknu izazovi s kojima se susreće u provođenju izvornog dizajna programa. Primjerice, ako

se program ne provodi na način na koji je zamišljen EP može pomoći da znatnije restrukturiranje programa radi osiguranja postizanja dugoročnih učinaka. EP, koja će osigurati dokumentiranu i rigoroznu ocjenu operativnih komponenti programa, biće korištena i kao dopuna metodi izvršne evaluacije (IE), koja je fokusiranija na mjerenje specifičnih rezultata i ne toliko na način na koji su postignuti. Dvije komponente EP će biti razmatrane: (i) poređenje inicijalnog dizajna programa i realiteta njegovog provođenja i (ii) ocjena stupnja u kojem operacijski procesi (bili ili ne bili u inicijalnog dizajnu) podržavaju postizanje ciljeva programa.

3.1. Evaluacijska matrica i način prikupljanja podataka

Proces evaluacije bio je vođen evaluacijskom matricom (koju smo razvili tijekom inicijalne faze provođenja projekta) radi postizanja sigurnosti da će na svako evaluacijsko pitanje biti dan odgovor na temelju raspoloživih i prikupljenih podataka i da bismo što adekvatnije strukturirali fazu analize i ocjene.

Evaluacijska matrica pruža generalni uvid u veze između fokusa i podfokusa evaluacije, evaluacijskih kriterija, evaluacijskih pitanja i indikatora evaluacije koji će biti korišteni za konačnu evaluatorsku ocjenu.

Tabela 2. Evaluacijska matrica

R. br.	Fokusi evaluacije	Podfokusi	Ključna evaluacijska pitanje	Indikator područja (kvalitativni i kvantitativni)
1	Koherentnost	Vanjsko okruženje	Koje su bile ključne promjene u relevantnom internacionalnom i nacionalom okruženju koje su imale ili su mogle imati utjecaj na proces srednjoročnog planiranja i SPRVM 2016-2018?	- Promjene u stupnju prihvatanja/podrške na državnoj i entitetskoj razini - Prihvatanje i provođenje na rezultatima utemeljenog strateškog planiranja, programiranja, monitoringa i evaluacije
		Interno okruženje		
2	Relevantnost	Usklađenost s globalnim i regionalnim prioritetima	Da li ciljevi (14 strateških i 39 srednjoročnih) SPRVM 2016.-2018. identificirani 2015. god. korespondiraju s aktualnim potrebama BiH?	Broj i vrsta promjena napravljenih u SPRVM 2016.-2018. kao odgovor na promjene u globalnim, europskim i regionalnim i subregionalnim potrebama i prioritetima
		Usklađenost s potrebama zemlje		
3	Efektivnost	SPRVM 2016.-2018.	U kojem stupnju su planirani programi podržali SPRVM 2016.-2018?	Evidencija o realizaciji planiranih programa Evidencija o stupnju realizacije
		Održivost rezultata		
4	Efikasnost		U kojoj mjeri su programi i projekti u SPRVM 2016.-2018.	Evidencija o ostvarivanju Akcionog plana SPRVM 2016-2018.

		Podesnost dizajna	bili SMART (specifični, mjerljivi, postizivlji, realistični)?	Evidencija o promjenama projekata sukladnih izvješćima o monitoringu
		Podesnost korištenja resursa		
		Monitoring i izvješćivanje		
5	Naučene lekcije i budući pravci djelovanja	Naučene lekcije	Koje su ključni nalazi, zaključci i preporuke SPRVM 2016.-2018. za donošenje budućih srednjoročnih planova	Lista ključnih promjena koje srednjoročno planiranje treba poduzeti temeljem nalaza, zaključaka i preporuka SPRVM 2016.-2018?
		Budući pravci		

U prvoj fazi realizacije projekta identificirani su i odgovarajući indikatori promjena za svako od evaluacijskih pitanja. Kao što se može vidjeti iz tabele, isti podrazumijevaju, pored raspoloživih sekundarnih podataka, prikupljanje seta primarnih kvantitativnih i kvalitativnih informacija.

Sekundarni izvori podataka će biti bazirani na pregledu relevantnih dokumenata (Srednjoročni program rada 2016-2018, godišnji programi rada Vijeća ministara za 2016., 2017. i 2018, Izvještaj o provođenju srednjoročnog programa rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za 2016. godinu, Izvještaj o provođenju Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara 2016.-2017., razna dokumenta DEP-a).

Kao primarni izvori podataka koristit će se dubinski intervjui s predstavnicima DEP-a, zatim popunjavanje online evaluacijski upitnici od strane predstavnika DEP-a i koordinatore za proces planiranja institucija BiH, te konačno i validacijska radionica za koordinatore i predstavnike DEP-a.

4. VREMENSKI OKVIR EVALUACIJE

U skladu sa specifikacijom iz objavljenog javnog poziva u prvih deset radnih dana od potpisivanja ugovora s Naručiocem pripremljen je Plan evaluacije koji sadrži analizu pozadinskih informacija i kontekst procesa, zatim evaluacijsku matricu u kojoj su definirana konačna evaluacijska pitanja, obrazloženje istraživačke metodologije, kratak osvrt na potencijalna ograničenja evaluacije i način prevazilaženja istih. Konačno, u ovoj fazi realizacije projekta pripremljeni su i instrumenti za prikupljanje podataka (u formi upitnika).

Narednih 30 dana (nakon usvajanja plana evaluacije) posvećeno je razvoju online verzije upitnika i prikupljanju podataka (uključujući terenski rad - intervju), analiziranju prikupljenih podataka i pripremi izvještaja. Validacija dobivenih rezultata obavljena je u formi okruglog stola sa predstavnicima DEP-a i koordinatorima po pojedinim područjima.

Posljednjih 10 dana realizacije projekta bilo je rezervirano je za prikupljanje komentara i sugestija, njihovu analizu i inkorporiranje u finalnu verziju izvještaja. Finalna verzija dokumenta pripremljena u skladu sa projektnim zadatkom i prezentirana Naručiocu.

Detaljan raspored aktivnosti po sedmicama dajemo u tabeli ispod.

Tabela 3. Detaljan raspored aktivnosti po sedmicama

	Faza/Aktivnosti	1. sedmica	2. sedmica	3. sedmica	4. sedmica	5. sedmica	6. sedmica	7. sedmica	8. sedmica	9. sedmica	10. sedmica
FAZA I – PRIPREMNA FAZA											
1.	Analiza pozadinskih informacija i konteksta procesa koji se evaluira										
2.	Inicijalni sastanak sa DEP-om										
3.	Izrada evaluacijske matrice										
4.	Definiranje evaluacijskih pitanja										
5.	Preciziranje istraživačke metodologije										
6.	Identificiranje ograničenja evaluacije										
7.	Priprema upitnika										
8.	Prezentacija plana evaluacije										
FAZA II – PRIKUPLJANJE PODATAKA I PRIPREMA NACRTA IZVJEŠTAJA											
9.	Izrada online upitnika										
10.	Prikupljanje i analiza podataka										
11.	Priprema nacrtu izvještaja										
12.	Validacijska radionica										
FAZA III – FINALIZIRANJE IZVJEŠTAJA											
13.	Analiza dostavljenih komentara na nacrt izvještaja i finaliziranje izvještaja										
	Finaliziranje izvještaja o evaluaciji										
IZVJEŠTAVANJE											
1.	Inicijalni izvještaj – plan evaluacije										
2.	Drugi izvještaj										
3.	Finalni izvještaj										

5. OGRANIČENJA EVALUACIJE

Jedno od velikih ograničenja je sadržano u samom javnom pozivu za izbor eksternog evaluatora i tiče se vrlo kratkih vremenskih rokova za realizaciju evaluacije. Kako bi se oni ispoštovali kreiran je odgovarajući dizajn evaluacije (kombinacija izvršne i evaluacije procesa). Danim rokovima je prilagođen i način prikupljanja podataka u formi online ankete ključnih aktera procesa srednjoročnog planiranja.

Ekonomski institut Sarajevo je uložio neophodne napore da bi osigurao da online anketa bude spremna do kraja treće sedmice realizacije projekta. Eksperti instituta su bili u stalnoj komunikaciji sa predstavnicima DEP-a kako bi zajednički osigurali da se neophodni primarni podaci (u formi online ankete) prikupe u za to predviđenom vremenu (tri sedmice) te da se rezultati ankete validiraju u iznimno kratkom roku.

Posebno treba imati u vidu relativno nizak odziv institucija BiH glede participacije u online anketi i broju institucija koje su sudjelovale (16 od 54 institucija)

6. NALAZI EVALUACIJE

Ovaj dio studije, koji prezentira nalaze evaluacije, obuhvaća:

- gledišta internacionalnih institucija o procesu srednjoročnog planiranja i njegovih učinaka na razini institucija BiH (dio rada 6.1.) utemeljena na desk istraživanju raspoloživih dokumenata,
- nalaze evaluacije o procesima srednjoročnog planiranja temeljem gledišta koordinatora za planiranje institucija BiH (dio rada 6.2.) i
- generalnu ocjenu učinaka srednjoročnog procesa planiranja (dio rada 6.3.)

Ključni dio ovog djela čine rezultati primarnog istraživanja o procesu srednjoročnog planiranja utemeljenog na gledištima koordinatora za planiranje institucija BiH.

Osnovu za dizajniranje upitnika činio je upitnik koji se prakticirao u SAD u razdoblju 2002.-2008. za ocjenu efektivnosti federalnih projekata. Upitnik, koji je dizajnirao Ured za menadžment i budžet Bijele kuće, sastojao se od 25 pitanja. Na temelju odgovora na ta pitanja federalni programi su razvrstani u četiri skupine:

- Učinkovit (85-100 bodova)
- Umjereno učinkovit (70-84 bodova)
- Adekvatan (50-69 bodova)
- Neučinkovit (0-49 bodova).

Odnosni PART upitnik prilagođen je bosanskohercegovačkim uvjetima, a njegova je adekvatnost razmatrana u više iteracija s predstavnicima *Sektora za koordinaciju pripreme, monitoring implementacije i evaluaciju razvojnih dokumenata i analizu socijalne uključenosti Direkcije za ekonomsko planiranje*.

Veza upitnika s evaluacijskim pitanjima prikazana je u tabeli 4.

Tabela 4. Povezanost evaluacijskih pitanja i upitnika

R. br.	Fokusi evaluacije	Podfokusi	Ključna evaluacijska pitanja	Upitnik
1	Koherentnost	Vanjsko okruženje	Koje su bile ključne promjene u relevantnom internacionalnom i nacionalom okruženju koje su imale ili su mogle imati uticaj na proces srednjoročnog planiranja i SPRVM 2016-2018?	II.1
		Interno okruženje		II.2
2	Relevantnost	Usklađenost s globalnim i regionalnim prioritetima	Da li ciljevi (14 strateških i 39 srednjoročnih) SPRVM 2016.-2018. identificirani 2015. god. korespondiraju s aktualnim potrebama BiH?	II.13, II.14, II.15.
		Usklađenost s potrebama zemlje		II.3, II.4
3	Efektivnost	SPRVM 2016.-2018.	U kojem stupnju su planirani programi podržali SPRVM 2016.-2018?	III
		Održivost rezultata		II.16, II.17, II.18
4	Efikasnost	Podesnost dizajna	U kojoj mjeri su programi u SPRVM 2016.-2018. bili SMART (specifični, mjerljivi, postizivljivi, realistični)?	II.5, II.6, II.7, II.8, II.9

		Podesnost korištenja resursa		II.10, II.11
		Monitoring i izvješćivanje		I.13, I.14
5	Naučene lekcije i budući pravci djelovanja	Naučene lekcije	Koje su ključni nalazi, zaključci i preporuke SPRVM 2016.-2018. za donošenje budućih srednjoročnih planova	II.12; I.1-12.

Izvor: EIS i DEP (2018)

Nalazi dobiveni temeljem primarnog istraživanja validirani su na radionici s koordinatorima, posebno organiziranoj za tu svrhu, i potom putem dubinskih intervju s predstavnicima (i) *Sektora za koordinaciju pripreme, monitoring implementacije i evaluaciju razvojnih dokumenata i analizu socijalne uključenosti Direkcije za ekonomsko planiranje* i (ii) *Odsjeka za pripremu i realizaciju Programa javnih investicija (PJI) Ministarstva financija i trezora BiH*.

6.1. Nalazi evaluacije o procesima srednjoročnog planiranja temeljem gledišta internacionalnih organizacija

U sklopu provođenja SIGMA projekta (Support for Improvement in Governance and Management), zajedničke inicijative EU i OECD glede jačanja javnog sektora i socio-ekonomskog razvoja, svake godine se provodi monitoring reforme javne uprave u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama, pa u najnovijem izvješću koje se odnosi na BiH SIGMA (2017: 32-33) navodi slijedeće:

„[Na državnoj razini]... **koordiniranje pripreme i odobravanja vladinih strateških prioriteta i programa rada zajednički obavljaju Ured predsjedavajućeg Vijeća ministara (UPVM) i Sektor za koordinaciju pripreme, monitoring implementacije i evaluaciju razvojnih dokumenata i analizu socijalne uključenosti Direkcije za ekonomsko planiranje (DEP).** (...) (istakao EIS). Sektor za budžet Ministarstva financija i trezora (MFT) osigurava da politike budu priuštive i koordinira planiranje resursa javnog sektora. **UPVM prati učinak državnog nivoa** (istakao EIS) kako bi osigurao njegovu učinkovitost kao cjeline...

Iako ... postoje detaljne smjernice za planiranje i praćenje izvršenja, nema formalnih smjernica za način pripreme prijedloga politika i sektorskih strategija u BiH. Zbog nepostojanja smjernica za izradu sektorskih strategija, ministarstva ... primjenjuju različite pristupe, tipske obrasce i metodologije pri izradi sektorskih strategija. Pored toga... nisu utvrđeni zahtjevi glede izrade strategija ili monitoringa i izvješćivanja o njihovom provođenju. (...)

Niti jedna institucija niti služba nema mandat da osigura dobru pripremu i usklađenost politika s prioritetima i prethodno obznanjenim politikama vlade.

Koordinacija između institucija uže vlade u planiranju i izradi politika je veoma ograničena na svim razinama javne uprave.“

Uslijed navedenih ograničenja glede procesa planiranja i provođenja politika, BiH pati od dugoročnih unutarnjih i vanjskih neravnoteža. Prema gledištu World Bank (2018: 46):

„Stopa nezaposlenosti i dalje je visoka iako se tržište rada unekoliko popravilo. Stopa zaposlenosti ... je niska i nadalje i za zapadnobalkanske standarde. (...) Deficit tekućeg računa se nešto smanjio u 2017. god. ali se očekuje da se poveća u 2018. god.“

Slično gledište ima i IMF (2018: iii):

„BiH je postigla napredak u smanjenju unutarnjih i vanjskih neravnoteža, zahvaljujući razboritoj fiskalnoj politici i snažnom monetarnom sidru koje osigurava currency board. No, stvaranje radnih mjesta je ograničeno, nezaposlenost ostaje i dalje visoka, posebice među mladima, dok se jaz u dohotku spram EU ne smanjuje.“

EBRD (2018) ističe da se zastalo u provođenju Reformske agende 2017. god. i da su prioriteti za 2018. god:

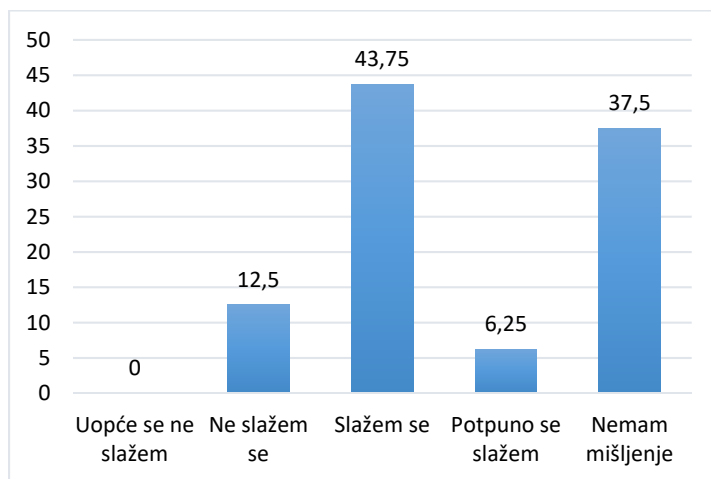
- Nastavak provođenja Reformske agende
- Poboljšanje investicijske klime i
- Jačanje regionalnih integracija.

