

BOSNA I HERCEGOVINA

FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE

FEDERALNI ZAVOD ZA PROGRAMIRANJE RAZVOJA



BOSNIA AND HERZEGOVINA

FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

FEDERAL DEVELOPMENT PLANNING INSTITUTION

**ZAKON
O RAZVOJNOM PLANIRANJU I UPRAVLJANJU RAZVOJEM
U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

- PROCJENA UTICAJA -

Sarajevo, mart 2014. godine

Sadržaj:

UVOD	3
SAŽETAK	5
DIO I - Analiza problema	7
DIO II - Definiranje ciljeva javne politike	19
DIO III - Definiranje opcija za postizanje ciljeva politike i preliminarna procjena utjecaja opcija	21
DIO IV - Odabir najprihvatljivijih opcija javne politike	66
DIO V – Mehanizmi praćenja i evaluacije	73
ZAKLJUČAK	84

Ovaj dokument je izrađen i štampan uz finansijsku podršku USAID-ovog Projekta jačanja institucija vlasti i procesa u Bosni i Hercegovni (SGIP), uz konsultacije sa UNDP/SDC Projektom ILDP. Za sadržaj odgovoran je izdavač, i ne moraju nužno odražavati mišljenja USAID-a ili Vlade SAD-a kao ni UNDP-a ili SDC-a u BiH.

Uvod

Razvojno planiranje i upravljanje razvojem predstavlja cjelovit i usklađen proces održivog, ekonomskog, društvenog, okolišnog i prostornog prilagođavanja, na Ustavu i zakonima zasnovanim, potrebama i interesima građana i društva. U tom smislu, razvojno planiranje podrazumijeva proces kreiranja razvojnih ciljeva i prioriteta, te definiranje načina njihovog ostvarenja, dok upravljanje razvojem predstavlja pretvaranje razvojnih ciljeva i prioriteta u konkretne aktivnosti sa jasno definiranim finansijskim učinkom i institucionalnim odgovornostima, realizaciju tih aktivnosti, monitoring, izvještavanje o stepenu implementacije, te evaluaciju razvojnih dokumenata i rezultata implementacije.

Osnovni preduslov za djelotvorno funkcionisanje sistema razvojnog planiranja je da se osigura alokacija budžetskih i vanbudžetskih resursa za realizaciju prethodno utvrđenih razvojnih ciljeva i prioriteta. Pored toga, sam sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem zahtjeva postojanje odgovarajućeg pravnog, institucionalnog i metodološkog okvira koji bi osigurao djelotvorno i koordinirano planiranje i realizaciju socio-ekonomskih razvojnih prioriteta u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu FBiH).

Uspostava i uspješno djelovanje takvog sistema nije samo zahtijev koji se pred Bosnu i Hercegovinu (u daljem tekstu BiH) i FBiH stavlja u procesu evropskih integracija, već i jedan od osnovnih mehanizama za učinkovitiju realizaciju razvojnih politika u svim relevantnim oblastima koje imaju direktan uticaj na kvalitet života građana.

Ideja o donošenju Zakona o razvojnog planiranju i upravljanju razvojem potiče iz pojedinih kantona u procesu konsultacija vezanih za unaprjeđenje procesa strateškog planiranja koje je Federalni zavod za programiranje razvoja radio na kantonalnom nivou, uz pomoć zajedničke inicijative UNDP-a i SDC-a "Integrirani lokalni razvoj" (ILDP).

U skladu sa Uredbom Vlade FBiH o načinu pripreme, procjeni utjecaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje predlažu i donose Vlada Federacije BiH i federalna ministarstva¹, Federalni zavod za programiranje razvoja (u daljem tekstu: „FZZPR“), pristupio je izradi teza o strateškom planiranju i procjeni uticaja Zakona o razvojnog planiranju i upravljanju razvojem u FBiH.

Ovaj dokument sadrži sljedeće:

- Sažetak,
- ocjena postojećeg stanja, analiza i formulacija problema,
- definiranje glavnog cilja, specifičnih i operativnih ciljeva javne politike, uključujući
 - *definiranje opcija za postizanje ciljeva politike i*
 - *preliminarnu procjenu fiskalnih, ekonomskih, socijalnih i ekoloških utjecaja opcija,*
- odabir najprihvatljivijih opcija javne politike i
- zaključak.

FZZPR je u pripremi ovog dokumeta koristio analitičke metode propisane postojećim zakonskim i podzakonskim aktima, analize dostupnih statističkih pokazatelja, konsultacije sa relevantnim akterima iz javnog sektora, te analize postojećih strateških dokumenata u FBiH.

¹ „Službene novine FBiH“ broj 35/11.

Posebna pažnja posvećena je pitanju rodne ravnopravnosti u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti spolova (ZoRS) u BiH, čija primjena je obavezna u svim sferama društva pa tako i u sferi razvojnog planiranja i upravljanja razvojem. Ravnopravnost podrazumijeva uključivanje ženskih i muških interesa u razvojne programe u svim političkim, ekonomskim i društvenim sferama, u svim fazama programskog/projektnog ciklusa (od analize situacije, procjene potreba, planiranja, definiranja aktivnosti i programa mjera, njihove implementacije i na kraju monitoringa i evaluacije), tako da je dobrobit za žene i muškarce podjednaka.

Dokument je urađen uz stručnu i materijalnu podršku USAID projekta „Jačanja institucija vlasti i procesa u Bosni i Hercegovini, u dijelu primjene metodologije propisane Uredbom Vlade FBiH o načinu pripreme, procjeni uticaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje predlažu i donose Vlada FBiH i federalna ministarstva, te uz aktivne konsultacije sa UNDP/SDC projektom ILDP.

Sažetak

Uopćeno

Danas je privreda BiH i FBiH u izuzetno teškoj situaciji, sa najnižom konkurentnošću u regiji, izraženom nelikvidnošću privrednih subjekata i skromnim investicionim potencijalom, što značajno utiče na usporeni socio-ekonomski razvoj. I pored toga što je javna potrošnja u BiH i FBiH na veoma visokom nivou, javne usluge nisu na nivou kakav je potreban građanima zemlje, pri čemu se broj siromašnih i sociojalno isključenih stalno povećava.

Opis problema

Prevazilaženje ovih problema i stvaranje pretpostavki za ubrzaniji i ujednačeniji socio-ekonomski razvoj, zahtjeva postojanje adekvatnog i harmoniziranog sistema razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, koji bi na koordiniran način uključivao sve nivoe vlasti u FBiH. Međutim, u FBiH ne postoji integralni, zaokružen i koordiniran sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, kapaciteti za razvojno planiranje i realizaciju razvojnih prioriteta su veoma limitirani, a koordinacija ionako skromnih kapaciteta svih nivoa vlasti je na veoma niskom nivou. Kada se i definiraju strateški prioriteti, često izostaje njihovo povezivanje sa javnim i drugim dostupnim finansijskim sredstvima što rezultira niskim stepenom implementacije prioriteta.

U procesu strateškog planiranja i realizacije razvojnih prioriteta u FBiH postoji niz problema koji su vezani za slijedeće:

- Nepostojanje odgovarajućeg regulatornog i institucionalnog okvira kao i nedovoljno razvijen sistem za djelotvornu i koordiniranu pripremu i realizaciju razvojnih prioriteta na svim nivoima vlasti u FBiH,
- Ograničeni institucionalni kapaciteti za razvojno planiranje i upravljanje razvojem na svim nivoima vlasti u FBiH, te nedostatak funkcionalnih mehanizama međuvladine koordinacije na svim nivoima vlasti u sveukupnom ciklusu strateškog planiranja i upravljanja razvojem,
- Nedovoljna međusobna metodološka usklađenost i povezanost strateških dokumenata u FBiH (kako između razvojnih sektora tako i između različitih nivoa vlasti) i nedostatak implementacionih dokumenata kojim se strategije razvoja pretvaraju u konkretne aktivnosti kojim se implementiraju razvojni ciljevi, kao i nedostatak usklađenosti sa zahtjevima rodno odgovornog strateškog planiranja;
- Nedovoljna efikasnost u korištenju budžetskih i vanbudžetskih izvora finansiranja u FBiH, uključujući raspoložive donatorske i kreditne izvore, za potrebe finansiranja razvojnih prioriteta.

Na osnovu urađenih analiza definisan je generalni problem, a to je da **danas postoji neadekvatan i neefikasan sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH, koji nije u stanju da odgovori potrebama i zahtjevima ekonomije i društva**, te ga je potrebno unaprijediti u cilju povećanja efektivnosti i efikasnosti u stvaranju optimalnih pretpostavki za ujednačeniji, održivi i ubrzaniji socio-ekonomski razvoj zasnovan na principima poštivanja rodne ravnopravnosti

Ciljevi politike

U rješavanju ovog problema, mjere javne politike je potrebno usmjeriti ka postizanju **glavnog cilja a to je: "Unaprijediti i održavati efikasnim sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem koji doprinosi održivom socio-ekonomskom rastu i razvoju u Federaciji"**, te **specifičnih ciljeva**: 1) Uspostavljanje i održavanje djelotvornih kapaciteta i

mehanizama razvojnog planiranja, upravljanja razvojem, praćenja, izvještavanja, saradnje i koordinacije u Federaciji; 2) Osiguranje međusobne povezanosti i usklađenosti strateških dokumenata i 3) Unaprijeđenje efikasnosti u korištenju budžetskih sredstava i drugih javnih resursa (budžetska, vanbudžetska, donatorska). Dokumentom je ujedno definisano ukupno 14 operativnih ciljeva koji vode ka rješavanju specifičnih ciljeva, grupisanih unutar 4 naprijed pomenute skupine **problema**.

Postupak procjene učinka

Postizanje pojedinih specifičnih ciljeva zahtjeva značajnije institucionalne i normativne mjere, te se u odnosu na takve ciljeve pristupilo definisanju opcija za postizanje ciljeva, odnosno opcija za rješavanje identifikovanih problema. Izvršena je preliminarna procjena mogućih utjecaja opcija u fiskalnom, ekonomskom, socijalnom (uključujući i rodnu ravnopravnost) i ekološkom smislu. Opcije su osmišljene na način da je za svaki od operativnih ciljeva utvrđeno nekoliko opcija (najčešće tri), pri čemu je izvršena komparacija istih kako bi se uvidjele njihove prednosti, odnosno nedostaci. Na osnovu rezultata provedene procjene utjecaja razmotrenih opcija, na bazi jedinstvenog seta kriterija za odabir preferentnih opcija javne politike (efektivnost, efikasnost, politička, finansijska i administrativna izvodivost, distribucija troškova, pravičnost i održivost), izvršen je odabir preferentnih opcija, koje bi trebale biti sadržane u odgovarajućem instrumentu provedbe javne politike unaprijeđenja strateškog planiranja u FBiH.

Alternativne opcije nisu razmatrane za neke od identifikovanih ciljeva, nego je primjenom analogije izveden logički zaključak o odgovarajućoj opciji i dat je kratak opis mjera za postizanje konkretnog cilja.