6.2. Nalazi evaluacije o procesima srednjoročnog planiranja temeljem gledišta koordinatora za planiranje institucija BiH

6.2.1. Nužno je doraditi Odluku o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine kao osnovica razvojnog planiranja iziskuje doradu

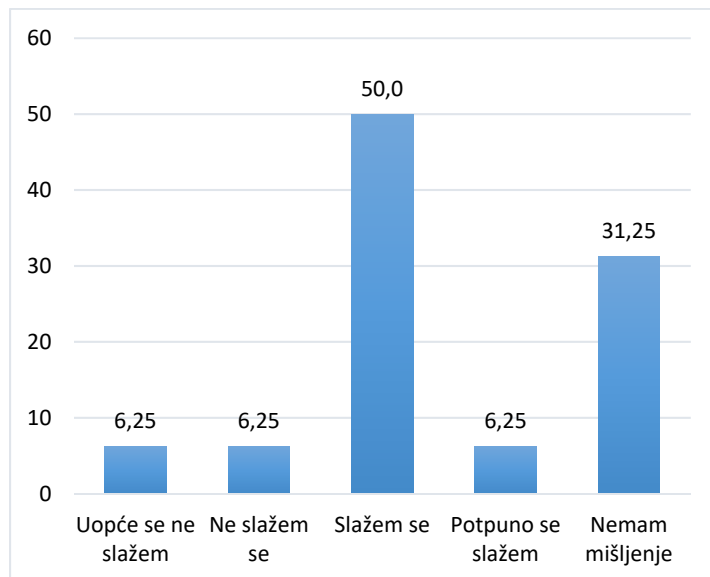
Polovica koordinatora (preciznije, 50.1%) smatra da *Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine* (Službeni glasnik BiH br. 62/14) postiže svoj opći cilj: “osiguranje planske osnove za kvalitetno upravljanje razvojem u skladu s nadležnostima Vijeća ministara i institucija Bosne i Hercegovine” (v. sliku 1).

Slika 1. Slažete li se da Odluka osigurava kvalitetno upravljanje razvojem?



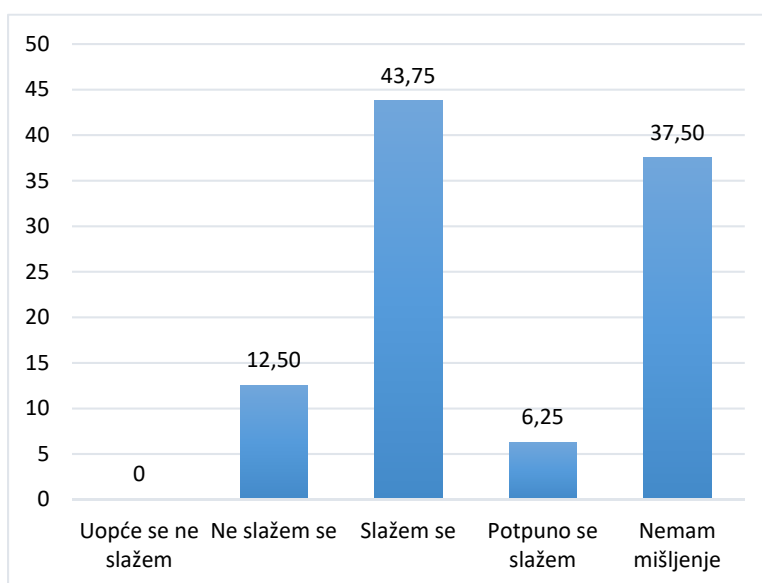
Da Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine postiže svoj poseban cilj: „harmonizacija i koordinacija procesa planiranja u Vijeću ministara i institucijama Bosne i Hercegovine“ smatra 56.3% koordinatora (v. sliku 2).

Slika 2. Slažete li se da Odluka osigurava harmonizaciju i koordinaciju?



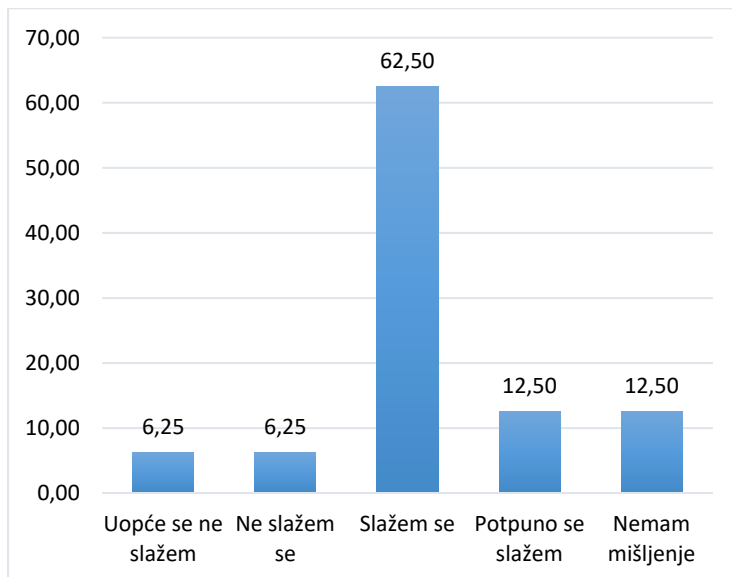
Da Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine postiže svoj poseban cilj: „optimalnu alokaciju resursa na prioritetne zadatke i projekte“ smatra 50.0% koordinatora (v. sliku 3).

Slika 3. Slažete li se da Odluka osigurava optimalnu alokaciju resursa?



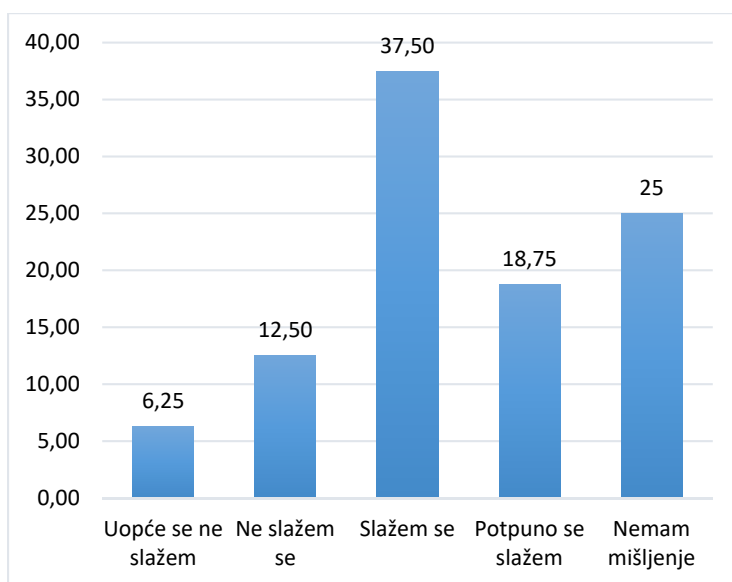
Da Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine postiže svoj poseban cilj: „unapređenje procesa praćenja programa i planova i izvještavanje o realizaciji“ smatra 75.0% koordinatora (v. sliku 4).

Slika 4. Slažete li se da Odluka osigurava praćenje i izvješćivanje?



Da se tijekom srednjoročnog planskog razdoblja 2016. - 2018. ispoljio zadovoljavajući stupanj sukladnog kumulativnog djelovanja Ministarstva financija i trezora, Direkcije za ekonomsko planiranje, Direkcije za europske integracije i Ureda koordinatora za reformu javne uprave u pružanju podrške osnovnim nosiocima aktivnosti u srednjoročnom planiranju tj. Vijeću ministara i Institucijama BiH smatra 56.3% koordinatora (v. sliku 5).

Slika 5. Slažete li se da Odluka osigurava sukladnost djelovanja institucija podrška?



S druge strane, skoro petina koordinatora (preciznije, 18.9%) smatra da nije postojalo adekvatno sukladno pružanje tehničke podrške od strane nadležnih institucija i navode moguća obrazloženja za to (v. boks 1).

Boks 1: Zašto nije bile sukladno pružanje tehničke podrške institucijama?

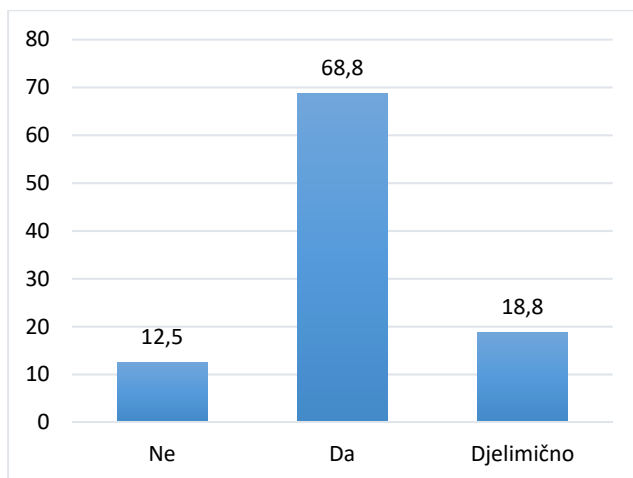
- Radilo se o početku procesa i nije bilo sukladnosti, kasnije je djelimično unaprijeđeno.
- Oblici podrške nisu formalizirani i nisu jasno razdvojene funkcije podrške različitih institucija. Potreban je veći stepen koordinacije i saradnje i ujednačen pristup prema institucijama BiH jer nerijetko se dešava da institucije dobiju različita tumačenja od nosilaca aktivnosti.
- Nužna je uspostava kvalitetne organizacije, harmonizacije i koordinacije.
- Na osnovu iskustva iz procesa programiranja smatramo da je trebao biti znatno veći stepen harmonizacije i koordinacije s tim da su odnosne institucije trebale formirati tijelo zaduženo za praćenje procesa provođenja kako *Odluke o procesu srednjoročnog planiranja*, tako i za sam SPR VM BiH. Dijelom je to što u samom planskom propisu ova procedura nije precizirana, kao niti uloge i odgovornosti svake od navedenih institucija za ovaj proces.

Zaključak: Nužno je doraditi Odluku sa stanovišta načina formalizacije su dejstva institucija koja pružaju tehničku podršku procesu planiranja

Koordinatori daju znatno veću ocjenu pružanja stručne podrške pojedinačnim institucijama nego sukladnosti njihovog djelovanja. To još više podvlači nužnost sagledavanja sukladnosti njihovog djelovanja i potrebe formalizacije tog djelovanja.

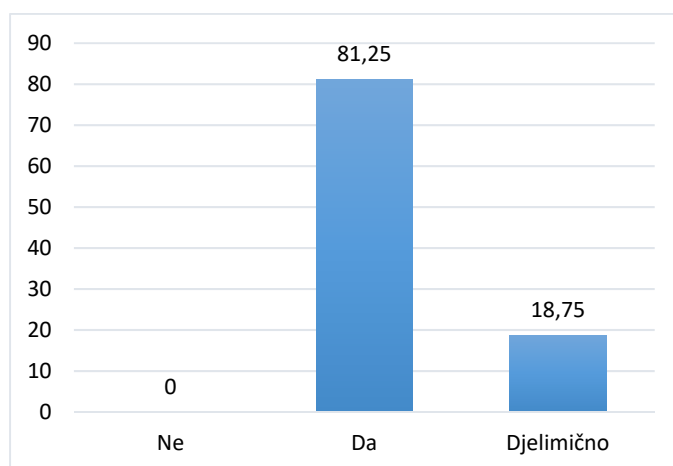
Primjerice, skoro 70% koordinatora (preciznije, 68.8%) smatra da je Direkcija za europske integracije pružala adekvatnu stručnu podršku tijekom srednjoročnog planskog razdoblja 2016. - 2018. (v. sliku 6).

Slika 6. *Slazete li se da je Direkcije za europske integracije pružala stručnu podršku?*



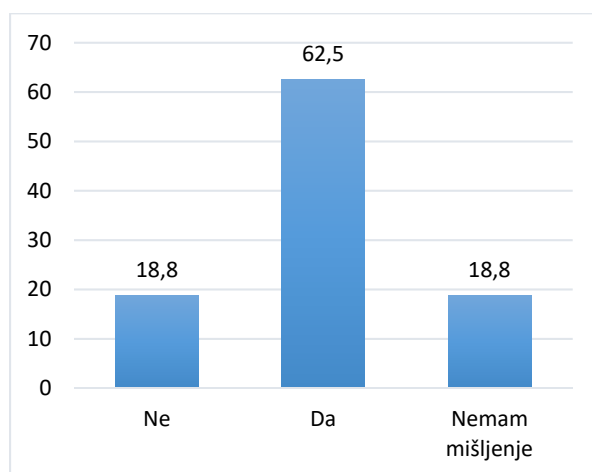
Preko četiri petine koordinatora smatra da je tijekom srednjoročnog planskog razdoblja 2016.-2018. Ministarstvo financija i trezora BiH pružalo adekvatnu „1. stručnu podršku institucijama Bosne i Hercegovine na izradi Srednjoročnog plana rada i usaglašavanju sa Srednjoročnim programom rada Vijeća ministara i 2. stručnu podršku za identifikaciju, prijavu i praćene projekata/programa u PIMIS, u skladu sa Metodologijom za upravljanje javnim/razvojn timer investicijama) tijekom srednjoročnog planskog razdoblja 2016.-2018. (v. sliku 7).

Slika 7. *Slazete li se da je Ministarstvo financija i trezora BiH pružalo stručnu podršku?*



Iako 81.25% koordinatora smatra da je Ministarstvo financija i trezora BiH pružalo adekvatnu ukupnu stručnu podršku, tek 62.5% je zadovoljno informatičkom podrškom (PIMIS i BPMIS) Ministarstva financija i trezora tijekom srednjoročnog planskog razdoblja 2016.-2018. (v. sliku 8).

Slika 8. *Slazete li se da je informatička podrška Ministarstva financija i trezora BiH bila zadovoljavajuća?*



S druge strane, skoro petina koordinatora (preciznije, 18.8%) koordinatora nije zadovoljno odnosnom informatičkom podrškom Ministarstva finansija i trezora, dok ih skoro petina (preciznije, 18.8%) nema mišljenje o toj podršci.

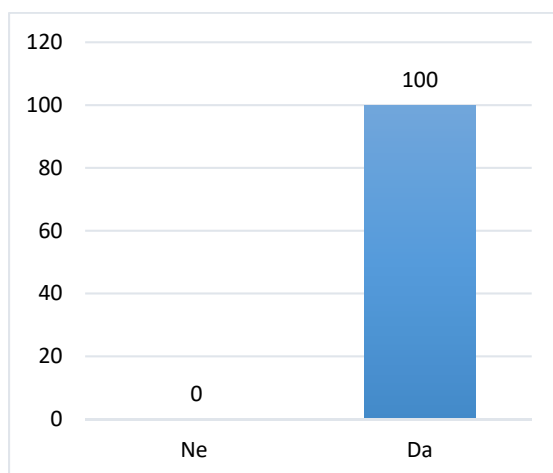
Boks 2: Zašto institucije nisu imali adekvatnu informatičku podršku?

- Iskreno, ne sjećam se da li je bilo podržano u sistemu.
- Srednjoročni planovi rada 2016-2018 nisu unošeni u PIMIS. Unošenje srednjoročnih planova u PIMIS počelo je u planskom razdoblju 2017.-2019, kad je uvedena obaveza dostavljanja srednjoročnih planova Ministarstvu finansija i trezora na mišljenje u formi ispisa iz PIMIS-a.
- Da, ali je PIMIS dosta zastario program.
- PIMIS program često blokira a zahtjeva mnogo vremena za unos. U početku zahtijeva unos projekata da bi se dobili iznosi za programe i ciljeve, a to u instrukciji ne stoji. Ne postoji mogućnost određivanja prioritetnih programa, format za zakone je drugačiji od onog iz Odluke i metodologije.
- [Potrebna] adekvatna informatička podrška.
- Informatička podrška za proces srednjoročnog planiranja uvedena je nakon stupanja na snagu propisa o planiranju. Istu nije pratio plan analize potreba i plan provođenja preporuka iz iste što je rezultiralo s aplikacijom koja je nejasna i s poteškoćama u funkcioniranju. Dodatno aplikacija ima softverskih nedostataka zbog čega se s poteškoćom popunjava plan za koji treba duže vremena.

Zaključak: nužno je izvršiti benčmarking analizu informatičke podrške kod zemalja komparatora i ustanoviti kako je moguće dograditi informatičku podršku u BiH

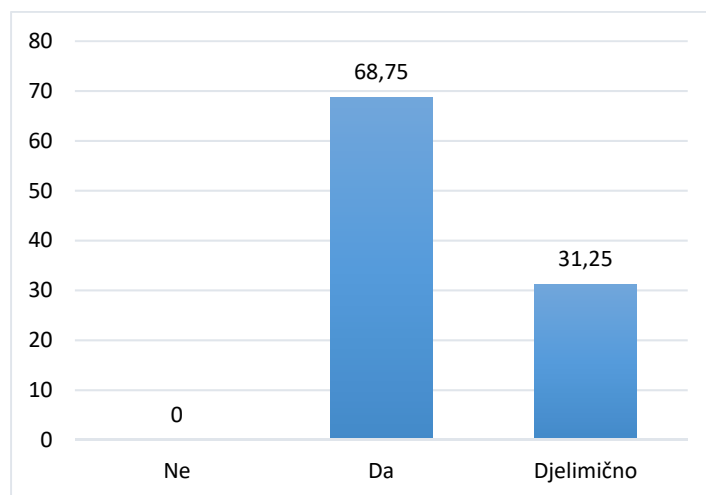
Svi koordinatori smatraju da Direkcija za ekonomsko planiranje blagovremeno inicira proces planiranja jer blagovremeno tj. do 31. januara tekuće godine, dostavlja *Instrukcije za izradu Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara institucijama Bosne i Hercegovine* (v. sliku 9).

Slika 9. Da li DEP dostavlja blagovremeno Instrukciju?



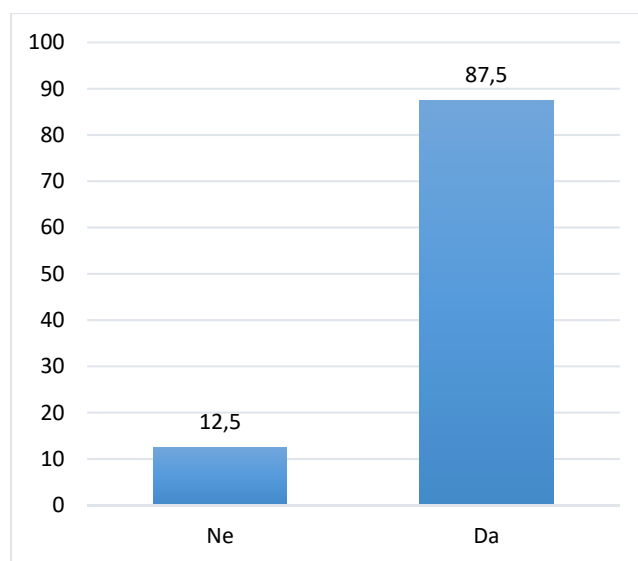
Skoro 70% koordinatora (preciznije, 68.8%%) smatra da *Instrukcija za izradu Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara institucijama Bosne i Hercegovine* DEP-a sadrži minimum potrebnih elemenata (prijedlog srednjoročnih ciljeva, prijedlog indikatora za praćenje i evaluaciju, razdoblje provođenja, očekivani rezultati po godinama; prijedlog zakonskih i drugih propisa te rokova za njihovu primjenu; pregled planiranih javnih/razvojnih investicijskih projekata/programa) za realizaciju ciljeva) (v. sliku 10).

Slika 10. Da li instrukcija DEP-a sadrži minimum potrebnih elementa?



Jedan od razloga zbog kojih proces srednjoročnog planiranja počinje blagovremeno i sadržajno je što institucije BiH blagovremeno dostavljaju DEP-u godišnje "elemente za pripremu Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara najkasnije do 15. marta tekuće godine"? (v. sliku 11).

Slika 11. Da li vaša institucije dostavlja DEP-u elemente blagovremeno?



U određenim slučajevima institucije BiH nisu blagovremeno dostavljale godišnje elemente za izradu Srednjoročnog programa rada VM i za to navode izvjesne razloge (v. boks 3).

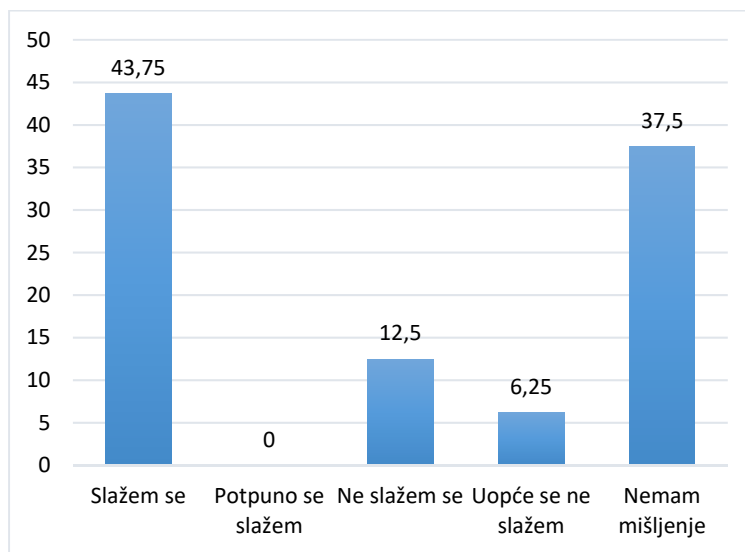
Boks 3: Zašto institucije nisu blagovremeno dostavljale podatke?

- Direkcija za evropske integracije je do sada elemente za pripremu SPRVM DEP-u dostavljala najkasnije do kraja marta, osim za prvi SPRVM 2016-2018, za koji je elemente poslala u maju, kad su srednjoročni planovi rađeni u skladu s organiziranim obukama te elemente za SPRVM nije bilo moguće ranije poslati.
- Elementi za pripremu SPR VM BiH su dostavljani na vrijeme, ali često s poteškoćom određenja što je to strateški cilj, i u kakvoj je svezi sa srednjoročnim koji je prijedlog institucije, te adekvatnost pokazatelja za koji je bilo potrebno postojanje minimalnog okvira za praćenje rezultata rada kojim bi se osigurao ujednačen okvir planiranja i praćenja rezultata.

Zaključak: Nužno je detaljnije razraditi vezu strateški cilj-srednjoročni cilj

Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH br. 44/15) je ovako definirala provođenje evaluacije: "evaluacija Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara obavlja jednom u tri godine, a u prvom periodu nakon dvije godine provođenja" Gledišta koordinatora o toj odredbi prikazana su na slici 12.

Slika 12. Sistem evaluacije je adekvatno postavljen?



Preko polovice koordinatora (preciznije, 56.3%) ne smatra da je sistem evaluacije adekvatno postavljen ili uopće nema svoje mišljenje o tom sustavu (v. boks 4).

Boks 4: Zašto sistem evaluacije nije adekvatno postavljen?

- Uputstvo ne navodi precizno kad u razdoblju realizacije SPRVM treba provesti evaluaciju, ne navodi ko je provodi, odnosno prema čijem prijedlogu Vijeće ministara određuje tko evaluaciju provodi. Nejasne su i odredbe o evaluaciji srednjoročnih planova institucija.
- Evaluacija nije pojašnjena. Potrebna su dodatna sredstva za eksternu evaluaciju. Kako može biti interna evaluacija? Evaluacija čega - procesa ili dokumenta?
- VM treba da ovlasti instituciju koja će vršiti evaluaciju? Kako da je ovlasti? Sve su to manjkavosti Odluke i Uputstva

Zaključak: Nužno je u Odluci i Uputstvu doraditi odredbe o eksternoj evaluaciji.

6.2.2. Nužno je definirati proces utvrđivanja ciljeva i pokazatelja srednjoročnog planiranja

Prema gledištima koordinatora nije bilo ključnih promjena u relevantnom internacionalnom ili nacionalnom okruženju koje su imale ili su mogle imati bitan uticaj na proces srednjoročnog planiranja i, shodno tome, na SPRVM 2016.-2018. (v. boks 5)

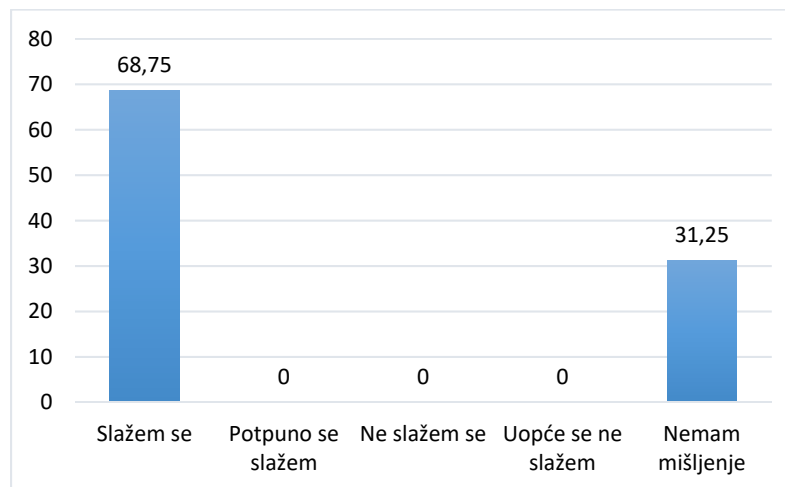
Boks 5: Gledišta o ključnim promjenama u nacionalnom i internacionalnom okruženju

- S obzirom na nadležnosti Direkcije za evropske integracije (DEI), ključne promjene bile su kreiranje i prihvaćanje obnovljenog pristupa EU prema BiH, stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH i stupanje na snagu Okvirnog sporazuma između BiH i Evropske komisije o aranžmanima za provedbu finansijske pomoći Unije Bosni i Hercegovini u okviru Instrumenta pretpriprustupne pomoći (IPA II).
- Strategija EU za Zapadni Balkan
- [] možda bi mogla imati uticaja migrantska kriza (Ministarstvo sigurnosti, granična policija i sl.)
- Nije bilo promjena u relevantnom internacionalnom okruženju koje su imale bitan uticaj na srednjoročno planiranje.
- [Nekoliko promjena:] a) BiH se oporavljala od posljedica poplava što je opteretilo budžetsko zaduženje; b) Ilegalne migracije uzrokovane ratom na području zemalja Bliskog istoka i arapskih zemalja su usmjerile fokus prioriteta na ove eskalirajuće situacije, čineći manjim prioritetom reforme javne uprave i izgradnje kapaciteta; c) Promjena fokusa donatora smanjila je izgleda BiH za donatorskim sredstvima nužnim u ključnim reformskim područjima zbog preusmjerenja istih na žarišne točke u svijetu (arapske zemlje); d) Na snagu je stupio Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju pri čemu je **većina institucija dočekala isti sa nepripremljenim kapacitetima za ove složene analitičke poslove.**
- Generalno, politička klima.
- Usvajanje Reformske agende 2015.-2018; pripreme za predaju zahtjeva za članstvo BiH u EU.
- Strategija EU za Zapadni Balkan
- Nemamo primjer.
- U relevantnom BiH okruženju nije bilo ključnih promjena koje su imale bitan uticaj na proces srednjoročnog planiranja.
- U prvom kvartalu 2017. na radnim sastancima predstavnika Ministarstva sigurnosti BiH, Ministarstva finansija i trezora BiH, Direkcije za ekonomsko planiranje BiH na kojima su prisustvovali službenici za finansije koji se bave planiranjem proračuna, te službenici angažirani na poslovima srednjoročnog planiranja institucije, uz nadzor i pomoć eksperta iz Crne Gore izvršena je izmjena/inoviranje programske strukture MSBiH u skladu sa smjernicama koje su dobijene na pomenutim sastancima.

Zaključak: Ostvaruje se koherentnost srednjoročnog planiranja; no, sugeriramo da DEP, u suradnji s Ministarstvom financija i trezora, pokrene seriju povremenih papira (occasional papers) o uticaju važnih promjena (npr. poplave, ilegalna imigracija i sl.) na srednjoročne ciljeve institucija i DOB.

Većina koordinatora (preciznije, 68-8%) smatra da su srednjoročni ciljevi u SPRVM 2016. - 2018., identificirani 2015. god, bili su sukladni potrebama BiH u razdoblju 2016. - 2018. (v. sliku 13).

Slika 13. Srednjoročni ciljevi su bili dobro postavljeni?



No, skoro trećina koordinatora (preciznije, 31.3%) smatra da srednjoročni ciljevi nisu bili adekvatno postavljeni i za ta gledišta daju izvjesna objašnjenja (v. boks 6).

Boks 6: Zašto srednjoročni ciljevi nisu bili adekvatno postavljeni?

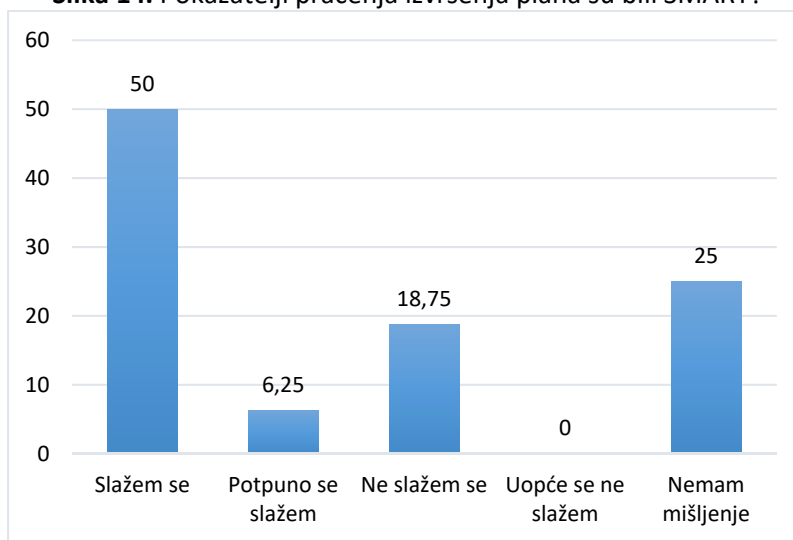
- Jasno je da je realizacija srednjoročnih ciljeva u SPRVM 2016.-2018. potrebna BiH, ali ona podrazumijeva **koordinaciju s institucijama sa svih razina vlasti u BiH.**
- Uzimajući u obzir ograničene resurse i sposobnosti institucija, srednjoročni ciljevi su definirani u skladu s istim. Za iste je **nedostajao okvir za praćenje rezultata rada** koji bi imali precizirane razvojne i upravne pokazatelje, kao i metodologiju za određivanje ciljeva.
- U samom procesu srednjoročnog (i godišnjeg) planiranja i izvještavanja (SP) dosta je ključnih učesnika: MFT, DEP, VMBiH, GSVMBiH, Ured za zakonodavstvo a u posljednjem periodu i Direkcija za evropske integracije **tako da su osobe zadužene za SP u institucijama troše dosta energije da bi kompletan proces planiranja i izvještavanja bio uspješno i na vrijeme realiziran.**
- a) Mehanizam koordinacije je preuzeo primat nad reformskim procesima, dok je budžet i dalje ograničen u rastu u pogledu zapošljavanja, stimulacije državne službe kroz rast plata u sistemu naknada zbog moratorija na plate, a ujedno nastavljeni su procesi reformi javne uprave gdje se zbog ograničenog obujma pomoći **ograničeno su i razvijeni kapaciteti nužni za upravljanje promjenama, a paralelno je uvedena obveza procjene uticaja što se odrazilo na proces planiranja u postupka razvoja politika;** b) *U RS reformom javne uprave preciznije je reguliran postupak strateškog planiranja,* dok su predstavnici iste nužni za proces reforme bili ograničeni stavom vlade da se ne uključuju u procese reforme dok se mehanizam koordinacije za EU integracije pobliže ne definira, što se desilo donošenjem Odluke o sistemu koordinacije procesa EU integracija, ali u ograničenom obujmu; c) *Na razini*

FBiH slaba je koordinacija između tog nivoa sa kantonalnim nivoima što je prouzročilo da se kantoni uključe u sam mehanizam koordinacije EU integracija umjesto da je to riješeno na pitanju FBiH, s druge strane reformom javne uprave rađeno je na izgradnji kapaciteta za planiranje kako na kantonalnoj tako i razini FBiH što je rezultiralo novim propisom o razvojnom planiranju koji je stupio na snagu od 2017.

Zaključak: Postupak srednjoročnog planiranja nije precizno reguliran, posebice sa stanovišta koordinacije s ostalim razinama vlasti u BiH, što ima negativan uticaj na proces planiranja

Preko polovice koordinatora (preciznije, 56.3%) smatra da su pokazatelji praćenja izvršenja SPRVM 2016. - 2018., koji su identificirani 2015. godine, bili SMART (specifični, mjerljivi, postizivi, realistični) (v. sliku 14).