Predložene mjere politike

Jačanje institucionalnih kapaciteta za planiranje, praćenje i izvještavanje je razmotreno u odnosu na svaki od nivoa vlasti (Federacija, kantoni i jedinice lokalne samouprave), uzimajući u obzir realne okolnosti i resurse na tim nivoima vlasti. Uspostavom entitetskog i kantonalnih Vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem, kao savjetodavnih tijela, te uspostavom sektorskih odbora unutar vijeća, kreirala bi se ključna struktura sistema međuvladine saradnje, čime bi se stvorile pretpostavke za harmonizirano djelovanje na vertikalnom nivou, dok bi odgovarajuće institucionalne strukture institucija (preferabilno identifikovane unutar postojećih resursa) bile uključene u stalna „centralna koordinirajuća tijela vlada” sa zadatkom da osiguraju stalnu koordinacijsku podršku ukupnom procesu razvojnog planiranja i upravljanja, kao i usklađivanju budžetskih okvira sa razvojnim prioritetima (u bliskoj saradnji sa ministarstvima finansija), čime bi se osigurao integrisani pristup planiranja i budžetskog ciklusa. Nadalje, primjenom principa otvorenosti (prema društvu u cjelini) i otvorenog metoda koordinacije (između vladinih institucija), osigurala bi se transparentnost i uključenost zainteresiranih partnera u sveukupne procese razvojnog planiranja i upravljanja, kao i efikasan proces usaglašavanja prioriteta razvojnih ciljeva i pravaca djelovanja između različitih nivoa vlasti. Izradom Metodologije za izradu strateških dokumenata i provođenje monitoring, evaluaciju i izvještavanje, uspostavili bi se jedinstveni standardi metoda, strukture, sadržaja ključnih dokumenata, te procesa praćenja, izvještavanja i evaluacije.

Komplementarnost i integracija razvojnih i sektorskih strateških dokumenata u Federaciji sa budžetskim procesima u Federaciji i programima javnih investicija, te jačanje kapaciteta u oblasti programskog planiranja, planiranja javnih investicija i upravljanja projektnim ciklusom će se osigurati u početnom dijelu, nizom aktivnosti podržanih od strane donatorskih projekata koji su već u toku, dok bi se održivost rezultata osigurala putem formiranja gore

pomenute sistemske strukture i uspostavom procesnih standarda. Kada su u pitanju donatorska sredstva preporučeno je formiranje koordinacionih foruma unutar sektorskih Vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem, dok bi se nivo realizacije razvojnih prioriteta i korištenja postojećih finansijskih institucija poboljšao putem korištenja već postojećih finansijskih mehanizama u okviru Razvojne banke FBiH.

Fiskalna analiza

Fiskalnom analizom opcija prikazan je minimalni utrošak za implementaciju različitih opcija, ali je potrebno naglasiti da preferentne opcije podrazumijevaju opcije koje obećavaju maksimalne pozitivne učinke uz, ujedno, minimalne troškove, pri čemu je naglašeno da je racionalnom preraspodjelom postojećih resursa vrlo moguće obezbijediti provedbu većine preferencijalnih opcija bez dodatnih sredstava.

Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju u FBiH – najbolji i najefikasniji pristup za provedbu mjera politike

Provedbi preferencijalnih opcija koje vode ka uspostavi sistemske strukture razvojnog planiranja i upravljanja na svim nivoima vlasti u Federaciji moguće je pristupiti na dva načina i to: 1) fragmentiranim pristupom koji podrazumijeva donošenje posebnih normativnih akata na entitetskom i kantonalnim nivoima, i 2) donošenjem zakona na nivou Federacije kojim će se uspostaviti osnove strukture sistema i procesa razvojnog planiranja i upravljanja u Federaciji. Nema sumnje da fragmentirani pristup u sebi sadrži visok rizik da sistem neće biti pravovremeno uspostavljen, niti harmoniziran i usaglašen na vertikalnom i horizontalnom nivou, a primjena ovog pristupa iziskuje i dodatne troškove koji bi se morali osigurati iz pojedinačnih budžeta Federacije i kantona. Sa druge strane, prednost donošenja zakona na nivou Federacije ogleda se u efikasnoj i istovremenoj uspostavi osnove strukture sistema planiranja i upravljanja razvojem, odsustvu dodatnih troškova, te realnoj platformi za punu realizaciju ciljeva javne politike. Zakonom o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u FBiH uspostavio bi se jedinstven, politički prihvatljiv i dugoročno održiv sistem razvojnog planiranja koji bi stvorio pretpostavke efikasne realizacije definiranih razvojnih ciljeva, uz efikasno usmjeravanje budžetskih i vanbudžetskih sredstava, koji bi, dugoročno gledano, doprinio ubrzanijem socio-ekonomskom razvoju, te stvorio pretpostavke za integrisanje u sveobuhvatan proces razvojnog planiranja u BiH i time ubrzao proces pristupanja EU.

Koristi koje može polučiti uspostava i djelovanje harmoniziranog sistema značajno prevazilaze iznos sredstava koji su procijenjeni, čak i ukoliko bi se uložila dodatna sredstva (ukoliko se ocijeni potrebnim), posebno imajući u vidu značaj ispunjenja pretpostupnih zahtjeva u okviru euro-atlanskih interakcija, uključujući i EU IPA 2 fondove i druga bilateralna i multilateralla sredstva pomoći koji se mogu ismjeriti na razvojne prioritete u Federaciji. Javnu politiku i Zakon o razvojnom planiranju (uključujući i druge predviđene provedbene propise) treba posmatrati u širem kontekstu integrisanja Federacije u sveukupni sistem razvojnog planiranja u BiH, a što bi doprinijelo pravovremenom i efikasnijem ispunjenju mnogobrojnih međunarodnih obaveza i ubrzanju procesa priključenja BiH u EU.

Dio I - Analiza problema

Današnju situaciju u BiH i FBiH karakteriše usporen ekonomski rast, nedovoljna podrška vlada u BiH ukupnom razvoju, postepeno povećanje nezaposlenosti, spor razvoj privatnog

sektora i malog i srednjeg preduzetništva, te nedovoljno korištenje dostupnih kreditnih i donatorskih sredstava, uključujući EU sredstva.

Prema Anketi o potrošnji domaćinstava u FBiH (APD) iz 2011. godine (zadnji raspoloživi podaci), siromašnih domaćinstava je bilo 16,0% (BiH 17,2%, RS 19,6%), dok je siromašnih pojedinaca bilo 17,1% (BiH 17,9%, RS 19,5%). Polazeći od procijenjenog broja stanovnika u anketi² (2.043.587) i utvrđenih 17,1% stanovnika ispod generalne linije siromaštva, može se zaključiti da je oko 349.700 stanovnika živjelo u relativnom siromaštvu. Jaz siromaštva³ iznosio je 26,64% (BiH 25,2%, RS 23,3%). U odnosu na pokazatelje o siromaštvu domaćinstava i pojedinaca prema Anketi o potrošnji domaćinstava u BiH iz 2007. godine, može se reći da je siromaštvo u FBiH neznatno smanjeno (2007. godine siromašnih domaćinstava je bilo 16,3%, siromašnih pojedinaca 17%). Nedovoljna zaposlenost mladih predstavlja značajan izazov u razvoju zemlje. Dugotrajna nezaposlenost je i dalje alarmantno visoka, sa udjelom od 80,8% svih registrovanih nezaposlenih osoba u 2011. U istom istraživanju utvrđeno je da je zaposlenost žena u FBiH na vrlo niskom nivou, 2012. godine stopa zaposlenosti je iznosila 20,3% sa tendencijom rasta u odnosu na 2006. godinu kada je iznosila 18,8%. Najviša stopa zaposlenosti bila je 2008. i iznosila je 21,1%. S druge strane, 2012. godine, stopa nezaposlenosti žena je iznosila 32,2% (2006. godine stopa nezaposlenosti je iznosila 37,5%).

Stopa aktivnosti žena (odnos ženske radne snage/zbir zaposlenih i nezaposlenih žena/radno sposobnog stanovništva) 2012. godine iznosila je 29,9% (stopa aktivnosti muškaraca 55,9%).

Neformalna zaposlenost ostaje veliki izazov. Iz navedenih podataka (kao i mnogih drugih kao što su stagnacija rasta bruto društvenog proizvoda (BDP) visok stepen nepokrivenosti uvoza izvozom, visoka javna potrošnja, niska konkurentnost privrede itd.), može se izvući zaključak kako su vlade na svim nivoima vlasti u BiH, zbog nepostojanja uređenog i adekvatnog sistema strateškog planiranja i realizacije politika, propustile priliku da značajnije utiču na smanjenje stope siromaštva i nezaposlenosti, kao ključnih parametara razvoja.

Nedovoljno razvijen sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH dovodi do neučinkovite realizacije politika u oblastima od vitalnog značaja za kvalitet života i blagostanje građana poput zapošljavanja, ekonomskog rasta, razvoja malih i srednjih preduzeća (MSP), ruralnog razvoja i poljoprivrede, razvoja ljudskih resursa i obrazovanja, te zaštite i upravljanja okolišem. Npr. FBiH nema strategiju razvoja i jasne pravce djelovanja u razvoju sektora MSP što se u velikoj mjeri negativno odražava na zapošljavanje i kreiranje novih radnih mjesta.

Među ključnim uzrocima neučinkovitosti strateškog planiranja i realizacije razvojnih politika u FBiH je nedostatak jasno definirane vizije i pravnog okvira kojim bi se utvrdila svrha, procesi, funkcije i odgovornosti u ciklusu planiranja i upravljanja razvojem. Posljedice navedenog se ogledaju u nekoherentnosti u izradi strateških dokumenata na svim nivoima vlasti u FBiH, nejasnim institucionalnim odgovornostima, aktivnostima na ad hoc osnovi, dupliciranju u djelovanju politika, neefikasnom korištenju oskudnih finansijskih resursa i, u konačnici, usporenom i neodrživom društveno-ekonomskom razvoju FBiH. Pored toga, nedostatak ovakvog sistema se negativno odražava i na sposobnost FBiH da efektivno odgovori na složene zahtjeve Evropske unije (EU) u procesu evropskih integracija, kao i nedovoljno iskorištavanje predpristupne finansijske podrške EU.

Institucionalni okvir kao nosilac procesa planiranja i upravljanja razvojem na svim nivoima vlasti u FBiH je nedovoljno razvijen, sa nedovoljnim kapacitetima za provođenje procesa planiranja, implementacije, monitoringa i evaluacije strateških prioriteta. Ovo stanje dodatno otežava postojeća složena administrativna struktura FBiH. Iz perspektive sistema, ne

² Federalni zavod za statistiku – Anketa o potrošnji domaćinstava u FBiH, 2011. (konačni rezultati).