Slika 14. Pokazatelji praćenja izvršenja plana su bili SMART?



No, četvrtina koordinatora nema mišljenje o karakteru pokazatelja praćenja izvršenja plana dok ih se skoro petina (preciznije, 18.8%) smatra da nisu bili SMART pokazatelji. Gledišta potonjih se daju u boksu 7.

Boks 7: Zašto pokazatelji nisu bili SMART?

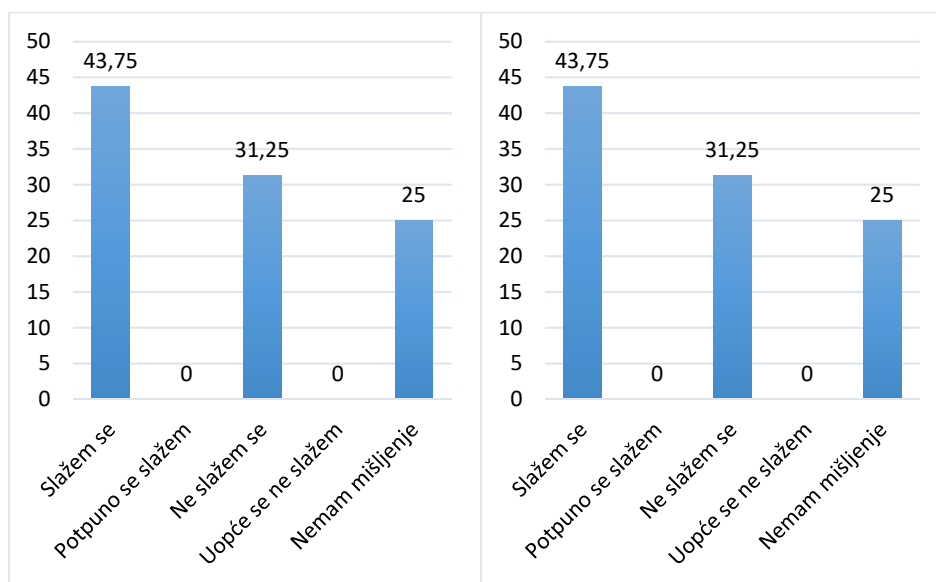
- U prvom ciklusu izrade bilo je određenih nesnalaženja svih učesnika procesa; institucije po prvi put imaju obavezu da mjere svoje ciljeve i postignuća po zadanim kriterijima.
- Adekvatan odgovor je djelomično, ali nije ponuđen. U vezi s pokazateljima uspjeha za konsolidirane srednjoročne ciljeve, DEI (kao i ostale institucije), određivala je pokazatelje za svoj „dio“ konsolidiranog srednjoročnog cilja, ali pokazatelje nije niko konsolidirao, te teško da mogu biti SMART. Pokazatelji rezultata za programe i projekte mnogo su više SMART.
- U prvoj su godini neki pokazatelji postavljeni neadekvatno jer se nakon prve godine izvještavanja uočio propust u samom definiranju i programa kao i projekata, a samim tim i pokazatelja kojima se isti prate.
- Pokazatelji nisu specifični za taj nivo mjerenja - najčešće su nemjerljivi, gdje su nekada potrebni i podindikator da objasne indikator. Nije bilo polaznog stanja koje je korektno definirano.

- Dobrim dijelom pokazatelji nisu bili SMART, što je posljedica nedovoljne pripremljenosti, kao i nepostojanja okvira za praćenje rezultata rada.

Zaključak: Zbog nedovoljne pripremljenosti procesa planiranja postojale su poteškoće u kvantifikaciji pokazatelja izvršenja SPRVMP 2016.-2018.

Gledišta koordinatora o polaznim i ciljanim vrijednostima ostvarenja srednjoročnih ciljeva SPRVM 2016.-2018. su identična. Da su bili dobro utvrđeni smatra 43.8% koordinatora, 31.3% ih smatra da nisu bili dobro utvrđeni dok ih četvrtina nema mišljenje o pokazateljima (v. sliku 15).

Slika 15. Polazne (lijevi panel) i ciljane (desni panel) vrijednosti pokazatelja su bile dobro postavljene?



Gledišta koordinatora koji smatraju da ciljane vrijednosti pokazatelja nisu bile dobro postavljene daju se u boksu 8.

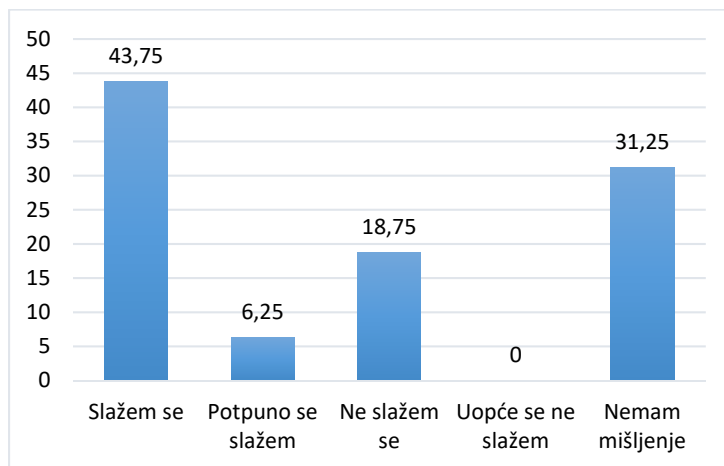
Boks 8: Zašto ciljane vrijednosti pokazatelja nisu bile dobro postavljene?

- Bila je potrebna modifikacija određenih pokazatelja kako bi se isti mogli realnije pratiti.
- "Djelomično" bi bio adekvatan odgovor. DEI je 2015. relativno dobro utvrdila ciljane vrijednosti pokazatelja uspjeha za 'svoj' dio konsolidiranog srednjoročnog cilja, ali nije jasan doprinos i mjerenje doprinosa pojedinačnih institucija ostvarenju konsolidiranih ciljeva, odnosno za konsolidirane ciljeve ne postoje konsolidirani indikatori niti je jasno tko ih može kreirati.
- Za neke od ciljanih vrijednosti može se reći da su bili loše utvrđene jer se kroz proces godišnjeg planiranja i izvještavanja utvrdilo da su neke aktivnosti postavljene kao programi ili projekti.

Zaključak: Potrebno je poduzeti dodatne napore na konsolidaciji indikatora

Jedno od pitanja koje iziskuje dublju analizu je pitanje ljudskih resursa. Prema gledištu polovice koordinatora, ljudski resursi institucija BiH za ostvarenje srednjoročnih ciljeva su adekvatni (v. sliku 16).

Slika 16. Ljudski resursi institucija BiH su bili adekvatni?



Izvjestan broj koordinatora (preciznije, 31.3%) nema izraženo mišljenje o adekvatnosti ljudskih resursa. Skoro petina (preciznije, 18.8%) ih smatra da odnosni resursi nisu adekvatni (v. boks 9).

Boks 9: Zašto ljudski resursi za ostvarenje srednjoročnih ciljeva nisu bili adekvatni?

- Sa aspekta institucije, nemamo dovoljan broj uposlenih.
- Institucija ne raspolaže s kvalitetnim kadrovima, a posebno onima koji bi se bavili planskim dokumentima i praćenjem istih.
- U cilju ostvarivanja srednjoročnih ciljeva Institucija je imenovala članove komisije koje su imali mogućnost prisustvovanja obukama.
- Glavni nedostatak cijelog procesa su neodgovarajuće pripremljeni i nedostatni ljudski resursi za provođenje i ostvarivanje zadanih ciljeva.

Zaključak: Potrebno je temeljitije istražiti pitanje adekvatnosti kadrova odgovornih za srednjoročno planiranje institucija

6.2.3. Izvučene su korisne lekcije iz procesa pripreme i provođenja SPRVM 2016.-2018.

Prema gledištima koordinatora, najvažnije lekcije iz procesa pripreme i realizacije SPRVM 2016.-2018. su:

A) Lekcije relevantne za Vijeće ministara

- Treba regulativnom urediti dugoročno planiranje na nivou institucija BiH, a poželjno i za cijelu BH

- Potrebno je uspostaviti okvir za praćenje rezultata (praćenje realizacije srednjoročnih ciljeva bez koordinacije u planiranju s ostalim razinama vlasti ne može biti mjereno SMART indikatorima. Nejasno je li moguće konsolidirati i indikatore, tko bi to radio, te tko bi odredio ciljne vrijednosti za konsolidirane indikatore)
- Ponovno razmotriti strateške ciljeve i uskladiti ih s novim izazovima
- Treba poboljšati koordinaciju učesnika procesa
- Ciljeve trebaju pratiti standardizirani, jasno mjerljivi programi, koje bi bilo lakše pratiti obzirom na veliki broj institucija koje učestvuju u postupku srednjoročnog planiranja
- Institucije s nivoa BiH ne mogu same realizirati ciljeve iz strateškog okvira
- Terminski uskladiti DOB sa srednjoročnim planiranjem
- Nejasno je mjerenje doprinosa realizaciji konsolidiranih srednjoročnih ciljeva Vijeća ministara BiH (srednjoročni ciljevi teško mogu biti SMART jer je njihova realizacija, bez koordinacije u izradi planova s ostalim razinama vlasti, nerealna).

B) Lekcije relevantne za Ministarstvo financija i trezora

- Bazu podataka treba pojednostaviti za upotrebu (modul za srednjoročno planiranje pojednostaviti za upotrebu izdvojiti kao zasebnu web aplikaciju)
- Uskladiti zahtjeve i postupke za provođenje planiranja
- Treba bolje povezati i uskladiti DOB/budžet sa srednjoročnim planiranjem
- Adekvatno uvezati i pratiti programe i projekte kroz BPMIS i PIMIS kao i sve aktivnosti koje institucija ima u realiziranju programa i projekata
- Organizirati obuke za državne službenike zadužene za rad na BPIMS aplikaciji.

C) Relevantne za Direkciju za ekonomsko planiranje

- DEP treba neminovno preuzeti vodstvo u procesu planiranja s naglaskom na dugoročno i biti voditelj u procesu praćenja dugoročnih rezultata rada i povezivanja sa srednjoročnim i godišnjim rezultatima za što je nužno uspostaviti funkcionalniju komunikaciju i koordinaciju sa nadležnim za proces upravljanja (Predsjedavajući VM, GT VM BiH, MFT, DEI, PARCO, MP BiH).
- Nužno je redefinirati ciljeve (manji broj ciljeva)
- Nužno je uskladiti zahtjeve i postupke za provođenje planiranja
- Treba postupke planiranja i izvještavanja automatizirati i povezati s planiranjem i izvršenjem budžeta kako bi sam postupak planiranja i izvještavanja bio jednostavniji i pristupačniji korisnicima.

D) Relevantne za druge institucije BiH

- Važi za sve institucije u procesu: više pažnje potrebno je posvetiti stručnom usavršavanju o cjelokupnom procesu planiranja koji važi za institucije BiH te o novim saznanjima i praksama, prilagođeno za različite organizacione nivoe
- Program za unos mora biti jednostavniji kao i način izvještavanja (aktualno stanje zahtjeva izuzetnu angažiranost institucija, što utiče na poslove osnovne djelatnosti)

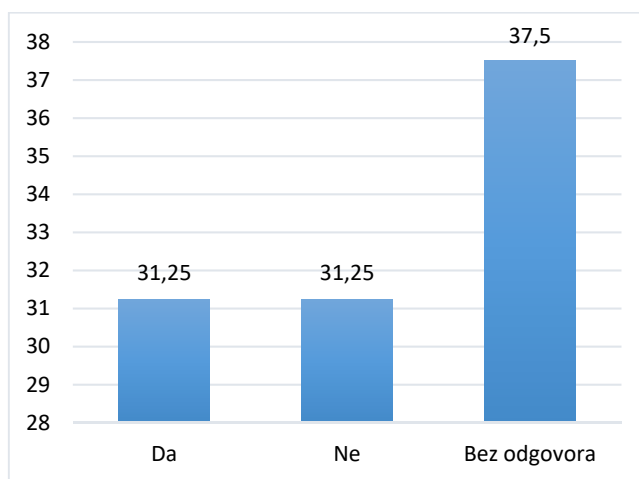
- MP BiH zajedno s Uredom koordinatora reforme javne uprave treba nužno raditi na unapređenju okruženja za uspostavu sistema upravljanja, i s tim u svezi staviti fokus na podsistem planiranja prateći razvoj politike i informirajući ključne partnere o razvoju, te time potičući na izgradnji svijesti i kulture planiranja u institucijama, za što je nužno definiranje projektnih aktivnosti kojim će se za kroz proces praćenja strategije za reformu javne uprave staviti naglasak na ove ključne elemente uspjeha razvoja BiH i boljeg upravljanja.

1. Nužno je adekvatnije utvrđivati razvojni fokus

Kad se ima u vidu relevantnost SPRVM 2016.-2018. čini se da je trebalo pripremiti više strateških podloga (background studies) i uključiti u razmatranje alternativne scenarije razvoja i kvantificirati prateće rizike.

U nedostatku toga razumljivo je da najveći broj koordinatora (37.5%) nema izraženo gledište o adekvatnom broju strateških ciljeva i eventualnog gubljenju strateškog fokusa zbog toga. Po trećina koordinatora (preciznije, 31.3%) smatra da da 14 strateških ciljeva (ni)je bilo previše i da se zbog toga (ni)je izgubio strateški fokus razvojnog planiranja (v. sliku 17).

Slika 17. Da li je 14 strateških ciljeva bilo previše pa se izgubio razvojni fokus?



Koordinatori nemaju izraženo gledište o tome koje bi postojeće strateške ciljeve trebalo tretirati ciljem nižeg reda (specifičnim ciljevima) izuzev strateškog cilja broj 9: *Razvoj energetske potencijala, posebno obnovljivih izvora energije i povećanje energetske efikasnosti*.

Koordinatori smatraju da bi, vezano za naredni ciklus SPRVM i potrebu definiranja novih ciljeva:

„potrebno izvršiti pomniju analizu uzroka zastoja u razvojnim politikama BiH. Za te potrebe nužno je da se ključne partner institucije na razvoju sistema planiranja sastanu i utvrde spomenute uzroke, te kroz njih definiraju problem i zadaju strateške ciljeve. Vjerojatno će isti se ticati onih pitanja koji utječu i zadiru vertikalno i horizontalno u sve politike, a

tiču se integriteta i dosljednog provođenja politika, te izgradnje kapaciteta za reforme“.

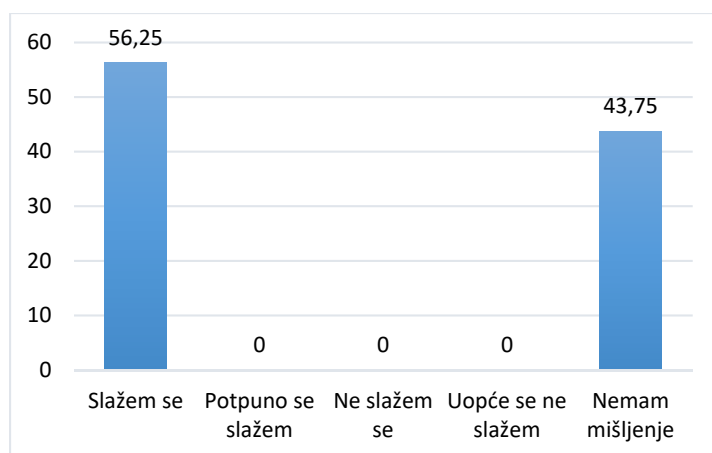
Konkretno, koordinatori smatraju da bi u naredni ciklus SPRVM trebalo uvesti slijedeće strateške ciljeve:

- Informatizacija društva, naučno-istraživački rad
- Strategija razvoja i unapređenja saradnje u ključnim aspektima vezanim za srednjoročni program rada
- Edukacija u procesu upravljanja rizicima
- Integracija u Evropsku uniju
- Reforma javne uprave
- Razvoj malog i srednjeg poduzetništva.

2. Nužno je uložiti dodatne napore na povećanju efektivnosti planiranja

Preko polovice koordinatora (preciznije, 56.3%) smatra da su rezultati SPRV 2016.- 2018. održivi na dugi rok (v. sliku 18).

Slika 18. Rezultati SPRVM 2016.-2018 su održivi?



No, više od dvije petine koordinatora (preciznije, 43.8%) nema izraženo gledište o tome je li rezultat SPRV 2016.-2018. održivi su na dugi rok (v. boks 10).