³ Jaz siromaštva mjeri koliko je (u procentima) prosječan izdatak za potrošnju siromašnih domaćinstava ispod praga siromaštva.

postoje formalno uspostavljeni niti pravno definirani mehanizmi međuvladine saradnje u razvojnom planiranju i realizaciji razvojnih prioriteta. Evropska komisija u svojim godišnjim izvještajima o napretku BiH za 2012. i 2013. godinu naglašava neophodnost uspostave efikasnih i učinkovitih mehanizama koordinacije procesa EU integracija u BiH. Ono što je od posebne važnosti je da će, iako na nivou BiH nije usaglašen sistem koordinacije i Centralizirani sistem implementacije EU fondova još uvijek nije uspostavljen, FBiH trebati jedan funkcionalniji sistem koji će moći kvalitetnije odgovoriti zahtjevima predpristupne pomoći (Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)). IPA II podrazumijeva od korisnika usaglašen sektorski pristup, sa sektorskim strategijama, sa predvidivim i osiguranim višegodišnjim planiranjem budžeta, sa osiguranom koordinacijom kako unutar zainteresovanih strana, tako i prema donatorima.

U FBiH trenutno postoji veliki broj strateških dokumenata na svim nivoima vlasti i u različitim razvojnim oblastima. Pregled stanja ovih dokumenata u pogledu njihove kompatibilnosti i međusobne povezanosti te metodološkog pristupa njihovoj izradi pokazuje da strategije razvoja imaju različit vremenski okvir, koriste različitu terminologiju i pojmove, te da se razlikuju po strukturi. Većina strategija ne posjeduje okvir za praktičnu implementaciju niti finansijski okvir, a nivo učešća socio-ekonomskih partnera je općenito ograničen. Kao takve, strategije razvoja su međusobno neusaglašene i ne omogućava se njihova uporedivost.

Na nivou FBiH i kantona ne postoji formalno utvrđen metodološki okvir za strateško planiranje. Na lokalnom nivou postoji standardizirana metodologija za integrirano planiranje razvoja (MiPRO), koju je do sada primjenilo oko 30% općina i gradova u FBiH. Takođe, većina strategija nema plan izvještavanja i informiranja o napretku implementacije. Preambiciozni ciljevi, nedostatak finansijskih sredstava za implementaciju, odnosno neuvezanost sa budžetima, nedostatak akcionog plana, politički razlozi, nedostatak plana monitoringa i evaluacije i sveukupna nekompatibilnost razvojnih ciljeva u strateškim dokumentima na različitim nivoima vlasti se negativno odražavaju na njihovu praktičnu realizaciju i značajno umanjuju efekat politika.

Jedna od dodatnih prepreka za učinkovitu i efikasnu realizaciju razvojnih prioriteta na svim nivoima vlasti u FBiH je nedostatak veza između strateških dokumenata (i njihovih prioriteta) sa budžetom i programom javnih investicija. Ovo rezultira nemogućnošću da se osigura alokacija finansijskih resursa prema utvrđenim razvojnim ciljevima, što u konačnici dovodi do nekoherentnosti i neodržive realizacije prioriteta u cijeloj FBiH.

Upravljanje razvojem, odnosno implementacija, monitoring, evaluacija i izvještavanje o realizaciji razvojnih prioriteta je najslabiji element sveukupnog sistema planiranja i upravljanja razvojem na svim nivoima vlasti u FBiH. Jedinu pravni akt koji dijelom reguliše ovaj aspekt je Uredba o procesu strateškog planiranja, godišnjeg planiranja i izvještavanja u Federalnim ministarstvima i institucijama, koja se odnosi, isključivo na federalne institucije, dok za nivo kantona i jedinica lokalne samouprave ne postoji odgovarajući pravni ili metodološki okvir. Pored toga, institucionalni kapaciteti za upravljanje razvojem na svim nivoima vlasti u FBiH su ograničeni.

U FBiH prisutan je problem nepostojanja značajnog broja neophodnih podataka, metodološki usklađenih sa EU, koji bi podržavali sistem strateškog planiranja, ili je njihova dostupnost otežana. Pored toga, u FBiH nisu dovoljno razvijene sektorske statistike. Kvartalni nacionalni računi se ne mogu izraditi dok se ne proizvedu kratkoročni indikatori i dok se ne uspostavi neophodna saradnja između svih zainteresiranih strana. S druge strane, postoji problem otežane dostupnosti kod prikupljanja statističkih podataka, kao rezultat složene procedure usvajanja i objavljivanja. Sektorski izvještaji federalnih institucija, prije nego što budu javno dostupni, moraju proći proceduru usvajanja od strane Vlade FBiH, pa kasnije i usvajanje od strane Parlamenta FBiH, što rezultira velikim kašnjenjem u pravovremenom prikupljanju i samom korištenju statističkih podataka i informacija sadržanih u tim izvještajima sve dok isti ne budu usvojeni. To je i jedan od razloga neefikasnog mehanizma monitoringa i evaluacije politika i projekata i izvještavanja o implementaciji projekata.

Dodatan izazov na koji se blagovremeno treba odgovoriti je nedostatak Strategije razvoja na nivou FBiH koja bi odgovorila razvojnim potrebama i koja bi bila izrađena u saradnji sa drugim nivoima vlasti i socio-ekonomskim partnerima. Zbog toga je neophodno blagovremeno pokretanje izrade Strategije razvoja FBiH i ciklusa planiranja kako bi se definisali strateški ciljevi i prioriteti koji bi predstavljali razvojnu platformu kako za federalni, tako i za ostale nivoe vlasti u FBiH.

Na osnovu urađenih analiza može se izvući zaključak da postojeći sistem razvojnog planiranja u FBiH nije u stanju da odgovori na potrebe društva i privrede, te da ga je potrebno unaprijediti u cilju povećanja efektivnosti i efikasnosti u stvaranju povoljnog okruženja za socio-ekonomski razvoj.

Analizirajući stanje procesa strateškog planiranja i realizacije razvojnih prioriteta u FBiH, dolazimo do određenih problema koji su karakteristični za sistem i koji su grupisani prema zajedničkim odlikama. U tom smislu identifikovane su četiri grupe pitanja koja karakterišu:

- Nepostojanje odgovarajućeg regulatornog i institucionalnog okvira kao i nedovoljno razvijen sistem za djelotvornu i koordiniranu pripremu i realizaciju razvojnih prioriteta na svim nivoima vlasti u FBiH,
- Ograničeni institucionalni kapaciteti za razvojno planiranje i upravljanje razvojem na svim nivoima vlasti u FBiH, te nedostatak funkcionalnih mehanizama međuvladine koordinacije na svim nivoima vlasti u sveukupnom ciklusu strateškog planiranja i upravljanja razvojem,
- Nedovoljna međusobna metodološka usklađenost i povezanost strateških dokumenata u FBiH (kako između razvojnih sektora tako i između različitih nivoa vlasti) i nedostatak implementacionih dokumenata kojim se strategije razvoja pretvaraju u konkretne aktivnosti kojim se implementiraju razvojni ciljevi, kao i neusklađenost strateških dokumenata sa zahtjevom za rodno odgovorno strateško planiranje;
- Nedovoljna efikasnost u korištenju budžetskih i vanbudžetskih izvora finansiranja u FBiH, uključujući raspoložive donatorske i kreditne izvore, za potrebe finansiranja razvojnih prioriteta.

Svaki od identificiranih klastera problema su detaljnije analizirani u nastavku.

I Nepostojanje odgovarajućeg regulatornog i institucionalnog okvira kao i nedovoljno razvijen sistem za djelotvornu i koordiniranu pripremu i realizaciju razvojnih prioriteta na svim nivoima vlasti u FBiH

- 1. Nedovoljno definisana vizija sistema planiranja i upravljanja razvojem** koja bi usmjerila aktivnosti svih aktera razvojnog planiranja u pravcu unapređenja sistema planiranja i upravljanja razvojem na svim nivoima vlasti u FBiH.
- 2. Pravni okvir koji definiše planiranje i upravljanje razvojem na svim nivoima vlasti u FBiH nije zaokružen, ni usklađen, nedorečen je i nejasan, i ne osigurava jasnu podjelu uloga i odgovornosti institucionalnih aktera.** Na nivou FBiH, djelimično su uspostavljeni kapaciteti strateškog planiranja i izvještavanja što je regulisano *Uredbom o strateškom planiranju, godišnjem planiranju i izvještavanju federalnih ministarstava*. Uredbom je, najvećim dijelom, regulisano operativno planiranje i izvještavanje, ne i strateško planiranje, što je značajan problem koji je neophodno riješiti u narednom periodu. Kada je u pitanju strateško planiranje na nivou kantona, može se konstatovati da ne postoji zakonski okvir kojim se uređuje proces strateškog planiranja, implementacije, monitoringa i izvještavanja.

II Ograničeni institucionalni kapaciteti za razvojno planiranje i upravljanje razvojem na svim nivoima vlasti u FBiH, te nedostatak funkcionalnih mehanizama međuvladine koordinacije u sveukupnom ciklusu strateškog planiranja i upravljanja razvojem

3. Nedovoljno razvijen institucionalni okvir za razvojno planiranje i upravljanje u FBiH. Kada je riječ o subjektima razvojnog planiranja u FBiH, FZZPR je centralni koordinirajući organ u smislu planiranja i izvještavanja na nivou Vlade FBiH, dok su sva federalna ministarstva odgovorna za planiranje u okviru samih ministarstava. Sa ciljem što efikasnijeg procesa strateškog planiranja, Uredba propisuje obavezu imenovanja koordinatora strateškog planiranja u federalnim ministarstvima. Zadatak koordinatora je da razviju takav način upravljanja procesom koji će osigurati jasno definiranje različitih uloga i odgovornosti uključenih subjekata, sudjelovanje velikog broja različitih subjekata u procesu, uključujući i druga relevantna ministarstva, te stvaranje ambijenta zajedničke svrhe djelovanja i obezbjeđenje horizontalne i vertikalne koordinacije u skladu sa organizacijskom strukturom ministarstava. Zadaci koordinatora uglavnom su povjereni sekretarima ministarstava. Slučajevi kada su za koordinate imenovani drugi državni službenici, (nekad čak nisu imali ni funkciju rukovodećeg kadra) pokazuju da proces planiranja i izvještavanja u tim ministarstvima nije na zadovoljavajućem nivou. Pitanje hijerarhije u strukturama državne službe značajno je otežalo proces koordinacije na nivou cjelokupnog ministarstva, što je za posljedicu imalo nedovoljno efikasan i djelotvoran sistem koordinacije i na koncu upitan kvalitet samih planova.

U kantonima ne postoji jedinstveno institucionalno rješenje planiranja i upravljanja razvojem, te sveukupne koordinacije razvojnih aktivnosti i procesa. U četiri kantona postoje formirane institucije nadležne za koordinaciju strateškog planiranja na nivou vlade koje se suočavaju sa nedostatkom ljudskih resursa i kapaciteta za efikasno provođenje aktivnosti strateškog planiranja, koordinacije i podrške upravljanju razvojnim procesima. U samo dva kantona postoje funkcionalne institucije za strateško planiranje i podršku razvojnim procesima - Zavod za planiranje razvoja Kantona Sarajevo i Biznis servis centar u Zeničko-dobojskom kantonu. Pored toga, u Unsko-sanskom kantonu i Zapadnohercegovačkom kantonu tokom 2012. godine formalno su uspostavljene razvojne agencije s ciljem koordiniranja i provođenja aktivnosti strateškog planiranja u ova dva kantona.