Boks 10: Zašto SPRV 2016.-2018. nije bio efektivniji?

- Srednjoročno planiranje kao ovakvo nema uticaja na strateške ciljeve ili je taj uticaj nemjerljiv. Sve se i dalje dešava stihijski a projekti u srednjoročnim planovima su aktivnosti koje nemaju vremensku ograničenost i najčešće su administrativne a ne razvojne prirode.
- Za SPRVM 2016.-2018. godina prvi put je pripreman trogodišnji srednjoročni plan, te je u toku izrade bilo potrebe za prilagođavanje i doradu, a sve u cilju obuhvatanja svih aktivnosti institucije.

- Trenutno postavljeni rezultati nisu održivi obzirom da nemaju okvir za praćenje rezultata, te su postavljeni ciljevi i pokazatelji slabo definirani.
- Adekvatan odgovor je „djelomično“. Čak i ako su pokazatelji rezultata i ciljane vrijednosti tih pokazatelja ispravno određeni, teško da svi rezultati mogu biti održivi, jer su pojedini rezultati kontinuiranih aktivnosti u skladu s mandatom. Održivi su vjerojatno oni koji se odnose na usvajanje bitnih zakonskih ili podzakonskih akata ili državnih strateških dokumenata.

Zaključak: Nužno je adekvatnije povezati strateške ciljeve i programe za njihovo ostvarivanje

Prema mišljenju koordinatora moguće je povećati efektivnost srednjoročnog planiranja. S tim u vezi potrebno je poduzeti slijedeće radnje:

- Postavljanje realnijih ciljeva, programa i njihovih pokazatelja, koji se mogu lakše pratiti i evaluirati
- Možda voditi računa o realnim mogućnostima (s obzirom na ograničene nadležnosti državnog nivoa) za postizanje određenih ciljeva (puno toga je u nadležnosti entiteta i nižih nivoa vlasti)
- Za one rezultate koji imaju karakter održivosti, vjerojatno je bitno planirati ih i ostvarivati u skladu s propisima koji se odnose na uključivanje svih zainteresiranih aktera u kreiranje politike/propisa; u skladu s propisima koji se odnose na procjenu utjecaja, konsultacije i posebno na usklađivanje domaćih propisa s *acquis-em*. Također, bitno je te rezultate planirati u skladu s ciljevima ili mjerama postojećih strateških dokumenata (iz strateškog okvira)...
- Poboljšanje ekonomske situacije u zemlji i bolja koordinacija aktivnosti državnog nivoa s nižim nivoima vlasti
- Obzirom da je prvi period za koji se radio SPRVM bio 2016.-2018. postupku se pristupilo više teoretski nego praktično. Vremenom će se iskristalisati mnoge nedoumice, kako bi ovaj postupak zaista bio od koristi donosiocima Odluka i služio svrsi za koju je uspostavljen
- Smart indikatori, tri nivoa ciljeva, smanjiti broj srednjoročnih ciljeva; sve u svemu, unaprijediti tehniku planiranja
- Za izradu novih srednjoročnih planova potrebno je raditi korekcije u skladu s relevantnim promjenama planiranih aktivnosti institucije, a koje su proistekle iz određenih unutrašnjih i eksternih faktora
- Uspostaviti zajednički okvir za praćenje rezultata, formirati tijelo koje će biti zaduženo za njegovo praćenje i informiranje, nadležni koji će postupati dosljedno i u skladu sa stručnim preporukama tog tijela; pomnije analizirati potrebe i redefinirati ciljeve i pokazatelje koji će biti u skladu sa SMART metodologijom i usklađene sa zajedničkim okvirom institucija BiH
- Srednjoročni plan Ministarstva sigurnosti BiH za period 2017.-2019. godina nije donesen/usvojen, jer nikada nije zaprimljeno Mišljenje Ministarstva finansija i trezora BiH za isti, što je otežalo izradu Izvještaja o provođenju srednjoročnog plana za 2017. iz razloga što se srednjoročni plan institucije svake godine dopunjava za jednu godinu i nije statičan dokument, te se postavlja pitanje da li je “rolling sistem” pravi model. Ovaj sistem može efektivno funkcionirati samo ako su dinamika planiranja financija i srednjoročnog plana sasvim sinkronizirane, te ako se Srednjoročni plan VM BiH i institucija svake godine pravovremeno donosi i usvaja.

6.3. Nalazi evaluacije o ostvarivanju strateških ciljeva SPRVM 2016.-2018. temeljem gledišta koordinatora za planiranje institucija BiH

Strateški cilj broj 1: Makroekonomska stabilnost

Ukupno su date ocjene za 16 programa, što iznosi 33.3% ukupnog broja programa odnosno cilja.

Tabela 5. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH	2
2	Uprava za indirektno oporezivanje	3
3	Agencija za unapređenje stranih investicija u Bosni i Hercegovini - FIPA	3
4	Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine	2
6	Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih polova BiH	6
7	Ukupno odgovoreno	16
8	Ukupan broj programa	48

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa je 60.1%.

Tabela 6. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018

Dimenzije programa	Elementi ocjene programa	Prost prosjek
A. Svrha i osmišljenost programa (40%)	1. Planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018.	85.94
	3. Ljudski, materijalni, finansijski i drugi resursi za realizaciju programa bili su adekvatni	3.13
B. Upravljanje programom (20%)	1. Institucija redovito prikuplja pravodobne i vjerodostojne podatke o provedbi programa i koristiti ih za upravljanje programom	67.19
	3. Sredstva iz budžeta države dostavljana su pravodobno i trošila se za namijenjenu svrhu programa	79.69
C. Rezultati programa / odgovornost (40%)	1. Program je imao adekvatne pokazatelje ostvarenja	76.56
	2. Program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenja	75.00
	3. Program je imao adekvatne ciljane vrijednosti pokazatelja ostvarenja	75.00
	4. Program pokazuje adekvatan napredak u postizanju srednjoročnih ciljeva	76.56
	6. Performanse programa smatraju se povoljnim u poređenju s drugim programima	42.19

Prema gledištu koordinatora, glavna dimenzija programa koja je doprinosila ostvarenju programa je „planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018“.

Boks 11: Zašto programi za makro stabilnost nisu bili učinkovitiji?

“Konstantno je prisutan nedostatak dovoljnog broja izvršilaca, kao i materijalnih i finansijskih sredstava za implementaciju programa.

Potrebno je poraditi na poboljšanju načina praćenja realizacije programa (npr. revidiranje definisanih pokazatelja), kao i na kvalitetu načina izvještavanja.

Implementacija Odluke o postupku srednjoročnog planiranja, načinu praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine se odvija uz određene poteškoće, što je i razumljivo obzirom da se u prvim godinama provedbe pokušavaju pronaći najbolja rješenja za harmoniziranje i koordinaciju procesa planiranja, kao i unapređenje procesa praćenja programa i planova i izvještavanja o realizaciji istih. Vjerujemo da će Ministarstvo finansija i trezora BiH i Direkcija za ekonomsko planiranje koje na određeni način pružaju podršku (u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja) osnovnim nosiocima aktivnosti, odnosno Vijeću ministara BiH i institucijama BiH, u narednom periodu uložiti dodatni napor s ciljem kvalitativnog poboljšanja izrade srednjoročnih planova (posebno kada je riječ o usklađivanju programa u srednjoročnom planiranju i budžetiranju).

Pored toga, primjetno je da postoje određene nedoumice, vezano za samo izvještavanje o provođenju srednjoročnih planova rada i godišnjih programa rada. Naime, mišljenja smo da nije suvislo postaviti i pitanje o potrebi izrade praktično dva izvještaja za istu godinu implementacije (po različitim odlukama) srednjoročnog plana rada i godišnjeg programa rada za istu godinu. Kao dokaz ovome ukazujemo na odredbe člana 6. stav (6) Odluke o postupku srednjoročnog planiranja, načinu praćenja i izvještavanja u institucijama BiH, gdje se navodi: “Srednjoročni plan rada institucije BiH provodi se putem godišnjih programa rada institucije BiH”. Slijedom ove odredbe logično slijedi da se i izvršenje Srednjoročnog programa rada VMBIH i Srednjoročnog plana rada institucija BiH prati putem redovnih godišnjih izvještaja na osnovu izvještaja o izvršenju godišnjih programa rada. Postoje i određene dileme vezane za opravdanost same strukture ciljeva počev od općeg cilja razvoja, strateškog cilja, srednjoročnog cilja, specifičnih ciljeva, programa, projekata, aktivnosti. Ovo je neophodno pojednostaviti ili preciznije definirati.”

Strateški cilj broj 2: Unaprijediti razvoj konkurentnog ekonomskog okruženja

Ukupno su date ocjene za 23 programa što iznosi 51.1 % ukupnog broja programa odnosno cilja.

Tabela 7. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	Agencija za nadzor nad tržištem BiH	7
2	Agencija za osiguranje u Bosni i Hercegovini	4
3	Vijeće za državnu potporu BiH	1
4	Institut za standardizaciju Bosne i Hercegovine	7
5	Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH	4
6	Ukupno ocijenjeno programa	23
7	Ukupan broj programa	45

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa je 50.9%.

Prema gledištu koordinatora, glavna dimenzija programa koja je doprinosila ostvarenju programa je „program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenje“.

Tabela 8. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018

Dimenzije programa	Elementi ocjene programa	Prost prosjek
A. Svrha i osmišljenost programa (40%)	1. Planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018.	65.2
	3. Ljudski, materijalni, finansijski i drugi resursi za realizaciju programa bili su adekvatni	26.1
B. Upravljanje programom (20%)	1. Institucija redovito prikuplja pravodobne i vjerodostojne podatke o provedbi programa i koristiti ih za upravljanje programom	43.5
	3. Sredstva iz budžeta države dostavljana su pravodobno i trošila se za namijenjenu svrhu programa	65.2
C. Rezultati programa / odgovornost (40%)	1. Program je imao adekvatne pokazatelje ostvarenja	65.2
	2. Program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenje	71.7
	3. Program je imao adekvatne ciljane vrijednosti pokazatelja ostvarenja	62.0
	4. Program pokazuje adekvatan napredak u postizanju srednjoročnih ciljeva	58.7
	6. Performanse programa smatraju se povoljnim u poređenju s drugim programima	14.1

Boks 12: Zašto programi za unaprjeđenje razvoja konkurentskog ekonomskog okruženja nisu bili učinkovitiji?

- Obzirom da su programi kroz srednjoročni plan rada institucije zasnovani na mandatu i da isti proizlaze iz mandata institucije, nije rijedak slučaj da sama institucija nije u mogućnosti da realizuje sama Program. Realizacija istih ne zavisi samo od institucije. Kroz primjer naše institucije, da bi *Agencija za osiguranje u Bosni i Hercegovini* mogla doprinijeti kreiranju jedinstvenog ekonomskog prostora na tržištu Bosne i Hercegovine ključno je da se propisi koji se donose na entitetskom nivou u skladu sa Zakonom o Agenciji za osiguranje dostave na saglasnost Upravnom odboru Agencije. Obzirom da je u proteklom periodu ne rijedak slučaj da se propisi usvajaju bez saglasnosti Upravnog odbora Agencije i nedostavljanja istih uopšte na saglasnost, trenutno je na tržištu veći stepen neusaglašenih propisa nego što je bio prije 10 godina. Jako veliku ulogu ima naravno i politički faktor u svemu tome tako da se teško može definisati program, koji će realizacijom doprinijeti stvaranju jedinstvenog ekonomskog prostora i tržišne fer konkurencije.

Strateški cilj 3: Razvoj ljudskih resursa

Ukupno su date ocjene za šest programa, što iznosi 46.2% ukupnog broja programa odnosno cilja.

Tabela 9. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja	4
2	Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta	2
3	Ukupno ocijenjeno programa	6
4	Ukupan broj programa	13

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa je 42.1%.

Tabela 10. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018

Dimenzije programa	Elementi ocjene programa	Prost prosjek
A. Svrha i osmišljenost programa (40%)	1. Planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018.	79.2
	3. Ljudski, materijalni, finansijski i drugi resursi za realizaciju programa bili su adekvatni	4.2
B. Upravljanje programom (20%)	1. Institucija redovito prikuplja pravodobne i vjerodostojne podatke o provedbi programa i koristiti ih za upravljanje programom	75.0

	3. Sredstva iz budžeta države dostavljana su pravodobno i trošila se za namijenjenu svrhu programa	79.2
C. Rezultati programa / odgovornost (40%)	1. Program je imao adekvatne pokazatelje ostvarenja	0.0
	2. Program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenje	25.0
	3. Program je imao adekvatne ciljane vrijednosti pokazatelja ostvarenja	25.0
	4. Program pokazuje adekvatan napredak u postizanju srednjoročnih ciljeva	37.5
	6. Performanse programa smatraju se povoljnim u poređenju s drugim programima	37.5

Prema gledištu koordinatora, glavna dimenzija programa koja je doprinosila ostvarenju programa je „planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018“.

Boks 13: Zašto programi za razvoj ljudskih resurs nisu bili učinkovitiji?

- Nisu postojali adekvatni ljudski resursi potrebni za implementaciju programa u smislu nedovoljnog broja zaposlenih u osnovnoj djelatnosti koja je nadležna za provođenje programa, odnosno nisu osigurana finansijska sredstva i odobreno potrebno novo zapošljavanje;
- Prikupljanje podataka o provođenju programa doprinijelo je njihovoj promjeni u narednim ciklusima planiranja, smanjenju broja programa i projekata, boljom fokusiranošću na planiranje i ostvarivanje ciljeva te "navelo" instituciju da istinski preispita svoj mandat, misiju i viziju.
- Konceptija odgovora u ovom upitniku ne odražava u potpunosti moje stavove, zato je na određena pitanja dat odgovor "nemam mišljenje", nije ostavljen nikakav prostor za odgovor između "slažem se" i "ne slažem se", u oba slučaja radi se ili o potpunoj afirmaciji ili potpunoj negaciji.

Strateški cilj broj 4: Povećati industrijsku konkurentnost

Ukupno su date ocjene za jedan program, što iznosi 20.0 % ukupnog broja programa odnosno cilja.

Tabela 11. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH	1
3	Ukupno ocijenjeno programa	1
4	Ukupan broj programa	5

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa: 75.0%.

Tabela 12. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018

Dimenzije programa	Elementi ocjene programa	Prost prosjek
A. Svrha i osmišljenost programa (40%)	1. Planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018.	75.0
	3. Ljudski, materijalni, finansijski i drugi resursi za realizaciju programa bili su adekvatni	75.0
B. Upravljanje programom (20%)	1. Institucija redovito prikuplja pravodobne i vjerodostojne podatke o provedbi programa i koristiti ih za upravljanje programom	75.0
	3. Sredstva iz budžeta države dostavljana su pravodobno i trošila se za namijenjenu svrhu programa	75.0
C. Rezultati programa / odgovornost (40%)	1. Program je imao adekvatne pokazatelje ostvarenja	75.0
	2. Program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenje	75.0
	3. Program je imao adekvatne ciljane vrijednosti pokazatelja ostvarenja	75.0
	4. Program pokazuje adekvatan napredak u postizanju srednjoročnih ciljeva	75.0
	6. Performanse programa smatraju se povoljnim u poređenju s drugim programima	75.0

Strateški cilj broj 5: Unaprijediti kulturu i kreativne sektore

Ukupno su date ocjene za tri programa, što iznosi 42.9% ukupnog broja programa odnosnog cilja.

Tabela 13. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	Agencija za antidoping kontrolu	1
3	Ukupno ocijenjeno programa	3
4	Ukupan broj programa	7

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa je 75.0%.

Tabela 14. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018

Dimenzije programa	Elementi ocjene programa	Prost prosjek
A. Svrha i osmišljenost programa (40%)	1. Planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018.	75.0
	3. Ljudski, materijalni, finansijski i drugi resursi za realizaciju programa bili su adekvatni	75.0

B. Upravljanje programom (20%)	1. Institucija redovito prikuplja pravodobne i vjerodostojne podatke o provedbi programa i koristiti ih za upravljanje programom	75.0
	3. Sredstva iz budžeta države dostavljana su pravodobno i trošila se za namijenjenu svrhu programa	75.0
C. Rezultati programa / odgovornost (40%)	1. Program je imao adekvatne pokazatelje ostvarenja	75.0
	2. Program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenje	75.0
	3. Program je imao adekvatne ciljane vrijednosti pokazatelja ostvarenja	75.0
	4. Program pokazuje adekvatan napredak u postizanju srednjoročnih ciljeva	75.0
	6. Performanse programa smatraju se povoljnim u poređenju s drugim programima	75.0

Strateški cilj broj 6: Ravnomjeran regionalni razvoj

Ukupno su date ocjene za 0 programa, što iznosi 0% ukupnog broja programa odnosno cilja.

Tabela 15. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	Ukupno ocijenjeno programa	0
2	Ukupan broj programa	30

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa je 0%.

Strateški cilj broj 7: Pобоljšanje upravljanja okolišem i razvoj okolišne infrastrukture, uz povećanje otpornosti na klimatske promjene

Ukupno su date ocjene za šest programa, što iznosi 42.9% ukupnog broja programa odnosno cilja.

Tabela 16. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	Ministarstvo civilnih poslova BiH	2
2	Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH	4
3	Ukupno ocijenjeno programa	6
4	Ukupan broj programa	14

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa: 62.5%.

Tabela 17. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018

Dimenzije programa	Elementi ocjene programa	Prost prosjek
A. Svrha i osmišljenost programa (40%)	1. Planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018.	75.0
	3. Ljudski, materijalni, finansijski i drugi resursi za realizaciju programa bili su adekvatni	50.0
B. Upravljanje programom (20%)	1. Institucija redovito prikuplja pravodobne i vjerodostojne podatke o provedbi programa i koristiti ih za upravljanje programom	50.0
	3. Sredstva iz budžeta države dostavljena su pravodobno i trošila se za namijenjenu svrhu programa	75.0
C. Rezultati programa / odgovornost (40%)	1. Program je imao adekvatne pokazatelje ostvarenja	75.0
	2. Program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenje	75.0
	3. Program je imao adekvatne ciljane vrijednosti pokazatelja ostvarenja	75.0
	4. Program pokazuje adekvatan napredak u postizanju srednjoročnih ciljeva	62.5
	6. Performanse programa smatraju se povoljnim u poređenju s drugim programima	25.0

Strateški cilj broj 8: Brži i efikasniji razvoj poljoprivrede i ruralni razvoj

Ukupno su date ocjene za 13 programa, što iznosi 59.1% ukupnog broja programa odnosnog cilja.

Tabela 18. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja	5
2	Ured za harmonizaciju sistema plaćanja u poljoprivredi - MVTEO	3
3	Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH	5
4	Ukupno ocijenjeno programa	13
5	Ukupan broj programa	22

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa: 43.3%.

Tabela 19. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018

Dimenzije programa	Elementi ocjene programa	Prost prosjek
A. Svrha i osmišljenost programa (40%)	1. Planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018.	59.6
	3. Ljudski, materijalni, finansijski i drugi resursi za realizaciju programa bili su adekvatni	42.3
B. Upravljanje programom (20%)	1. Institucija redovito prikuplja pravodobne i vjerodostojne podatke o provedbi programa i koristiti ih za upravljanje programom	53.8

	3. Sredstva iz budžeta države dostavljana su pravodobno i trošila se za namijenjenu svrhu programa	48.1
C. Rezultati programa / odgovornost (40%)	1. Program je imao adekvatne pokazatelje ostvarenja	53.8
	2. Program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenje	30.8
	3. Program je imao adekvatne ciljane vrijednosti pokazatelja ostvarenja	48.1
	4. Program pokazuje adekvatan napredak u postizanju srednjoročnih ciljeva	13.5
	6. Performanse programa smatraju se povoljnim u poređenju s drugim programima	13.5

Prema gledištu koordinatora, glavna dimenzija programa koja je doprinosila ostvarenju programa je „planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018“.

Strateški cilj broj 9: Razvoj energetske potencijala, posebno obnovljivih izvora energije i povećanje energetske efikasnosti

Ukupno su date ocjene za jedan program, što iznosi 100% ukupnog broja programa odnosno cilja.

Tabela 20. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH	1
2	Ukupno ocijenjeno programa	1
3	Ukupan broj programa	1

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa je 75%.

Tabela 21. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018

Dimenzije programa	Elementi ocjene programa	Prost prosjek
A. Svrha i osmišljenost programa (40%)	1. Planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018.	75.0
	3. Ljudski, materijalni, finansijski i drugi resursi za realizaciju programa bili su adekvatni	75.0
B. Upravljanje programom (20%)	1. Institucija redovito prikuplja pravodobne i vjerodostojne podatke o provedbi programa i koristiti ih za upravljanje programom	75.0
	3. Sredstva iz budžeta države dostavljana su pravodobno i trošila se za namijenjenu svrhu programa	75.0
	1. Program je imao adekvatne pokazatelje ostvarenja	75.0

C. Rezultati programa / odgovornost (40%)	2. Program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenje	75.0
	3. Program je imao adekvatne ciljane vrijednosti pokazatelja ostvarenja	75.0
	4. Program pokazuje adekvatan napredak u postizanju srednjoročnih ciljeva	75.0
	6. Performanse programa smatraju se povoljnim u poređenju s drugim programima	75.0

Strateški cilj broj 10: Povećati mogućnosti za zapošljavanje

Ukupno su date ocjene za tri programa, što iznosi 100% ukupnog broja programa odnosno cilja.

Tabela 22. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	Agencija za rad i zapošljavanje BiH	3
2	Ukupno ocijenjeno programa	3
3	Ukupan broj programa	3

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa: 75%.

Tabela 23. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018

Dimenzije programa	Elementi ocjene programa	Prost prosjek
A. Svrha i osmišljenost programa (40%)	1. Planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018.	75.0
	3. Ljudski, materijalni, financijski i drugi resursi za realizaciju programa bili su adekvatni	75.0
B. Upravljanje programom (20%)	1. Institucija redovito prikuplja pravodobne i vjerodostojne podatke o provedbi programa i koristiti ih za upravljanje programom	75.0
	3. Sredstva iz budžeta države dostavljana su pravodobno i trošila se za namijenjenu svrhu programa	75.0
C. Rezultati programa/ odgovornost (40%)	1. Program je imao adekvatne pokazatelje ostvarenja	75.0
	2. Program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenje	75.0
	3. Program je imao adekvatne ciljane vrijednosti pokazatelja ostvarenja	75.0
	4. Program pokazuje adekvatan napredak u postizanju srednjoročnih ciljeva	75.0
	6. Performanse programa smatraju se povoljnim u poređenju s drugim programima	75.0

Strateški cilj broj 11: Promovirati inkluzivnost u obrazovanju

Ukupno su date ocjene za 0 programa , što iznosi 0% ukupnog broja programa odnosno cilja.

Tabela 24. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	-	0
2	Ukupno ocijenjeno programa	0
3	Ukupan broj programa	0

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa je 0%.

Strateški cilj broj 12: Smanjiti siromaštvo i socijalnu isključenost

Ukupno su date ocjene za sedam programa, što iznosi 87.5% ukupnog broja programa odnosno cilja.

Tabela 25. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	Fond za povratak Bosne i Hercegovine	1
2	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice	6
3	Ukupno ocijenjeno programa	7
4	Ukupan broj programa	8

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa je 60%.

Tabela 26. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018

Dimenzije programa	Elementi ocjene programa	Prost prosjek
A. Svrha i osmišljenost programa (40%)	1. Planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018.	64.3
	3. Ljudski, materijalni, finansijski i drugi resursi za realizaciju programa bili su adekvatni	64.3
B. Upravljanje programom (20%)	1. Institucija redovito prikuplja pravodobne i vjerodostojne podatke o provedbi programa i koristiti ih za upravljanje programom	64.3
	3. Sredstva iz budžeta države dostavljana su pravodobno i trošila se za namijenjenu svrhu programa	64.3
C. Rezultati programa / odgovornost (40%)	1. Program je imao adekvatne pokazatelje ostvarenja	21.4
	2. Program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenje	21.4

3.	Program je imao adekvatne ciljane vrijednosti pokazatelja ostvarenja	21.4
4.	Program pokazuje adekvatan napredak u postizanju srednjoročnih ciljeva	21.4
6.	Performanse programa smatraju se povoljnim u poređenju s drugim programima	21.4

Strateški cilj broj 13: Unaprijediti zdravstvenu zaštitu

Ukupno su date ocjene za tri programa, što iznosi 75.0% ukupnog broja programa odnosno cilja.

Tabela 27. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH	3
2	Ukupno ocijenjeno programa	3
3	Ukupan broj programa	4

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa je 40%.

Tabela 28. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018

Dimenzije programa	Elementi ocjene programa	Prost prosjek
A. Svrha i osmišljenost programa (40%)	1. Planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018.	50
	3. Ljudski, materijalni, finansijski i drugi resursi za realizaciju programa bili su adekvatni	75
B. Upravljanje programom (20%)	1. Institucija redovito prikuplja pravodobne i vjerodostojne podatke o provedbi programa i koristiti ih za upravljanje programom	75
	3. Sredstva iz budžeta države dostavljana su pravodobno i trošila se za namijenjenu svrhu programa	75
C. Rezultati programa / odgovornost (40%)	1. Program je imao adekvatne pokazatelje ostvarenja	75
	2. Program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenje	75
	3. Program je imao adekvatne ciljane vrijednosti pokazatelja ostvarenja	75
	4. Program pokazuje adekvatan napredak u postizanju srednjoročnih ciljeva	75
	6. Performanse programa smatraju se povoljnim u poređenju s drugim programima	75

Boks 14: Zašto programi upaprjeđenja zdravstvene zaštite nisu bili učinkovitiji?

U Agenciji za lijekove i medicinska sredstva BiH sva sistematizovana radna mjesta nisu popunjena od početka rada maja 2009. (103 uposlena od 160 sistematizovanih). Nedostatak stručnog kadra je kontinuirano prisutan i o tome su izvještavane nadležne institucije. Odlaskom u penziju visokostručnog kadra broj se stalno smanjuje a poslovi preraspodjeljuju. Ljudski resursi su neadekvatni i trebaju se sve nadležne institucije uključiti i podržati hitnu popunu kadra. Reforma javne uprave morala bi biti izbalansirana u skladu sa potrebama i rizicima koje ovakvo stanje nosi za ispunjavanje nadležnosti Agencije u zaštiti zdravlja stanovništva.

Strateški cilj broj 14: Ubrzati proces tranzicije i izgradnje kapaciteta

Ukupno su date ocjene za 56 programa, što iznosi 69.1% ukupnog broja programa odnosno cilja.

Tabela 29. Broj programa institucija BiH, 2016.-2018.

R. br.	Naziv institucije	Broj programa
1	Ministarstvo sigurnosti BiH	3
2	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH	3
3	Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine	3
4	DIREKCIJA ZA EKONOMSKO PLANIRANJE VIJEĆA MINISTARA BIH	4
5	Ministarstvo pravde	6
6	Direkcija za evropske integracije	22
7	Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja	1
8	Državna agencija za istrage i zaštitu	3
9	Ministarstvo odbrane BiH	4
10	Agencija za policijsku podršku	3
11	Ured koordinatora za reformu javne uprave	4
12	Ukupno ocijenjeno programa	56
13	Ukupan broj programa	81

Prosječna ponderirana ocjena ostvarenja strateškog cilja na temelju ocjene ostvarenja pojedinačnih programa je 42.7%.

Tabela 30. Ocjena programa od strane koordinatora institucija BiH, 2018

Dimenzije programa	Elementi ocjene programa	Prost prosjek
A. Svrha i osmišljenost programa (40%)	1. Planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018.	64.7
	3. Ljudski, materijalni, finansijski i drugi resursi za realizaciju programa bili su adekvatni	12.1
B. Upravljanje programom (20%)	1. Institucija redovito prikuplja pravodobne i vjerodostojne podatke o provedbi programa i koristiti ih za upravljanje programom	57.6
	3. Sredstva iz budžeta države dostavljana su pravodobno i trošila se za namijenjenu svrhu programa	58.9
	1. Program je imao adekvatne pokazatelje ostvarenja	33.9

C. Rezultati programa / odgovornost (40%)	2. Program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenje	39.3
	3. Program je imao adekvatne ciljne vrijednosti pokazatelja ostvarenja	43.3
	4. Program pokazuje adekvatan napredak u postizanju srednjoročnih ciljeva	38.4
	6. Performanse programa smatraju se povoljnim u poređenju s drugim programima	41.1

Boks 15: Zašto programi ubrzanja tranzicije i izgradnje kapaciteta nisu bili učinkovitiji?

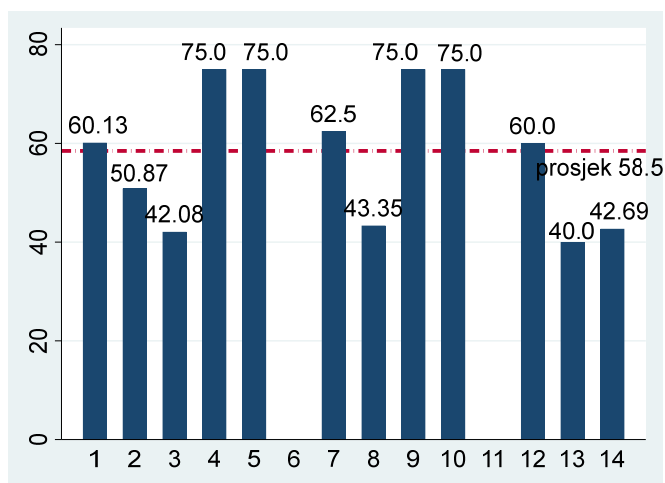
- U prvom kvartalu 2017. godine, na radnim sastancima predstavnika Ministarstva sigurnosti BiH, Ministarstva finansija i trezora BiH i Direkcije za ekonomsko planiranje BiH na kojima su prisustvovali službenici za finansije koji se bave planiranjem proračuna, te službenici angažirani na poslovima srednjoročnog planiranja institucije, izvršena je izmjena/inoviranje programske strukture MSBiH u skladu sa smjernicama koje su dobijene na pomenutim sastancima.
- Zbog prevelikog broja nivoa ciljeva, programa, projekata i aktivnosti teško je definisati kako same ciljeve i programe tako i indikatore za iste a time i polazne i ciljne vrijednosti.
- Misljenja smo da treba imati tri nivoa, strateski cilj, operativni cilj, mjere za realizaciju ciljeva u Srednjoročnom programu rada VMBiH a u Srednjoročnim planovima institucija dodatno mjere za realizaciju operativnih ciljeva (projekti i aktivnosti i njihova veza sa programima iz DOB-a).
- Postoji potreba izrade pasoša i biblioteke SMART indikatora.
 - a) Programi su određeni za realizaciju srednjoročnih ciljeva institucija koji su konsolidirani u srednjoročne ciljeve Vijeća ministara. Nije jasan doprinos niti mjerenje doprinosa pojedinačnih institucija u realizaciji konsolidiranih srednjoročnih ciljeva Vijeća ministara, ne postoje konsolidirani pokazatelji uspjeha za konsolidirane ciljeve VM. Upitnik također ne nudi odgovor "djelimično" što bi u većini slučajeva gdje je odgovoreno "nemam mišljenje" bilo iskorišteno, posebno zato što realizacija mnogih programa institucija koje su "koordinatori" ovisi o vanjskim faktorima.
 - b) Metoda za procjenu troškova projekata i programa srednjoročnog plana korespondira s programskim budžetiranjem koje još nije u potpunosti zaživjelo. Za programe u SPRVM 2016-2018 koji se odnose na korištenje IPA II važno je osigurati adekvatne ljudske kapacitete kao i konstantno i sistematsko jačanje kapaciteta zaposlenih u institucijama u BiH koji se bave ovim poslovima, kako bi BiH bila u mogućnosti odgovoriti na sve zahtjeve i optimalno iskoristiti raspoloživa sredstva i dugoročno izgraditi potrebne operativne strukture za korištenje EU fondova. Politika zadržavanja službenika dodatno može osigurati da naponi na izgradnji kapaciteta budu održivi, a samim tim i da korištenje IPA sredstava bude efikasnije.
 - c) Vrlo je važno imati pouzdane evidencije definiranih pokazatelja uspjeha i rezultata, dostupne svim učesnicima srednjoročnog i godišnjeg planiranja u instituciji.
 - d) Umjesto o doprinosu srednjoročnim, koji su konsolidirani na razini Vijeća ministara, možda je ispravnije govoriti o doprinosu realizacije programa provedbi specifičnih ciljeva. Međutim, izrada prvih srednjoročnih planova podrazumijevala je top-down pristup, odnosno najprije određivanje ciljeva i pokazatelja za njih, pa onda programa (i projekata) te odgovarajućih pokazatelja. Nije se mnogo vodilo računa o tome da bi pokazatelji rezultata za programe i projekte trebali na višoj razini kreirati pokazatelje uspjeha za ciljeve.