Sveukupno gledano, kapaciteti kantonalnih ministarstava za razvojno planiranje i upravljanje razvojem su najvećim dijelom nedovoljni. Nepostojanje jasnih institucionalnih mehanizama i odgovornosti za planiranje i upravljanje razvojem u općinama i gradovima, kao i nedostatak vertikalne koordinacije, značajno umanjuje razvojne efekte i na lokalnom nivou.

U općinama i gradovima postoje solidni kapaciteti za strateško planiranje, ali ne i za sistemsko provođenje procesa implementacije, monitoringa i izvještavanja o realizaciji strategija razvoja. U jedinicama lokalne samouprave (u daljem tekstu JLS), zavisno od finansijskih mogućnosti općina i gradova, uvedena su različita institucionalna rješenja, od postojanja općinskih razvojnih agencija do imenovanja službenika za funkcije strateškog planiranja.

4. Nedostajući mehanizmi međuvladine i sektorske vertikalne saradnje i koordinacije na političkom i administrativno-stručnom nivou. Vlade svih nivoa vlasti u FBiH, uključujući JLS, imaju odgovornost za određivanje političkih smjernica za definiranje razvojnih prioriteta. U složenoj ustavno-pravnoj strukturi u BiH, postojanje efikasnih mehanizama međuvladine i sektorske vertikalne saradnje i

koordinacije u FBiH na političkom nivou (npr. na nivou premijera vlada u FBiH, kao i na nivou ministara odgovornih za određeni sektor), postavlja se kao imperativ ukoliko se želi osigurati pravovremen, dosljedan, harmoniziran, integralan i uravnotežen pristup razvojnom planiranju i upravljanju razvojem, kao i implementaciji mnogobrojnih međunarodnih obaveza, posebno onih koje proizlaze iz procesa evropskih integracija na svim nivoima. Veliki broj kantona u odredbama svojih poslovnika nisu definisali način ostvarenja saradnje sa federalnim nivoom vlasti, drugim kantonima i općinama i gradovima. Nedovoljna međuvladina saradnja i koordinacija povećava potrošnju, tako da složenost međuvladine saradnje i koordinacije odbija investicijska ulaganja i usporava ekonomski rast i razvoj zemlje. U slučajevima kada u procesu definisanja razvojnih prioriteta postoje neusaglašeni stavovi između različitih nivoa vlasti, takve situacije mogu potencijalno rezultirati odgađanjem procesa implementacije i napretka. Kako bi se takve situacije izbjegle, neophodno je uspostaviti funkcionalan mehanizam razvojnog planiranja, upravljanja razvojem i nadzorom nad tim procesima na nivou FBiH, kantona i JLS. Činjenica je da takvi mehanizmi sektorske vertikalne saradnje i koordinacije na nivou FBiH, još uvijek, u najvećoj mjeri nedostaju. Primjeri unaprijedne saradnje i djelimično uspostavljenih mehanizama koordinacije i saradnje su u sektorima pravde i obrazovanja.

5. Nedovoljno konsultativan i participativan proces planiranja, praćenja i izvještavanja koji zahtjeva učešće svih zainteresiranih strana unutar i izvan vlada. Na nivou FBiH proces konsultacija je definisan Uredbom o pravilima za učešće zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata. Ovom Uredbom uređuju se pravila za postupanje Vlade FBiH, federalnih ministarstava, federalnih uprava i federalnih upravnih organizacija u pripremi prednacrt, nacrt ili prijedloga zakona, programa i drugih akata, koje donose ili predlažu federalni organi i Vlada, a u cilju osiguravanja učešća zainteresirane javnosti. Međutim, Uredbom se ne reguliše pitanje osiguravanja javnosti u postupku izrade razvojnih strategija. Sam način provođenja konsultacija, u smislu ove Uredbe, nije dovoljno definisan, a konsultacije se obavljaju samo u fazi izrade pravnih propisa i drugih akata, tj. ne osigurava se participativan pristup javnosti u sveobuhvatnom procesu razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, što podrazumijeva ne samo izradu razvojnih strategija, već i implementaciju, monitoring, izvještavanje o implementaciji razvojnih strategija i evaluaciju njihovih rezultata. Imajući u vidu vrijeme početka primjene ove Uredbe (14.06.2012.), može se zaključiti da njena primjena u procesu izrade pravnih propisa i drugih akata (strategija) još nije u potpunosti zaživjela. Na nivou kantona ne postoji adekvatan podzakonski akt, dok na lokalnom nivou pomenuta standardizirana metodologija za strateško planiranje predviđa uspostavljanje niza partnerskih i konsultativnih tijela u procesu izrade strategija razvoja.

U 4 od 12 analiziranih usvojenih strategija opisan je proces konsultacija, koji uključuje organizacije civilnog društva i/ili predstavnike privatnog sektora, te međunarodnih organizacija. Većina analiziranih sektorskih strategija pripremljena je u okviru ekspertnog tima koji u nedovoljnoj mjeri uključuje sve zainteresirane strane u proces pripreme, a kasnije i samog praćenja i evaluacije strateških dokumenata. Ovakav selektivan pristup ne osigurava dovoljan stepen sagledavanja stavova i mišljenja svih relevantnih zainteresiranih strana, što rezultira niskim stepenom vlasništva istih nad usvojenim strateškim dokumentima, dovodi u pitanje upotrebnu vrijednost strateških dokumenata i rezultira, sveukupno gledano, relativno niskim stepenom realizacije.

III Nedovoljna međusobna metodološka usklađenost i povezanost strateških dokumenata u FBiH (kako između razvojnih sektora tako i između različitih nivoa vlasti) i nedostatak implementacionih dokumenata kojim se strategije razvoja pretvaraju u konkretne aktivnosti

- 6. Neusklađenost sadržaja, formata i vremenskih okvira za izradu strateških dokumenata u FBiH.** Na nivou FBiH, kao i na nivou kantona, ne postoji formalno propisan sveobuhvatan metodološki okvir za strateško planiranje razvoja. Procesi, struktura i sadržaj sektorskih planova i metodologija izrade sektorskih strategija federalnih i kantonalnih ministarstava ovise o tome sa kim je ugovorena izrada strategije. Svaki od eksternih konsultanata koje angažuju pojedinačna ministarstva radi izrade strateških dokumenata koristi svoj pristup i metod izrade, što često onemogućava horizontalno povezivanje i integriranje strategija. Usporedba strukture i sadržaja usvojenih strategija na nivou FBiH i kantona ukazuje na odsustvo minimuma standardizacije.

Na nivou FBiH, proces trogodišnjeg i godišnjeg planiranja, te godišnjeg izvještavanja je reguliran Uredbom o procesu strateškog planiranja, godišnjeg planiranja i izvještavanja u Federalnim ministarstvima. Međutim, Uredba se ne odnosi na razvojne i sektorske strateške dokumente i najvećim dijelom se bavi operativnim planiranjem u sklopu pojedinačnih federalnih ministarstava i institucija.

Pri analizi uzorka od 12 strateških dokumenata (formiran metodom slučajnog odabira) utvrđeno je da je jedini zajednički element za sve analizirane strategije (na nivou FBiH i kantona) analiza postojećeg stanja, ali se metode i alati u izradi ovog dijela značajno razlikuju. Od 12 odabranih strategija, 3 uopće nemaju akcioni plan, kao ni plan monitoringa, evaluacije i izvještavanja. Kod 5 strategija postoje akcioni planovi, ili planovi implementacije, koji nemaju razrađen finansijski okvir ili nisu usklađeni sa budžetima i planovima javnih investicija, te nisu jasno definirani nosioci aktivnosti i periodi implementacije. Dokument „Strateški pravci razvoja obrazovanja BiH“, nema jasno definisane konkretne ciljeve razvoja obrazovanja, zbog nedostatka odgovarajućih statističkih podataka i indikatora o obrazovanju u BiH. Strateški plan i program razvoja energetskog sektora u FBiH, iako sadrži prioritete i projekte za njihovu realizaciju, nema precizno i jasno definisane strateške ciljeve. Terminologija i interna hijerarhija strategija nisu standardizirani. Na primjer, u Strateškom planu i programu razvoja energetskog sektora FBiH plan implementacije se naziva Plan i program realizacije. U Strategiji razvoja Zeničko-dobojskog kantona interna hijerarhijska struktura je vizija – strateški ciljevi – prioritetni ciljevi – programi – mjere, u Strategiji razvoja poljoprivrede u ruralnim područjima Hercegovačko-neretvanske županije 2012 - 2017 ciljevi – mjere (ili preporuke ili nije jasno definisano), dok je, primjerice u Strategiji razvoja malog i srednjeg poduzetništva Hercegovačko-neretvanske županije Strateški ciljevi – prioritetni ciljevi – aktivnosti. Vremenski okvir kod Strategije za razvoj primarne zdravstvene zaštite u FBiH se uopće nije mogao utvrditi. Kod Strategije razvoja poljoprivrede u ruralnim područjima Hercegovačko-neretvanskog kantona 2012 - 2017, primjerice, vremenski okvir je definisan, ali nije vertikalno usklađen, budući da je Strategija razvoja poljoprivrede u FBiH 2014 - 2018 u fazi izrade.

Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH definira nadležnosti jedinica lokalne samouprave, među kojima su i donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uslova za privredni razvoj i zapošljavanje. Pored ove opće odredbe, ne postoji zakonski okvir koji regulira proces i metodologiju izrade takvih programa i planova razvoja, sastavne elemente, vremenski okvir, kao ni obavezu usaglašavanja razvojnih prioriteta na horizontalnom nivou, unutar lokalne samouprave, niti sa razvojnim pravcima i prioritetima viših nivoa vlasti. Ipak, značajan

nivo harmonizacije strateškog planiranja ostvaren je izradom i primjenom MiPRO, čime je napravljen pomak prema sistematičnijem i integriranom pristupu planiranja razvoja na lokalnom nivou. Postojeći pravni okvir ne definira strukture, funkcije/nadležnosti niti procese za upravljanje lokalnim razvojem, odnosno realizaciju, monitoring i evaluaciju strategija razvoja niti izvještavanje o ostvarenim rezultatima.

Vremenska dinamika izrade i revidiranja strategija i dužina trajanja strategija su značajni elementi koji su jedan od preduvjeta za vertikalno i horizontalno uvezivanje strateških planova. Različiti ciklusi izrade strateških dokumenta i dužina trajanja utječu na ciljeve na koje se može fokusirati zbog toga što ostvarivanje nekih ciljeva traži više vremena. Zbog različitosti ciljeva uzrokovanih različitom vremenskom dinamikom strategija upitno je njihovo suštinsko uvezivanje. Pored toga, vremenski okvir strategija razvoja je značajan preduvjet za njihovo uvezivanje sa budžetom. Budžetski kalendar i procesi su jasno definirani i propisani i kalendari i ciklusi izrade strateških planova trebaju biti prilagođeni budžetskom kalendaru, ciklusu i procesima.