Prema gledištu koordinatora, glavna dimenzija programa koja je doprinosila ostvarenju programa je „planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018“.

6.4. Generalna ocjena učinaka srednjoročnog procesa planiranja

Na osnovu ocjena ostvarivanja programa pojedinačnih strateških ciljeva od strane nadležnih osoba za proces planiranja institucija BiH, moguće je dati generalnu ocjenu ostvarivanja strateških ciljeva (v. sliku 19).

Slika 19. Ostvarenje strateških ciljeva; 2016.- 2018 (u %)



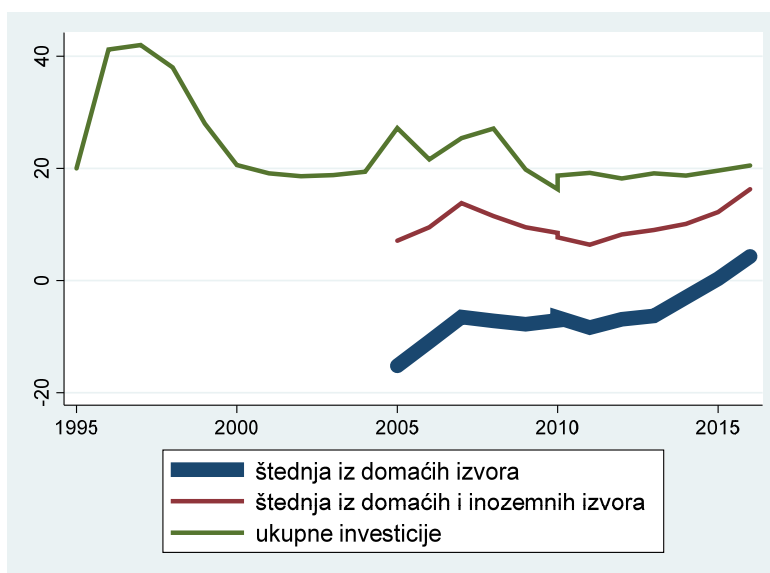
Prosta prosječna ocjena ostvarivanja programa je 58.5%, što bi moglo značiti da su programi imali adekvatan učinak. No, treba imati u vidu da za realizaciju pojedinih strateških ciljeva nema programa uopće (strateški cilj broj 11: Promovirati inkluzivnost u obrazovanju), da njihovi programi nisu uopće ocijenjeni (strateški cilj broj 6: Ravnomjeran ekonomski razvoj koji imao 30 programa) odnosno da je ocijenjen relativno mali broj njihovih programa (kod strateškog cilja broj 4: Povećati industrijsku konkurentnost ocijenjen je svega jedan program kao i kod strateškog cilja broj 9: Razvoj energetske potencijala, posebno obnovljivih izvora energije i povećanje energetske efikasnosti, pri čemu treba imati u vidu da kod tog cilja postoji svega jedan program).

Jednostavno kazano, programi pojedinih strateških ciljeva su:

- umjereno učinkoviti (programi strateških ciljeva 4, 5, 9 i 10),
- adekvatni (programi strateških ciljeva 1, 7 i 12) i
- neučinkoviti (programi strateških ciljeva 2, 3, 8, 13 i 14)

BiH je u razdoblju 2016.-2018. postigla izvjesne zadovoljavajuće rezultate. Primjerice, po prvi put u razdoblju poslije 1995. god. javlja se pozitivna domaća štednja, zahvaljujući pozitivnoj domaćih štednji iz javnih izvora, bolje kazano zahvaljujući fiskalnoj konsolidaciji koja se javlja u razdoblju poslije 2015. god. sukladno Reformske agendi. Time se jaz između investicija i štednje, bolje kazano stalno većih investicija od štednje, suzio, što znači da BiH u manjem stupnju financira investicije „uvozom štednje“ tj. deficitima tekućeg računa platne bilance (v. sliku 20).

Slika 20. Štednja i investicije; BiH, 1995.-2017. (u % BDP)



Izvor: vlastita obrada temeljem podataka World Bank (2018)

No, unatoč tim pozitivnim kretanjima, mora se konstatirati da bosanskohercegovačka ekonomija nije postizala ni unutarnju ni vanjsku ravnotežu tijekom razdoblja 2016.-2018, kako pokazuju podaci tablice 31.

Tabela 31. Pokazatelji vanjske i unutarnje neravnoteže; BiH i tri članice EU s najlošijim skorom; 2017.

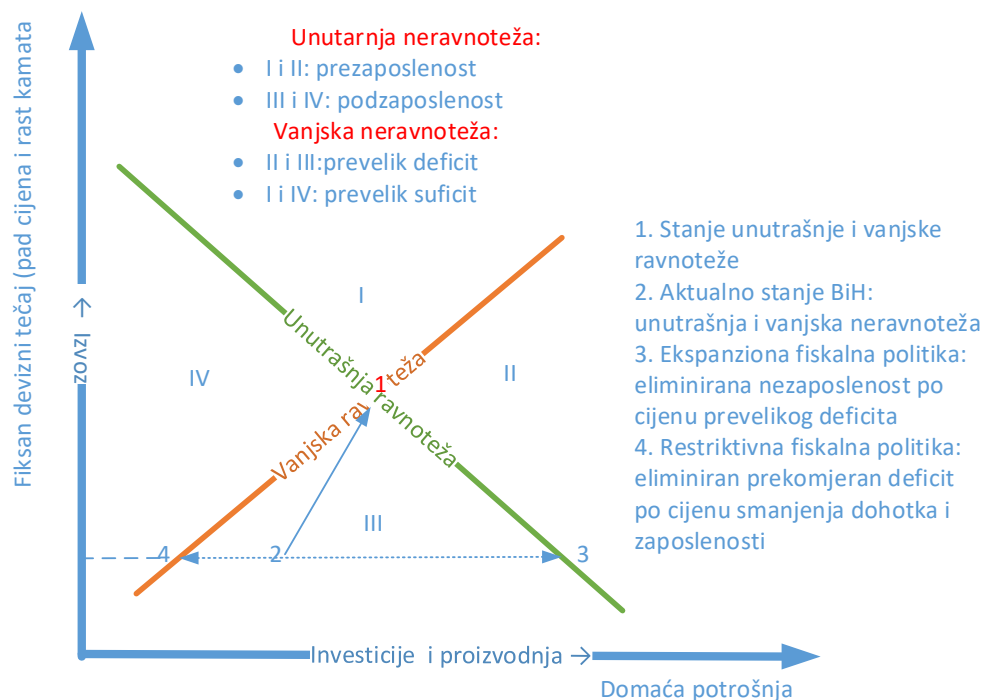
R. br.	Tekući račun (% BDP)	NIIP (% BDP)	Javni dug (% BDP)	Saldo budžeta	Nezaposlenost (%)	Cijene
Prag	-4%	-35%	60% BDP	-3%	10%	2%
1	Cipar: -5	Irska: -149.3	Grčka: 176.1	Spain: -3.1	Grčka: 23.3	Estonija: 3.7
2	UK: -4.6	Grčka: -142.5	Italija: 131.2	Portugal: -3%	Španija: 19.6	Litva: 3.7
3	Rumunija: -2.2	Cipar: -121.5	Portugal: 124.8	Romania: -2.9	Hrvatska: 13.5	Latvia: 3.9
4	BiH: -4.8	BiH: -47.9	BiH: 39.5	BiH: 2.1	BiH: 20.5	1.2

Napomena: crvena boja označava pokazatelje neravnoteže, a zelena boja ravnoteže; podaci su godišnji i trogodišnji prosjeci, ovisno od definicije pokazatelja. Za BiH, podaci su isključivo za 2017.

Izvor: Eurostat za EU i CBBiH za BiH.

Kako je razvidno iz tablice 30, BiH ima visoku unutarnju neravnotežu (stopu nezaposlenosti dvostruko veću od tolerantnog praga EU) i zabrinjavajuću vanjsko-ekonomsku neravnotežu (postoje deficiti tekućeg računa od 1995. god, pa je neto internacionalna investicijska pozicija visoko negativna, no zbog visokih doznaka nije odviše zabrinjavajuća) (v. sliku 21).

Slika 21. Zone ekonomskog nezadovoljstva



Izvor: adaptirano prema Krugman, Obstfeld and Melitz (2018)

Od četiri zone nezadovoljstva, najgora je ona treća (istodobna unutarnja i vanjska neravnoteža), koju je vrlo teško eliminirati. Naime, eventualna ekspanzivna fiskalna može ukloniti unutarnju neravnotežu ali uz istodobno produbljivanje vanjske neravnoteže (točka 3 na slici 19) dok restriktivna fiskalna politika može eliminirati vanjsku neravnotežu ali po cijenu daljnjeg povećanja nezaposlenosti (točka 4 na slici 19). Jasno je da sama fiskalna politika ne može istodobno eliminirati vanjsku i unutarnju neravnotežu, već da ne nužno, pored fiskalne politike, koristi i instrumentarij vanjskotrgovinske politike.

Time dolazimo i do pitanja nadležnosti za vođenje makroekonomske politike.

Naime, treba imati u vidu nadležnost institucija BiH glede uravnotežavanja ekonomije. Za razliku od direktne politike zaposlenosti, koja nije u nadležnosti institucija BiH, pitanje vanjske ravnoteže je domen institucija BiH. Naravno, pitanje je šta se i koliko može učiniti u uvjetima valutnog odbora.

Međutim, prakticiranje ortodoksnog valutnog u uvjetima masovne nezaposlenosti stavlja prevelik teret na fiskalnu politiku (koja je djelimično pod kontrolom institucija BiH), koja, u takvim uvjetima, može samo doprinositi povećanju deficita tekućih računa.

Ako se pak tekući račun platne bilance nastoji držati pod kontrolom, i tolerirati financijsku nedisciplinu javnog sektora (kroz toleriranje poreznih rashoda tj. neizmirivanje financijskih

obveza institucija i kompanija javnog sektora), posljedica je gušenje razvoja privatnog sektora - umjesto da ga se podrži u provođenju strukturnih reformi.

Posljedica toga je upadanje BiH u zamku strukturne transformacije iz koje ne može da iziđe i stvori osnovicu za postizanje visokih stopa rasta i priključenje zemljama Europe, koje su, manje više (uz izuzetak većine balkanskih zemalja i dvije istočnoeuropske zemlje), zemlje visokog dohotka.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Budući da se u razdoblju 2016.-2018. provodio prvi ciklus srednjoročnog planiranja na razini institucija BiH bilo je izvjesnih nesnalaženja učesnika procesa. Institucije BiH su po prvi put bile u obvezi kvantificirati ciljeve svog djelovanja u skladu sa postavljenim formatima.

Aktuelno odvijanje procesa planiranja ukazuje na potrebu reguliranja istog putem zakona, koji bi regulirao ne samo srednjoročni i godišnji, nego i dugoročni proces planiranja kako bi se osigurala koherentnost djelovanja svih razina vlasti u Bosni i Hercegovini. U sklopu tog zakona (ili barem izmijenjene i dopunjene *Odluke o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine*) trebalo bi odrediti jasnu funkciju planskih dokumenata. Naime, planski dokumenti institucija BiH, entiteta i distrikta trebaju osigurati vremensku (dugoročnu, srednjoročnu i kratkoročnu), institucionalnu (vertikalnu i horizontalnu) i funkcionalnu (vanjskoekonomsku, monetarnu i fiskalnu) sukladnost djelovanja ispoljenu kroz mjerljive učinke u oblasti produktivnosti, zaposlenosti, proizvodnje i životnog standarda i sužavanja razvojnog jaza između EU i BiH.¹

Općenito, srednjoročno planiranje institucija BiH iziskuje doradu, posebice sa stanovišta većeg stupnja koordinacije s tijelima nižih razina vlasti (entiteti i kantoni i sl.), snažnijeg uvezivanja razvojne komponente planiranja s budžetiranjem i formalizacije su dejstva institucija nadležnih za pružanje tehničke podršku institucijama BiH u procesu srednjoročnog planiranja.

Važne lekcije koje se mogu izvući iz evaluacije procesa srednjoročnog planiranja i SPRVM 2016.-2018. su:

- Treba regulirati dugoročno planiranje na razini BiH;
- DEP nužno treba preuzeti vodstvo u procesu planiranja institucija BiH i biti voditelj procesa praćenja učinaka te uvezivanja dugoročnog sa srednjoročnim i godišnjim planiranjem i izvještavanjem po tim osnovama za što je jedan od preduvjeta uspostava funkcionalnije komunikacije i koordinacije nadležnih za proces upravljanja (Predsjedavajući VM, DEP, GT VM BiH, MFT, DEI, PARCO, MP BiH);
- Ostvariti povezivanje srednjoročnih planskih dokumenata sa sektorskim strategijama, Programom ekonomskih reformi i drugim strateškim dokumentima koje institucije pripremaju a koji sada nisu povezani, čime bi se izbjeglo dupliranje poslova i rasipanje resursa;
- Pojednostaviti proces planiranja kroz smanjivanje nivoa elemenata radi lakšeg definiranja indikatora za njihovu realizaciju (umjesto dosadašnjih sedam – opšti, strateški, srednjoročni, specifični cilj, program, projekat, aktivnost – definirati tri nivoa elemenata, npr. strateški ciljevi, operativni cilj, mjere za realizaciju operativnog cilja);
- Indikatori planiranja trebaju biti izrađeni na principu SMART kriterija;

¹ O nedostatku takvih planskih dokumenata i vođenja politike u cjelini detaljnije u SIGMA (2017).

- Unaprijediti mjerenje doprinosa realizaciji konsolidiranih srednjoročnih ciljeva institucija BiH;
- Potrebno je razraditi i pojednostaviti sistem monitoringa i evaluacije sa razrađenim procedurama, formama izvještavanja i rokovima;
- Pojednostaviti IT platformu za planiranje i izvještavanje;
- Treba bolje povezati planiranje i DOB/budžet - postupak planiranja i izvještavanja bi se trebao automatizirati i povezati s planiranjem i izvršenjem budžeta kako bi sam postupak planiranja i izvještavanja bio jednostavniji i pristupačniji korisnicima - budžetiranje se morat staviti u funkciju planiranja;
- Više pažnje treba posvetiti stručnom usavršavanju o cjelokupnom procesu planiranja o novim saznanjima i praksama, prilagođenom za različite institucionalno-funkcionalne nivoe;
- Nužno je pokrenuti aktivnosti na unapređenju modela za ekonomsko planiranje, kadrovski i softverski ojačati DEP kao nosioca ove aktivnosti za institucije BiH;
- Potrebno je doraditi pitanje eksterne evaluacije.

Vrlo je važno i na adekvatan način percipirati aktualna dešavanja na globalnom, regionalnom (europskom) i subregionalnom (balkanskom) prostoru od značaja za makroekonomsku i razvojnu politiku. S tim u vezi preporučujemo da DEP, u suradnji s Ministarstvom financija i trezora i Direkcijom za europske integracije, pokrene seriju povremenih papira (occasional papers) o uticaju aktualnih vanjsko-ekonomskih promjena na (srednjoročnu) makroekonomsku i razvojnu politiku.