- 7. Nedostatak hijerarhijski usaglašenih sektorskih strateških dokumenata za ključne razvojne prioritete.** U FBiH i kantonima je evidentan nedostatak koordiniranih i hijerarhijski usaglašenih strateških dokumenata. Mali broj kantona ima sektorske strategije za razvoj pojedinih oblasti i/ili operativne/akcione planove koji podržavaju implementaciju sektorskih strategija viših nivoa vlasti koji, u većini slučajeva, nisu usaglašeni ni sa razvojnim strategijama kantona (ukoliko takve strategije postoje) ni sa sektorskim strategijama na višim nivoima vlasti (horizontalna i vertikalna neusklađenost). U suštini, usljed ovolike fragmentiranosti unutar sistema FBiH, i gotovo nepostojeće vertikalne veze i zajedničkog djelovanja različitih nivoa vlasti, može se reći da trenutno i nema adekvatne sektorske strategije koja bi obezbijedila brži rast i razvoj sektora. Bitno je napomenuti da IPA II regulativa, koja je zamijenila raniji IPA instrument predpristupne pomoći, naglašava, između ostalog, neophodnost postojanja sektorskih strategija kao jednog od ključnih kriterija sektorskog pristupa IPA II fondovima. Pri tome je nužno da sektorske strategije imaju potreban kvalitet, što podrazumijeva da su sektorski strateški ciljevi koherentni sa razvojnim ciljevima BiH, da su jasno definirani, da sadrže akcioni plan sa definiranim finansijskim i vremenskim okvirom implementacije i nosiocima aktivnosti, te da postoji dovoljna politička podrška ključnih institucija u implementaciji takvih strateških dokumenata.
- 8. Nepostojanje usaglašenih mehanizama i metoda monitoringa i evaluacije (vrednovanja) razvojnih i sektorskih strateških dokumenata.** Trenutno, ovu oblast karakteriše nepostojanje sistematičnog pristupa procesu monitoringa i evaluacije (vrednovanja) razvojnih i sektorskih dokumenata. Analizom sedam strateških dokumenata (na bazi slučajnog uzorka) je utvrđeno da iste ili uopšte nisu predvidjele/propisale mehanizme evaluacije, ili u slučajevima gdje jesu, takvi mehanizmi se ne primjenjuju dosljedno u praksi. Iz tog razloga, za najveći broj strategija nije moguće utvrditi na egzaktnim osnovama u kojoj mjeri su bile uspješne ili eventualno neuspješne. Sistem monitoringa je uređen na različite načine, međutim, osim u izuzetnim slučajevima, nisu definirana tjela, periodičnost i indikatori monitoringa kao cjelovito rješenje. Također, ne postoje sistem monitoringa i evaluacije projekata kojima se implementiraju strateški dokumenti, kao ni planovi za monitoring i evaluaciju i odgovarajući finansijski okvir. Ipak, značajno je napomenuti, da je na nivou FBiH trenutno jedini formalno utvrđeni i standardizirani mehanizam i metoda provođenja procjene uspješnosti provedbe strateških dokumenata definisan članom 11. Uredbe o procesu strateškog planiranja i izvještavanja u federalnim ministarstvima, koji obavezuje na praćenje i procjenu provedbe strateškog plana putem standardiziranih metoda i jedinstvenih obrazaca. Međutim, obim primjene ovog

mehanizma je sužen i odnosi se isključivo na institucionalne strateške planove (nije formalno primjenjiv za razvojne i sektorske strateške dokumente). Prilikom primjene ovog mehanizma, izvještaji o praćenju i evaluaciji su samo za internu upotrebu i gotovo nikada se ne objavljuju.

IV Nedovoljna efikasnost u korištenju budžetskih i vanbudžetskih izvora finansiranja u FBiH za potrebe finansiranja razvojnih prioriteta, uključujući raspoložive donatorske i kreditne izvore

9. Nedovoljna uvezanost između procesa strateškog planiranja i budžetskog programiranja. Prema strategiji reforme javne uprave istaknut je problem nepostojanja koordinacije u pripremi programa Vijeća ministara i vlada na svim nivoima, kao i prioriteta i njihove povezanosti s budžetom. Član 5. Uredbe o procesu strateškog planiranja, godišnjeg planiranja i izvještavanja u federalnim ministarstvima, predviđa da se strateški plan federalnih ministarstava izrađuje za period od tri godine i vremenski okvir izrade treba da bude usklađen sa kalendarom izrade budžeta, kao što je predviđeno Zakonom o budžetima FBiH. Na osnovu iskustava FZZPR i Federalnog ministarstva finansija (FMF) može se vidjeti da, još uvijek nije dostignut najviši stepen komplementarnosti ova dva procesa u FBiH, a samim tim ni ovih dokumenata (strateških planova i budžeta). Slična je situacija i na nivou kantona i JLS, gdje se izrada budžeta i programa javnih investicija u većini slučajeva provodi odvojeno i u planiranju budžeta i javnih investicija ne uzimaju se u obzir utvrđeni strateški prioriteta. Ovakva nepovezanost dovodi do nepostojanja alociranih finansijskih resursa za realizaciju razvojnih prioriteta na svim nivoima vlasti kao i do ad hoc pristupa planiranju budžeta.

Prema Izvještaju Centra civilnih inicijativa o monitoringu rada Vlade FBiH, procedura izrade budžeta bi trebala biti uslovljena pravovremenim kreiranjem godišnjeg plana, tzv. „budžetsko programiranje“, gdje bi za svaku planiranu mjeru unaprijed trebao biti obezbjeđen novac za realizaciju, što nije slučaj ni u FBiH, ni u RS, ni na nivou BiH. U Izvještaju o napretku BiH Evropske komisije za 2012. godinu, izvodi se zaključak kako slabiji kvalitet budžetskih procesa šteti vođenju makroekonomskih politika.

10. Nedovoljni kapaciteti u pogledu srednjoročnog budžetskog programiranja. Uz podršku projekata jačanja upravljanja javnim finansijama koji je ranije finansirao DFID (Department for International Development), a trenutno i EU, ministarstva finansija na nivou države, entiteta, kantona i Brčko Distrikta su proteklih godina implementirala pojednostavljen, integrisan srednjoročni proces planiranja i izrade budžeta, tzv. proces planiranja i izrade budžeta u „10 koraka“. Budžetski proces zavisi od svih učesnika koji dostavljaju neophodne i adekvatne informacije, donose odluke i daju odobrenja u svakom koraku procesa. Neuspjeh u realizaciji jednog od koraka se manifestuje i u narednim koracima procesa. Efektivni proces srednjoročnog planiranja i izrade budžeta, stoga, zahtijeva posvećenost i disciplinu svih učesnika u budžetskom procesu (uključujući Vladu, Parlament, MF i budžetske korisnike).

Posljednjih godina institucije BiH, entitetski i kantonalni nivoi vlasti u BiH su pripremali Dokumente okvirnog budžeta (DOB) kao dio srednjoročnog pristupa planiranju budžeta. Cilj ovih dokumenata je da pomognu vlastima u BiH da razviju kvalitetniji strateški osnov za srednjoročno planiranje budžeta i godišnji budžet, uključujući bolje povezivanje raspodjele resursa sa prioritetima politika navedenim u predstojećoj razvojnoj strategiji BiH i Strategiji socijalne uključenosti i drugim strateškim dokumentima usvojenim od strane Vlade. Ranijih godina, prilikom izrade DOB-a, uočen je evidentan nedostatak sistemskog planiranja, nerealnih ulaznih podataka, te neiskazivanja mjera učinka od strane budžetskih korisnika, te je budžetskim

korisnicima data preporuka da se koriste uputama i tabelama godišnjeg planiranja i izvještavanja iz Priručnika za strateško planiranje i razvoj javnih politika koji je urađen u okviru UNDP Projekta strateškog planiranja i izrade politika (SPPD). Vrlo često, u praksi kod većine budžetskih korisnika, proces planiranja i pripreme budžeta još uvijek je koncentrisan unutar odjeljenja/službe za finansije, uz relativno slabo učešće rukovodećih službenika. Razlozi su najčešće nepostojanje adekvatnih dugoročnih planskih dokumenata (ako i postoje često su izolirani i ne koriste se kao polazna osnova za pripremu DOB-a i budžeta), nedostatak znanja i posvećenosti osoblja iz pojedinih organizacionih jedinica, kratki rokovi, te neadekvatna podrška rukovodstva institucije procesu planiranja uopšte. U ovakvim slučajevima, finansijsko-računovodstveno osoblje priprema budžetske dokumente koristeći postojeće raspoložive informacije o potrošnji i budućim potrebama, kao i raspoložive strateške i planske dokumente. Kao rezultat ovakvog pristupa, budžetski dokumenti koji se dostavljaju Ministarstvu finansija nisu u potpunosti usklađeni sa planskim dokumentima, sadrže nekompletne informacije o programima, a često nikakve informacije o učinku, dok se projekcije troškova za naredni trogodišnji period prave na osnovu potrošnje iz prethodnih godina, bez analize uticaja predloženih mjera politika na buduću potrošnju.

U najboljim praksama planiranja budžeta u srednjoročnom procesu koristi se neka vrsta programskog, ili rezultatima orijentisanog budžetiranja, kao osnova za donošenje odluka o politikama budžeta i raspodjeli budžetskih sredstava na osnovu vladinih strateških prioriteta. Programskim budžetiranjem jasno se povezuju budžetska sredstva sa krajnjim ciljevima politike odnosno strateškim i operativnim ciljevima. Ovakav način omogućava budžetskom korisniku da definiše šta je to što treba da radi u smislu ciljeva i željenih rezultata.

Zahtjev da budžetski korisnici daju informacije u programskom formatu trenutno se predlaže kao izmjena i dopuna zakona o budžetima na svakom od nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, međutim još uvijek je evidentan nedostatak znanja i vještine u institucijama za provođenje ovog procesa.

- 11. Neuvezanost programa javnih investicija (PJI) sa strateškim dokumentima. PJI je od ključne važnosti za implementaciju strateških ciljeva utvrđenih planskim dokumentima. U situaciji ograničenih resursa i suženih mogućnosti kreditiranja, izuzetno je važno usmjeriti sva raspoloživa sredstva na pravi način kako bismo najviše doprinjeli realizaciji strateških dokumenata. PJI uključuje kapitalne projekte u svim sektorima, uključujući i investicije u nepokretnu imovinu koje su nužne za razvoj zemlje. Priprema se po „rolling” sistemu na modularnoj osnovi za BiH institucije, za svaki entitet, Brčko Distrikt, a svake godine se priprema i konsolidovani PJI za cijelu BiH. Poseban problem pri izradi programa javnih investicija predstavlja nepostojanje adekvatnih mehanizama prioretizacije razvojnih projekata. Ključno je pitanje kako u situaciji ograničenih sredstava za finansiranje, od velikog broja kandidiranih razvojnih projekata, izabrati one koji će najviše doprinjeti realizaciji strateških ciljeva u FBiH. Iako postoji Pravilnik o metodologiji za identifikaciju, formulaciju i utvrđivanje programa javnih investicija i prioriteta razvojnih programa i projekata, koji u članu 7. definiše utvrđivanje liste prioriteta razvojnih programa i projekata, on nije riješio ključna pitanja u pogledu prioretizacije. Dakle, trenutno stanje sa PJI u FBiH je takvo da, nedovoljno razvijeni mehanizam za koordinaciju i izostanak kvalitetnih analiza koje će uticati na prioritetizaciju razvojnih projekata, otežava izradu kvalitetnijeg programa javnih investicija u FBiH, koji bi u što je moguće većoj mjeri doprinio ostvarenju strateških razvojnih ciljeva Vlade FBiH. Postojeći zakonski okvir ne utvrđuje obavezu povezivanja procesa strateškog planiranja na lokalnom nivou sa procesom izrade budžeta i programa javnih investicija. Praksa pokazuje da najveći broj jedinica lokalne samouprave ove procese provodi odvojeno što se negativno odražava na**

nivou implementacije strategija razvoja ali i na efektivnosti sveukupnih javnih ulaganja. Međutim, posljednja izmjena Zakona o budžetima u FBiH uvodi snažniju vezu između ovih procesa, a predviđeno je da poseban podzakonski akt metodološki tretira povezivanje planiranja javnih investicija i strategija razvoja na nivou jedinica lokalne samouprave i kantona.

- 12. Nedovoljni kapaciteti u pogledu planiranja javnih investicija.** Prema analizama koje je uradio FZZPR, trenutno stanje u oblasti planiranja javnih investicija u FBiH oslikava nedovoljno razvijene kapacitete izrade PJI i mehanizme za koordinaciju, što utiče na izostanak kvalitetnih analiza koje će uticati na prioritizaciju razvojnih projekata.

Naime, dosadašnji mehanizam regulisan je Uredbom o uspostavi koordinacionog mehanizma za upravljanje i koordinaciju sredstava za razvoj u FBiH. Ova Uredba propisuje da se u FBiH, kantonima, općinama i gradovima osnivaju organizacione jedinice kao dio koordinacionog mehanizma u upravljanju i koordinaciji sredstvima za razvoj. To podrazumijeva osnivanje Jedinice za upravljanje i koordinaciju sredstava za razvoj (DCU) pri FMF, kao i osnivanje organizacionih jedinica na kantonalnom i općinskom/gradskom nivou. Federalna ministarstva su zadužena da putem svojih organizacionih jedinica (odjeli, sektori, grupe i drugi oblici organizovanja u okviru ministarstva) implementiraju projekte od značaja za FBiH, koje odobri Vlada FBiH i upravljaju domaćim i stranim sredstvima namijenjenim realizaciji tih projekata.

Što se tiče kantona i JLS, procesi uspostave mehanizama nisu dovoljno razvijeni, nisu provedeni do kraja, ili nisu uopće provedeni.

U cilju boljeg upravljanja i koordinacije sredstvima razvoja, novi Zakon o budžetima u FBiH, na bolji način nego do sada, reguliše pripremu PJI FBiH. Naime, Vlada FBiH na prijedlog FMF, donosi PJI FBiH. Vlada propisuje način i kriterije za pripremu, izradu i praćenje realizacije Programa javnih investicija. U proces pripreme Programa javnih investicija uključena su sva nadležna ministarstva koja su dužna popuniti obrasce za PJI nakon što dobiju informaciju o projektu od strane FMF. Kantoni donose svoj program javnih investicija, u koji su uključeni i projekti općina i gradova. Uz Program javnih investicija FBiH, FMF Vladi dostavlja i kantonalne programe javnih investicija.

Novi Zakon o budžetima u FBiH ne definiše nosioce aktivnosti izrade programa javnih investicija u okviru federalnih i/ili kantonalnih ministarstava, pa se može pretpostaviti da je ostavljeno diskreciono pravo nosiocima aktivnosti planiranja javnih investicija u FBiH da sami regulišu ovo pitanje. Nakon donošenja PJI FBiH, FMF taj program, zajedno sa kantonalnim programima javnih investicija, dostavlja Ministarstvu finansija i trezora BiH, radi izrade PJI Bosne i Hercegovine.

- 13. Nedovoljna usklađenost rada razvojnih finansijskih institucija sa procesima strateškog planiranja i upravljanja razvojem.** U FBiH postoji niz institucija koje u svojoj primarnoj misiji imaju ulogu finansiranja razvojnih projekata. U ovu svrhu sa 01.07.2008. godine osnovana je Razvojna banka FBiH, kao nasljednik Investicijske banke Federacije BiH koja je egzistirala od 1997. Fondacija za održivi razvoj (ODRAZ), od osnivanja 2001. godine, do kraja 2006. godine predstavljala je sponu implementacije više projekata obnove i razvoja javne, fizičke i društvene infrastrukture, razvoja i jačanja mikrofinansiranja, tehničke podrške vlasničkoj transformaciji i drugim tranzicijskim procesima. Projekti su se uglavnom finansirali iz kreditnih i grant sredstava Svjetske banke, budžetskih sredstava Vlade Federacije BiH, kao i općinskih i kantonalnih budžeta, sredstava korisnika projekata (vlastita učešća), sredstava ostvarenih iz cijene kapitala (revolving kreditni fondovi) i iz drugih međunarodnih izvora.

Pored navedenih institucija, za program zaštite okoliša u Federaciji BiH, postoji i Fond za zaštitu okoliša FBiH. Radi se o neprofitabilnoj javnoj ustanovi u svojstvu pravnog lica s pravima, obavezama i odgovornostima utvrđenim Zakonom o Fondu i Statutom Fonda, koja se uglavnom finansira iz sredstava međunarodne pomoći i međunarodnih finansijskih institucija.

Na bazi navedenog potrebno je istaći da preklapanje aktivnosti Razvojne banke i Fondacije „ODRAZ“, a time i finansijskih resursa, umanjuju djelotvornost razvojnih intervencija. Pored toga, javna i druga finansijska sredstva koja se usmjeravaju putem navedenih finansijskih institucija nisu direktno povezana sa razvojnim prioritetima utvrđenim u okviru strategija razvoja. Ovi finansijski mehanizmi, iako usposavljeni u svrhu podrške razvoja, ne ispunjavaju u potpunosti svoje primarne funkcije na način da služe kao jedan od osnovnih finansijskih alata za realizaciju razvojnih politika i prioriteta. Ono što dodatno umanjuje razvojni učinak rada ovih finansijskih institucija je nedostatak koordinacije u implementaciji razvojnih projekata koji se finansiraju iz više izvora, kao i nedovoljna usklađenost finansiranih projekata sa implementacijom zacrtanih strateških ciljeva. Na taj način finansijske institucije FBiH ne doprinose povećanju, ionako ograničenih finansijskih razvojnih resursa, što se negativno odražava na privredni razvoj i mogućnost otvaranja novih radnih mjesta.

14. Nizak stepen iskorištenosti vanbudžetskih sredstava (grantovi, krediti i donatorski fondovi). Problem loše apsorpcije vanbudžetskih sredstava (bar kad su u pitanju sredstva EU-fondova) opisan je u Izveštaju Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine za 2012. godinu. Kako bi se osigurala uspješno iskorištavanje predprisupne pomoći EU, potrebno je da BiH uspostavi funkcionalan sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem sa jasno definiranim sektorskim prioritetima, administrativnim i institucionalnim strukturama osposobljenim da upravljaju programiranjem, implementacijom, monitoringom i evaluacijom realizacije politika koje se, između ostalog, sufinansiraju sredstvima EU. Neposjedovanje takvih kapaciteta, funkcija i struktura direktno dovodi do reduciranog nivoa iskorištavanja finansijske podrške EU. Najeklatantniji primjer propusta dobijanja vanbudžetskih sredstava jeste neusaglašavanje oko povlačenja pete komponente IPA fondova namijenjenih ruralnom razvoju (izgubljenih cca. 10 miliona eura bespovratnih sredstava koja bi direktno išla u poljoprivredu kroz IPA za ruralni razvoj (Instrument for Pre-Accession Assistance in Rural Development - IPARD). Na bazi naprijed navedenog, može se izvesti zaključak kako bi zadržavanje postojećeg sistema strateškog planiranja na nivou FBiH dodatno otežalo pristup kako predstojećim EU IPA II fondovima, tako i drugim oblicima bilateralne i multilateralne finansijske pomoći i direktno ugrozilo buduće finansiranje razvojnih projekata.

15. Nedovoljni administrativni kapaciteti u pogledu upravljanja projektnim ciklusom.

Sasvim je jasno da u FBiH postoji potreba jačanja administrativnih kapaciteta u FBiH za upravljanje projektnim ciklusom – programiranje, izrada projektne dokumentacije, praćenje i izvještavanje – koji su u ovom trenutku prilično ograničeni kako na nivou Federacije BiH, tako i kantona i JLS. Ovaj aspekt je od posebnog značaja za sveukupno uspješno funkcionisanje sistema planiranja i upravljanja razvojem. Određeni projekti tehničke pomoći su u proteklom periodu bili usmjereni na izgradnju kapaciteta državnih službenika iz struktura za upravljanje programima pomoći, pri čemu je primarni fokus bio na višim službenicima za programiranje na državnom nivou vlasti u BiH. S druge strane, u proteklom periodu najčešće je izostajala sveobuhvatna periodična obuka i stručno usavršavanje administrativnih kapaciteta u FBiH iz oblasti upravljanja projektnim ciklusom, kako posredstvom međunarodnih projekata tehničke pomoći, tako i putem Agencije za državnu službu FBiH. Ovakvo stanje rezultiralo je prilično niskim nivoom sposobnosti vlada FBiH i kantona, kao i JLS za uspješniju apsorpciju dostupnih fondova pomoći. Na taj način su u proteklom

periodu propuštene šanse i potencijali koji su u suprotnom mogli značajno doprinijeti ubrzanijem lokalnom, regionalnom i sveukupnom socio-ekonomskom rastu i razvoju FBiH.

16. Neefikasna koordinacija donatora. U decembru iste godine, 17 najvećih donatorskih agencija/finansijskih institucija u Bosni i Hercegovini su osnovale Forum za koordinaciju donatora (DCF). Od uspostave pa do 2008. godine funkciju Sekretarijata DCF-a obavljao je UNDP i Ured rezidentnog koordinatora UN-a u BiH. U cilju postizanja boljeg uvida u donatorske aktivnosti u Bosni i Hercegovini, kao i u cilju jačanja leaderske pozicije bh. vlasti u definiranju vlastitog razvoja, Ministarstvo finansija i trezora BiH preuzelo je u januaru 2009. godine ulogu Sekretarijata Foruma za koordinaciju donatora. Osim navedene institucije koja se bavi koordinacijom donatorske pomoći, slične funkcije obavlja i Jedinica za donatorsku koordinaciju, finansije, monitoring i evaluaciju pri Uredu koordinatora za reformu javne uprave (za potrebe koordinacije u okviru donatorskog Fonda za reformu javne uprave u BiH), kao i sektor za koordinaciju međunarodne pomoći pri DEI (Direkcija za evropske integracije). U cilju efektivnijeg korištenja sve manje donatorske pomoći potrebno je obezbijediti da sredstva budu usmjerena u projekte koji će donijeti najviše rezultata. Obzirom da u FBiH ovo pitanje nije sistemski riješeno postoji potreba da se to učini na adekvatan način, a sve u sklopu ukupnog unaprjeđenja sistema planiranja razvoja.