Vijeće ministara je na 173. sjednici održanoj 10.06.2019.godine razmotrilo Izvještaj „Evaluacija procesa srednjoročnog planiranja i srednjoročnog programa rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine 2016. – 2018.“, te u vezi s tim zaključilo:

- **prima se k znanju Izvještaj „Evaluacija procesa srednjoročnog planiranja i srednjoročnog programa rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine 2016. – 2018.“;**
- **zadužuju se Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine i Direkcija za ekonomsko planiranje Vijeća ministara Bosne i Hercegovine da preporuke date u Izvještaju inkorporiraju u Analizu primjene Odluke o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine te u skladu s tim predlože izmjene i dopune postojeće regulative koja regulira sistem srednjoročnog planiranja u institucijama Bosne i Hercegovine;**
- **zadužuje se Direkcija za ekonomsko planiranje Vijeća ministara Bosne i Hercegovine da provede procjenu učinka za uspostavljanje sistema dugoročnog planiranja u institucijama Bosne i Hercegovine.**

REFERENCE

- Bosna i Hercegovina, Vijeće ministara (2016). *Srednjoročni program rada 2016 – 2018*. Raspoloživo na http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/program_rada/default.aspx?id=23351&langTag=bs-BA
- Bosna i Hercegovina, Vijeće ministara (2018). Izveštaj o provođenju srednjoročnog programa rada Vijeća ministara 2016 - 2017.- probno. Mimeo.
- Centralna banka Bosne i Hercegovine (2018). Statistički web portal. Raspoloživo na <https://www.cbbh.ba/content/read/915>.
- Direkcija za ekonomsko planiranje (DEP) (bg). *IZVJEŠTAJ o provođenju srednjoročnog programa rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za 2016. godinu – PROBNO*. Mimeo.
- [Direkcija za ekonomsko planiranje \(DEP\)](#) Aneks 2: Izvešće o predloženim/donesenim zakonima, drugim propisima i realizaciji razvojno-investicijskih projekata/programa predviđenih srednjoročnim programa rada vijeća ministara za 2016. i 2017. godinu.
- EBRD (2018). *Transition Report 2017-18*. London: EBRD.
- IMF (2018), Bosnia and Herzegovina. IMF Country Report No. 18/39.
- Krugman, R. P, Obstfeld, M. and Melitz, M. (2018). *International Economics: Theory and Policy*. Harlow: Pearson.
- SIGMA (2017). *Monitoring Report: the Principles of Public Administration – Bosnia and Herzegovina*. Paris: OECD.
- World Bank (2018). Higher But Fragile Growth. Western Balkans Regular Economic Report No.14, Fall 2018.
- World Bank (2018). *World Development Indicators*. Available at <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.

PRIVICI

PRIVITAK 1 – EVALUACIJSKI UPITNIK

I. PROCES SREDNJOROČNOG PLANIRANJA

1. Tijekom srednjoročnog planskog razdoblja 2016.-2018. ispostavilo se da *Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine* (Službeni glasnik BiH br. 62/14) postiže svoj opći cilj: „**osiguranje planske osnove za kvalitetno upravljanje razvojem u skladu s nadležnostima Vijeća ministara i institucija Bosne i Hercegovine**“

Molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora:

- a. Uopće se ne slažem
- b. Ne slažem se
- c. Nemam mišljenje
- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

2. Tijekom srednjoročnog planskog razdoblja 2016.-2018. ispostavilo se da *Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine* postiže svoje posebne ciljeve:

i. **Harmonizacija i koordinacija procesa planiranja u Vijeću ministara i institucijama Bosne i Hercegovine** (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Uopće se ne slažem
- b. Ne slažem se
- c. Nemam mišljenje
- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

ii. **Optimalna alokacija resursa na prioritetne zadatke i projekte** (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Uopće se ne slažem
- b. Ne slažem se
- c. Nemam mišljenje
- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

iii. **Unapređenje procesa praćenja programa i planova i izvještavanja o realizaciji** (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Uopće se ne slažem
- b. Ne slažem se
- c. Nemam mišljenje

- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

3. Tijekom srednjoročnog planskog razdoblja 2016.-2018. ispoljio se zadovoljavajući stupanj harmonizacije i koordinacije Ministarstva financija i trezora, Direkcije za ekonomsko planiranje, Direkcije za europske integracije i Ureda koordinatora za reformu javne uprave u pružanju podrške osnovnim nosiocima aktivnosti u srednjoročnom planiranju tj. Vijeću ministara i Institucijama BiH (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Uopće se ne slažem
- b. Ne slažem se
- c. Nemam mišljenje
- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

4. Ako je vaš odgovor na pitanje broj 3. „uopće se ne slažem“ ili „ne slažem se“, molimo obrazložite odgovor:

5. Da li je Ministarstvo financija i trezora BiH pružilo stručnu podršku (*1. stručna podrška institucijama Bosne i Hercegovine na izradi Srednjoročnog plana rada i usaglašavanju sa Srednjoročnim programom rada Vijeća ministara i 2. stručna podrška za identifikaciju, prijavu i praćen projekata/programa u PIMIS, u skladu sa Metodologijom za upravljanje javnim/razvojnim investicijama*) tijekom srednjoročnog planskog razdoblja 2016.-2018.? (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Da
- b. Ne
- c. Djelomično.

6. Da li je Direkcija za europske integracije pružila podršku (*„usaglašavanje Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara i srednjoročnih planova rada institucija Bosne i Hercegovine s obavezama i prioritetima u procesu integracije Bosne i Hercegovine u Europsku uniju te obavezama i prioritetima u vezi sa korištenjem Instrumenata pretprijetne pomoći Evropske unije definisanim u međunarodnim sporazumima i ostalim relevantnim dokumentima“*) tijekom srednjoročnog planskog razdoblja 2016.-2018.? (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Da
- b. Ne
- c. Djelomično.

7. Da li je postojala zadovoljavajuća informacijska podrška (PIMIS i BPMIS) tijekom srednjoročnog planskog razdoblja 2016.-2018? (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Da
- b. Ne.

8. Ako je vaš odgovor na pitanje broj 7 “Ne”, molimo obrazložite odgovor:

9. Da li Direkcija za ekonomsko planiranje (DEP) dostavlja blagovremeno. tj. do 31. januara tekuće godine, *Instrukciju za izradu Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara institucijama Bosne i Hercegovine*? (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Da
- b. Ne.

10. Da li *Instrukcija za izradu Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara institucijama Bosne i Hercegovine* Direkcije za ekonomsko planiranje sadrži minimum potrebnih elemenata (prijedlog srednjoročnih ciljeva, prijedlog indikatora za praćenje i evaluaciju, razdoblje provođenja, očekivani rezultati po godinama; prijedlog zakonskih i drugih propisa te rokova za njihovu pripremu; pregled planiranih javnih/razvojnih investicijskih projekata/programa za realizaciju ciljeva)? (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Da
- b. Ne
- c. Djelomično.

11. Da li je vaša institucije dostavljala Direkciji za ekonomsko planiranje godišnje „elemente za pripremu Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara najkasnije do 15. marta tekuće godine?“ (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Da
- b. Ne.

12. Ako je vaš odgovor na pitanje broj 11 „Ne“, molimo obrazložite odgovor:

13. Odredba *Uputstva o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine* (Službeni glasnik BiH br. 44/15) prema

kojoj „evaluacija Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara obavlja se jednom u tri godine, a u prvom periodu nakon dvije godine provođenja“ je adekvatno postavila sistem evaluacije (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Uopće se ne slažem
- b. Ne slažem se
- c. Nemam mišljenje
- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

14. Ako je vaš odgovor na pitanje broj 13 „uopće se ne slažem“ ili „ne slažem se“, molimo obrazložite odgovor:

II. CILJEVI, REZULTATI I POKAZATELJI SREDNJOROČNOG PLANIRANJA

1. Koje su bile ključne promjene u relevantnom internacionalnom okruženju koje su imale ili su mogle imati bitan uticaj na proces srednjoročnog planiranja i, shodno tome, na SPRVM 2016.-2018.? (molimo navedite)

- i. _____

ii. _____

iii. _____

2. Koje su bile ključne promjene u relevantnom bh. okruženju (na razini države i entiteta/distrikata) koje su imale ili su mogle imati bitan uticaj na proces srednjoročnog planiranja i, shodno tome, na SPRVM 2016-2018? (molimo navedite)

- i. _____

ii. _____

iii. _____

3. Srednjoročni ciljevi SPRVM 2016.-2018, koji su identificirani 2015. god., bili su sukladni potrebama BiH u razdoblju 2016.-2018. (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Uopće se ne slažem
b. Ne slažem se
c. Nemam mišljenje
d. Slažem se
e. Potpuno se slažem.

4. Ako je vaš odgovor na pitanje broj 3 „uopće se ne slažem“ ili „ne slažem se“, molimo obrazložite odgovor:

5. Pokazatelji za praćenje izvršenja SPRVM 2016.-2018., koji su identificirani 2015. god., bili su SMART (specifični, mjerljivi, postizivi, realistični) (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):
- a. Uopće se ne slažem
 - b. Ne slažem se
 - c. Nemam mišljenje
 - d. Slažem se
 - e. Potpuno se slažem.

6. Ako je vaš odgovor na pitanje broj 5 „uopće se ne slažem“ ili „ne slažem se“, molimo obrazložite odgovor:

7. Polazne vrijednosti pokazatelja ostvarenja srednjoročnih ciljeva za 2015. god. su bile dobro utvrđene (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):
- a. Uopće se ne slažem
 - b. Ne slažem se
 - c. Nemam mišljenje
 - d. Slažem se
 - e. Potpuno se slažem.

8. Ciljane vrijednosti pokazatelja ostvarenja srednjoročnih ciljeva za 2016, 2017. i 2018.. god. su bile dobro utvrđene (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):
- a. Uopće se ne slažem
 - b. Ne slažem se
 - c. Nemam mišljenje
 - d. Slažem se
 - e. Potpuno se slažem.

9. Ako je vaš odgovor na pitanje broj 9 „uopće se ne slažem“ ili „ne slažem se“, molimo obrazložite odgovor:

10. Ljudski resursi Institucija BiH za ostvarenje srednjoročnih ciljeva bili su adekvatni (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Uopće se ne slažem
- b. Ne slažem se
- c. Nemam mišljenje
- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

11. Ako je vaš odgovor na pitanje broj 11 „uopće se ne slažem“ ili „ne slažem se“, molimo obrazložite odgovor:

12. Koje bi glavne lekcije iz SPRVM 2016.-2018. mogle biti relevantne za:

a. Vijeće ministara (molimo navedite barem jednu):

- 1.

- 2.

- 3.

b. Ministarstvo financija i trezora (molimo navedite barem jednu):

- 1.

- 2.

- 3.

c. Direkciju za ekonomsko planiranje (molimo navedite barem jednu):

- 1.

- 2.

- 3.

d. Druge (molimo navedite naziv institucije: _____) i obrazložite (molimo navedite barem jednu):

1. _____
_____ 2. _____

3. _____

13. Koje bi nove strateške ciljeve trebao uvesti u naredni ciklus SPRVM (molimo navedite barem jedan):

1. _____
_____ 2. _____

3. _____

14. Da li smatrate da je 14 strateških ciljeva bilo previše i da se izgubio razvojni fokus?

- a. Da
- b. Ne

15. Ako je vaš odgovor na pitanje br. 14 „Da“ koje bi *strateške ciljeve* iz SPRVM 2016.-2018. trebalo tretirati ciljevima nižeg reda tj. kao specifične ciljeve ili na drugi način izostaviti kao strateški cilj iz narednog ciklusa SPRVM (molimo navedite barem jedan):

1. _____
2. _____
3. _____

16. Rezultati SPRVM 2016.-2018. održivi su na dugi rok? (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Uopće se ne slažem
- b. Ne slažem se
- c. Nemam mišljenje
- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

17. Ako je vaš odgovor na pitanje broj 17 „uopće se ne slažem“ ili „ne slažem se“, molimo obrazložite odgovor:

18. Šta je potrebno, ako išta, da se poveća vjerojatnost da će rezultati SPRVM 2016.-2018. biti održivi na dugi rok? (molimo upišite)

- i. _____
- ii. _____
- iii. _____

III. PROGRAMI SREDNJOROČNOG PROGRAMA RADA VIJEĆA MINISTARA 2016.-2018.

a. Svrha i osmišljenost programa

1. Planirani programi su podržavali ciljeve SPRVM 2016.-2018. (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):
 - a. Uopće se ne slažem
 - b. Ne slažem se
 - c. Nemam mišljenje
 - d. Slažem se
 - e. Potpuno se slažem.

2. Ako je vaš odgovor na pitanje broj 1 „uopće se ne slažem“ ili „ne slažem se“, molimo obrazložite odgovor:

3. Ljudski, materijalni, financijski i drugi resursi za realizaciju programa bili su adekvatni (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):
 - a. Uopće se ne slažem
 - b. Ne slažem se
 - c. Nemam mišljenje
 - d. Slažem se
 - e. Potpuno se slažem.

4. Ako je vaš odgovor na pitanje broj 3 „uopće se ne slažem“ ili „ne slažem se“, molimo obrazložite odgovor:

b. Upravljanje programom

1. Institucija redovito prikuplja pravodobne i vjerodostojne podatke o provedbi programa i koristiti ih za upravljanje programom (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):
 - a. Uopće se ne slažem
 - b. Ne slažem se
 - c. Nemam mišljenje

- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

2. Ako je vaš odgovor na pitanje broj 1 „uopće se ne slažem“ ili „ne slažem se“, molimo obrazložite odgovor:

3. Sredstva iz budžeta države dostavljana su pravodobno i trošila se za namijenjenu svrhu programa (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):
- a. Uopće se ne slažem
 - b. Ne slažem se
 - c. Nemam mišljenje
 - d. Slažem se
 - e. Potpuno se slažem.

c. Rezultati programa / odgovornost

1. Program je imao adekvatne pokazatelje ostvarenja (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Uopće se ne slažem
- b. Ne slažem se
- c. Nemam mišljenje
- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

2. Program je imao adekvatnu polaznu vrijednost pokazatelja ostvarenja (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Uopće se ne slažem
- b. Ne slažem se
- c. Nemam mišljenje
- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

3. Program je imao adekvatne ciljane vrijednosti pokazatelja ostvarenja (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Uopće se ne slažem
- b. Ne slažem se
- c. Nemam mišljenje
- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

1. Program pokazuje adekvatan napredak u postizanju srednjoročnih ciljeva (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Uopće se ne slažem
- b. Ne slažem se
- c. Nemam mišljenje
- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

2. Ako je vaš odgovor na pitanje broj 4 „uopće se ne slažem“ ili „ne slažem se“, molimo obrazložite odgovor:

3. Performanse programa smatraju se povoljnim u poređenju s drugim programima (molimo zaokružite jedan od ponuđenih odgovora):

- a. Uopće se ne slažem
- b. Ne slažem se
- c. Nemam mišljenje
- d. Slažem se
- e. Potpuno se slažem.

PRIVITAK 2 – UPITNIK ZA DEP - proces srednjoročnog planiranja

I. Da li su pripreme za izradu Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara tekle po planu propisanom Uputstvom:

- (1) Da li su mapiranje i izrada portfelja općih principa razvoja i strateških ciljeva, koji vrši DEP a usvaja Vijeće ministara BiH, tekli po planu?
- (2) Da li je DEP odašilje Instrukciju blagovremeno (31. januar odnosno godine)?
- (3) Da li institucije BiH dostavljaju blagovremeno (15. 3. odnosno godine) elemente za pripremu Nacrta Srednjoročnog programa rada VMBiH na popunjenim propisanim obrascima?
- (4) Da li DEP ima poteškoća (i ako ima koje vrste) u pripremi detaljne analize elementa dostavljenih od institucija BiH?
- (5) Da li DEP ima poteškoća u konsultacijama s DEI-om i PARCO-om pri izradi prvog Nacrta Srednjoročnog programa rada?
- (6) Da li DEP uspijeva blagovremeno (30. april odnosno godine) pripremiti prvi Nacrt Srednjoročnog programa rada VMBiH?
- (7) Kakav je odziv (mišljenja i komentari) na prvi Nacrt Srednjoročnog programa rada VMBiH (u razdoblju do 15. 4. odnosno godine)?
- (8) Da li DEP uspijeva blagovremeno (31. maj odnosno godine) pripremiti konačan Nacrt Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara i poslati V BiH)?
- (9) Da li VMBiH uspijeva blagovremeno (30. jun odnosno godine) usvojiti Srednjoročni program rada Vijeća ministara?
- (10) Kakav je odnos Srednjoročnog programa rada VM i DOB-a sa stanovišta:
 - a) koordinacije DEP-a i Ministarstva financija i trezora?
 - b) odnosa Srednjoročnog programa rada (ciljevi) i alokacije sredstava sukladno DOB-u i PJI.

II. Da li su praćenje i evaluacija provođenja Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara sukladni procedurama propisanim Uputstvom?

1. Da li je DEP sačinjavao godišnji Izvještaj o provođenju Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara na osnovu izvještaja o provođenju srednjoročnih planova rada institucija BiH?
2. Da li su institucije BiH dostavljale blagovremeno (do 15. februara odnosno godine) DEP-u izvještaje o provođenju srednjoročnih planova rada?
3. Da li su institucije BiH dostavljale DEP-u izvještaje o provođenju srednjoročnih planova rada sukladno propisanom formatu?

4. Da li je DEP pripremao blagovremeno (do 15. aprila odnosno godine) Izvještaj o provođenju Srednjoročnog programa rada Vijeća ministara?
5. Da li je dolazilo do odstupanja u provođenju ciljeva?
6. Da li su navedeni razlozi za odstupanje u provođenju ciljeva?
7. Da li je došlo do promjene definiranih pokazatelja?