Definiranje problema

Na osnovu analize stanja procesa strateškog planiranja u FBiH, može se definisati osnovni problem u oblasti razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH:

„Neadekvatan i neefikasan sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH“.

Dio II - Definiranje ciljeva javne politike

Na osnovu sveobuhvatne analize trenutnog stanja razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH i definisanja problema, neophodno je definisati ciljeve u skladu sa članom 4. stav (1) tačka c) Uredbe o načinu pripreme, procjeni uticaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje predlažu i donose Vlada FBiH i federalna ministarstva. U tom smislu, za svaku grupu identifikovanih problema utvrđeni su specifični ciljevi za njihovo prevazilaženje, dok je u okviru svakog od specifičnih ciljeva utvrđen niz operativnih ciljeva neophodnih za njihovu realizaciju. Sveukupno gledano, svaki od utvrđenih specifičnih i njima pripadajućih operativnih ciljeva trebaju, kumulativno posmatrano, dovesti do realizacije glavnog cilja ove javne politike koji glasi:

„Unaprijediti i održavati efikasnim sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem koji doprinosi održivom socio-ekonomskom rastu i razvoju u FBiH“.

Da bi sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u potpunosti doprinio održivom socio-ekonomskom rastu i razvoju u FBiH mora uključivati tzv. integrirani pristup koji podrazumjeva obavezu da se prilikom realizacije svih specifičnih i njima pripadajućih

operativnih ciljeva provede obavezne konsultacije i zatraži mišljenje Gender centra Vlade FBiH te prema potrebi i Agencije za ravnopravnost spolova Vijeća ministara BiH o planiranim mjerama i učincima ovih mjera na rodnu ravnopravnost odnosno prava žena. Ova obaveza za organe i institucije na svim nivoima proizilazi i u skladu je sa Zakonom o ravnopravnosti spolova u BiH.⁴

Integrirani pristup podrazumijeva, također, provođenje konsultacija sa svim zainteresovanim stranama uključujući relevantne nevladine organizacije koje se bave pravima žena ali i pravima marginalizovanih grupa. Osnova ove obaveze proizilazi iz Zakona o zabrani diskriminacije BiH⁵ koja ukazuje na obavezu usklađivanja svih propisa sa ovim aktom, te mogućnost uvođenja mjera pozitivne diskriminacije u propisima ili strategijama kojima će se ciljati na izjednačavanje mogućnosti, odnosno jednak tretman svih bez obzira na bilo koju razliku. Ovo je naročito značajno u vezi sa statusom marginalizovanih građana kod kojih je vlada prepoznala nejednak položaj, na primjer osobe sa invaliditetom, manjine a naročito Romi, itd. Integrirani pristup omogućava da, tamo gdje se to u analizi stanja i potreba pokaže kao neophodnim, u svim budućim sektorskim strategijama uvedu mjere koje ciljaju na poboljšanje položaja ovih grupa građana. I u ovom smislu postoji potreba za provođenje obaveznih javnih konsultacija, naročito sa organizacijama civilnog društva koje se bave problemima marginaliziranih grupa, tokom izrade sektorskih politika.

U nastavku dokumenta dati su specifični i njima pripadajućih operativni ciljevi čijom realizacijom se, na najbolji način, doprinosi implementaciji glavnog cilja.

Specifični cilj 1. Uspostaviti i održavati djelotvornim kapacitete u procesu razvojnog planiranja, upravljanja razvojem, praćenja i izvještavanja, i mehanizme saradnje i koordinacije u FBiH.

Operativni cilj 1.1. Uspostaviti odgovarajuće kapacitete nosilaca/subjekata razvojnog planiranja u FBiH u pogledu planiranja, praćenja i izvještavanja (federalna i kantonalna ministarstva, te JLS).

Operativni cilj 1.2. Uspostaviti i održavati djelotvornim mehanizme međuvladine saradnje i koordinacije u procesu planiranja i upravljanja razvojem u FBiH.

Operativni cilj 1.3. Uspostaviti i održavati djelotvornim mehanizme sektorske saradnje i koordinacije u procesu planiranja i upravljanja razvojem u FBiH.

Operativni cilj 1.4. Uspostaviti i održavati djelotvornim mehanizme i kapacitete međuvladine saradnje i koordinacije na tehničkom nivou u FBiH.

Operativni cilj 1.5. Osigurati transparentnost i uključenost svih zainteresiranih strana u svaki od koraka procesa razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH (privatni sektor, civilno društvo i lokalna zajednica).

Specifični cilj 2. Osigurati međusobnu povezanost i usklađenost strateških dokumenata u FBiH.

Operativni cilj 2.1. Standardizirati metode, strukturu, sadržaje i formate razvojnih strateških dokumenata u FBiH.

Operativni cilj 2.2. Standardizirati metode praćenja, izvještavanja i evaluacije strateških dokumenata u FBiH.

⁴ Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH, prečišćeni tekst, Službeni glasnik BiH br. 32/10

⁵ Zakona o zabrani diskriminacije BiH, Službeni glasnik BiH br. 59/09

Specifični cilj 3. *Unaprijediti efikasnost u korištenju budžetskih sredstava i drugih javnih resursa u FBiH (budžetska, vanbudžetska, donatorska).*

Operativni cilj 3.1. Osigurati najviši stepen komplementarnosti i integracije razvojnih i sektorskih strateških dokumenata u FBiH sa budžetskim procesima u FBiH (budžetom Federacije, budžetima kantona i budžetima jedinica lokalne samouprave).

Operativni cilj 3.2. Ojačati kapacitete subjekata/nosilaca razvojnog planiranja u FBiH (Federacija, kantoni, JLS) u oblasti programskog budžetiranja.

Operativni cilj 3.3. Osigurati najviši stepen komplementarnosti i integracije razvojnih i sektorskih strateških dokumenata u FBiH sa programom javnih investicija.

Operativni cilj 3.4. Ojačati kapacitete u pogledu planiranja javnih investicija u FBiH (Federacija, kantoni i JLS).

Operativni cilj 3.5. Ojačati kapacitete u pogledu upravljanja projektnim ciklusom u FBiH (Federacija, kantoni i JLS).

Operativni cilj 3.6. Unaprijediti nivo realizacije razvojnih prioriteta u FBiH korištenjem postojećih finansijskih institucija.

Operativni cilj 3.7. Uspostaviti i održavati funkcionalnim mehanizme i procese koordinacije i saradnje sa donatorskom zajednicom.

DIO III - Definiranje opcija za postizanje ciljeva politike i preliminarna procjena utjecaja opcija

Na osnovu člana 4. stav (1) tačke d) i e) Uredbe o načinu pripreme, procjeni uticaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje predlažu i donose Vlada FBiH i federalna ministarstva, pristupilo se definisanju opcija za postizanje ciljeva, odnosno za rješavanje identifikovanih problema, te je izvršena preliminarna procjena mogućih utjecaja opcija u fiskalnom, ekonomskom, socijalnom (uključujući i utjecaj na položaj žena, muškaraca i marginaliziranih grupa), te u ekološkom smislu. Opcije su osmišljene na način da se za svaki od operativnih ciljeva utvrdilo nekoliko alternativnih opcija, najčešće tri. Opcija a) -u smislu zadržavanja postojećeg stanja putem koje je izvršena preliminarna procjena budućih trendova u slučaju da se ne poduzme niti jedna aktivnost i zadrži postojeće stanje. S druge strane, opcijama b) su, u pravilu, osmišljene mjere koje podrazumijevaju značajan zaokret u načinu rješavanja identifikovanog problema, dok su opcijom c), u pravilu, osmišljene mjere koje bi pretpostavljale postepene promjene u načinu rješavanja identifikovanog problema. Primjenom ovakvog pristupa omogućena je komparacija učinka različitih opcija javne politike, tj. opcija a), b) i c), kako bi se uvidjele njihove prednosti, odnosno nedostaci.

Potrebno je naglasiti da prilikom procjene fiskalnog učinka, u svim opcijama u kojim su neophodni troškovi stručnog usavršavanja i obuke kadrova, ovi troškovi nisu ušli u kalkulacije potrebnih sredstava. Rashodi po ovom osnovu biće pokriveni iz projekta Fonda za reformu javne uprave – SPPD II i projekta UNDP-a Integrirani lokalni razvoj – ILDP.

Konačno, alternativne opcije nisu razmatrane za neke od identifikovanih ciljeva, nego je primjenom analogije izveden logički zaključak o odgovarajućoj opciji i dat je kratak opis mjera za postizanje konkretnog cilja.

Specifični cilj 1. Uspostaviti i održavati djelotvornim kapacitete u procesu razvojnog planiranja, upravljanja razvojem, praćenja i izvještavanja, i mehanizme saradnje i koordinacije u FBiH

Federalna ministarstva

Operativni cilj 1.1.	Uspostaviti odgovarajuće kapacitete nosilaca/subjekata razvojnog planiranja u FBiH u pogledu planiranja, praćenja i izvještavanja (federalna ministarstva)
Opcija a)	Zadržati postojeće stanje
Opcija b)	Uspostaviti sektore u federalnim ministarstvima za funkciju koordinacije razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja
Opcija c)	Uspostaviti urede sekretara federalnih ministarstava za obavljanje funkcije koordinacije razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja
Opcija d)	Uspostaviti radno mjesto stručnog savjetnika za koordinaciju razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja pri sekretaru federalnog ministarstva

Opcija a) Zadržavanje postojećeg stanja

Ova opcija podrazumijeva obavljanje poslova strateškog planiranja na osnovu postojeće Uredbe o strateškom planiranju na nivou FBiH. Ovakvo rješenje trenutno predstavlja pristup aktivnostima strateškog planiranja sa nedovoljno jasnim smjericama o odgovornim licima u federalnim ministarstvima za koordinaciju pripreme strateških dokumenta jer Uredba, najvećim dijelom reguliše operativno planiranje. Sa zatečenim stanjem izostaje sistematičan i sveobuhvatan pristup uslijed nedostatka pravnog okvira i kapaciteta u federalnim ministarstvima.

Fiskalni učinci: Zadržavanje postojećeg stanja neće iziskivati dodatna izdvajanja finansijskih sredstava iz budžeta FBiH. Međutim, na ovaj način se neće na optimalan način osigurati komplementarnost i integralna priroda procesa strateškog i godišnjeg planiranja sa procesima programiranja budžeta i PJI. Shodno tome, ovom opcijom ne može se očekivati efikasno usmjeravanje budžetskih sredstava za finansiranje razvojnih ciljeva i prioriteta.

Ekonomski učinci: Zadržavanje postojećeg stanja vodi smanjenjem obimu pristupa donatorskim i kreditnim sredstvima Evropske Unije i drugih međunarodnih donatora i kreditora. Mogu se očekivati usporeni investicijski tokovi koji će imati značajne negativne dugoročne efekte na konkurentsku poziciju, kako Federacije BiH, tako i Bosne i Hercegovine.

Socijalni učinci: Postojeće stanje u oblasti strateškog planiranja u ministarstvima na nivou Federacije BiH, ima negativne ekonomske učinke. Može se predvidjeti kako smanjenje obima investicija ima direktan negativan učinak na nivo zaposlenosti i otežano dodatno zapošljavanje, što vodi smanjenju sredstava u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, te smanjenju obima javnih i socijalnih usluga. Ovakvo stanje podrazumijeva zadržavanje višestruke diskriminacije žena i drugih marginalizovanih grupa (osobe sa invaliditetom, manjine, mladi itd.) u oblasti zapošljavanja, obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite.

Učinci na prirodni okoliš: Sadašnja situacija i nepostojanje jedinstvenog modela razvojnog planiranja na nivou ministarstava Federacije BiH neće doprinjeti poboljšanju uvijeta življenja u uslovima dodatne zagađenosti životne sredine i procesima klimatskih promjena. Nedostatkom sektorske saradnje i koordinacije izostaje i uspostava sistema za planiranje, praćenje i izvještavanje u oblasti okoliša. Zadržavanjem postojećeg stanja ne može se očekivati neki značajniji napredak u ovoj oblasti u narednom periodu.

Opcija b) Uspostaviti sektore u federalnim ministarstvima za funkciju razvojnog planiranja, koordinacije, praćenja i izvještavanja

Ova opcija razmatra mogućnost uspostavljanja novih osnovnih organizacionih jedinica u okviru federalnih ministarstva – Sektora za strateško planiranje, praćenje i izvještavanje – prema modelu koji postoji u ministarstvima pravde na nivou BiH i FBiH.

U okviru Ministarstva pravde BiH uspostavljen je Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije, koji koordinira cjelokupnim procesom strateškog planiranja u okviru Ministarstva pravde BiH.⁶ Po uzoru na ovo rješenje, Federalno ministarstvo pravde je 2010/2011 godine uspostavilo Sektor za strateška planiranja, evropske integracije i upravljanje ljudskim resursima.

Ovom opcijom razmatra se mogućnost uspostave novih sektora u okviru federalnih ministarstava u kojima bi se obavljali poslovi strateškog planiranja, praćenja i izvještavanja. Ovim sektorom bi rukovodio državni službenik u rangu pomoćnika ministra, a u sektoru bi bila uposlena najmanje tri državna službenika sa šefom sektora kao četvrtim izvršiocom.⁷

Popunjavanje radnih mjesta moglo bi se izvršiti internim premještajem iz postojećih kapaciteta, a u onim ministarstvima gdje to ne bude moguće, zahtjevalo bi izdvajanje posebnih sredstava, dok bi dinamika zapošljavanja ovisila o odobrenim sredstvima u Budžetu FBiH. S obzirom na ekonomsku situaciju, krajnje je upitna saglasnost Vlade FBiH za uspostavu novih osnovnih organizacionih jedinica u preostalim 15 federalnih ministarstava⁸. Pored ovog sasvim izvjesnog ograničenja, upitno je u kojoj mjeri je „pomoćnik ministra“, kao rukovodeći državni službenik, koji je, u skladu sa članom 10. Zakona o državnoj službi u FBiH, isključivo odgovoran za efikasan rad svog sektora, u mogućnosti da na efikasan i djelotvoran način rukovodi/koordinira procesom strateškog planiranja, praćenja i izvještavanja na nivou cjelokupnog ministarstva, a što pokazuju dosadašnja iskustva Sektora za strateško planiranje u Ministarstvu pravde BiH. Imajući u vidu da je Sektor za strateška planiranja MP BiH, hijerarhijski posmatrano samo jedan među jednakim sektorima MP BiH, pomoćnik ministra za strateška planiranja nema mogućnost naredbodavnog djelovanja prema drugim sektorima što posebno dolazi do izražaja u situacijama kada je neophodna saradnja i koordinacija na nivou ministarstava.

Fiskalni učinci: Ova opcija može imati značajne efekte na budžet FBiH u smislu da uspostava kapaciteta za strateško planiranje podrazumijeva upošljavanje novih kadrova, ukoliko unutar ministarstva nema dovoljan broj postojećih kadrova čijim bi se internim premještajem popunila zahtijevana radna mjesta. Primjer uspostave ovakvog jednog kapaciteta pri ministarstvu dat je u sljedećoj tabeli. Ipak, potrebno je naglasiti kako bi se uspostavom kapaciteta za razvojno planiranje u federalnim ministarstvima, stvorile pretpostavke za efikasnije usmjeravanje postojećih raspoloživih budžetskih sredstava za potrebe finansiranja razvojnih i sektorskih prioriteta, kao i integrisanje i komplementarnost procesa razvojnog, budžetskog i planiranja javnih investicija.

Tabela 1. Obračun troškova uspostave kapaciteta

⁶ Detaljne informacija o Sektoru za strateško planiranje MP BiH mogu se pronaći na web stranici MP BiH: <http://www.mpr.gov.ba/bs/str.asp?id=8>.

⁷ U skladu sa tačkom 16. Odluke o načelima utvrđivanja unutrašnje organizacije uprave institucija FBiH, unutrašnja organizaciona jedinica ne može imati manje od 4 (četiri) izvršioca.

⁸ Vlada Federacije BiH je ranije dala saglasnost na Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Federalnog ministarstva pravde u pogledu uspostave Sektora za strateška planiranja, evropske integracije i upravljanje ljudskim resursima.

Bruto plate (rukovodioca službe ili ureda Vlade)	Bruto plata + dop.na teret poslodavca=3.440x12 = 41.280 (godišnje) ⁹
Bruto plate (stručni savjetnik) – 3 izvršioca	Bruto plata + dop.na teret poslodavca=2.170x12 =26.040x3= 78.120 (godišnje) ¹⁰
Naknada za topli obrok	160 KMx4= 640KM x 11 mj. = 7.040 KM
Naknada za prevoz	53 KM x4 = 212 KMx11mj.= 2.332 KM
Ukupno:	128.772 KM
Stručno usavršavanje	2ciklusa ¹¹ =32satx60KM(satnica)+200KM = 2.120
Ukupno:	2.120 KM
Nabavka računara	4 računara x 800KM = 3.200KM (jednokratni trošak)
Opremanje kancelarije	Cca 3.600 KM (jednokratni trošak)
Ukupno:	6.800 KM
Svega:	137.692 KM
Ukupno (15 ministarstava):	2.065.380 KM

Na godišnjem nivou za 15 ministarstava¹² bilo bi potrebno izdvojiti 2.065.380,00 KM, u prvoj godini kada bi bilo potrebno opremiti kancelarije i izvršiti nabavku opreme. Za sve naredne godine budžetska izdvajanja bi bila za troškove plata i naknada za kadrove koji će predstavljati uspostavljeni kapacitet.

Ekonomski učinci: Kroz uspostavu i funkcionisanje jedinstvenog modela organizacije funkcije razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja na nivou svih ministarstava Vlade FBiH, stvaraju se pretpostavke za efikasnije usklađivanje dugoročnih strateških ciljeva i njihove efikasnije i dosljednije implementacije na nivou FBiH, kao i povoljna klima za veće investicijske aktivnosti kako domaćih, tako i stranih investitora. Sa druge strane, koherentan model razvojnog planiranja ima veće šanse da olakša pristupe donatorskim i kreditnim sredstvima (Evropske Unije i međunarodnih donatora i kreditora), što opet može stvoriti preduslove za povećanu investicijsku aktivnost i jačanje konkurentne pozicije FBiH, odnosno BiH u cjelini, te ubrzajući ekonomski rast i razvoj.

Socijalni učinci: Uspostavljanje jedinstvenog institucionalnog modela i kapaciteta razvojnog planiranja, između ostalog, dovodi do lakšeg pristupa novčanim sredstvima međunarodnih finansijskih institucija, što dovodi do povećanja investicijskih aktivnosti, te ima izravne pozitivne efekte na ekonomski rast i zapošljavanje, što dovodi do povećanja obima javnih i socijalnih usluga. Ukoliko sektori budu procjenjivali potrebe, osigurali aktivno učešće, identifikaciju, definiranje, koordiniranje, te procjenu efekata predloženih mjera razvojnog planiranja sa stanovišta rodne ravnopravnosti i zaštite marginalizovanih grupa, ova opcija može imati pozitivne socijalne učinke na umanjivanje diskriminacije i nejednakog položaja žena u društvu, a samim tim i stabilno socijalno okruženje i povećanje broja radno aktivnog stanovništva.

Učinci na prirodni okoliš: Uspostavljanje i održavanje jedinstvenog modela razvojnog planiranja na nivou ministarstava Federacije BiH imalo bi pozitivne uticaje i na zaštitu prirodne sredine u FBiH. Realizacijom ove opcije stvaraju se pretpostavke za unapređenje stanja u oblasti okoliša.

⁹ Obračun bruto plata i doprinosa na teret poslodavca urađen prema Zakonu o plaćama u organima uprave FBiH.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Broj sati preuzet iz Programa edukacije ADSFBiH.

¹² Obračun budžetskih troškova je rađen za 15 ministarstava u Vladi FBiH, obzirom da u Federalnom ministarstvu pravde postoje djelimično uspostavljeni kapaciteti za koordinaciju strateškog planiranja.

Potrebno je naglasiti da razmatranje uspostave sektora u federalnim ministarstvima za funkciju koordinacije, planiranja, praćenja i izvještavanja, kao mogućeg rješenja, pretpostavlja relativno visoka izdvajanja iz budžeta FBiH. Pored funkcionalnih nedostataka detaljnije razmotrenih u analizi problema, kao i opisa prednosti i nedostataka ove opcije na osnovu dosadašnjih iskustava državnog i federalnog ministarstva pravde, implementacija ovakvog rješenja u trenutnim okolnostima i ograničenim budžetskim sredstvima, ipak ne predstavlja optimalno rješenje.

Opcija c) Uspostaviti urede sekretara federalnih ministarstava za obavljanje funkcije koordinacije razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja

Ova opcija bi podrazumijevala uspostavljanje ureda sekretara za koordinaciju razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja u svakom od federalnih ministarstava u okviru kojih bi se obavljali sljedeći poslovi:

- koordinacija izrade sektorskih strategija u Federaciji;
- učešće u izradi strateških dokumenata BiH, Strategije razvoja i drugih sektorskih strategija u FBiH, te sektorskih strategija razvoja kantona;
- koordinacija učešća kantona i jedinica lokalne samouprave (Savez općina i gradova FBiH) u procesima izrade sektorskih strategija FBiH, u skladu sa principom OMK;
- programiranje na osnovu sektorskih strategija u FBiH i usklađivanje godišnjih programa rada federalnih ministarstava;
- definiranje poticajnih mehanizama za finansiranje razvojnih prioriteta utvrđenih u sektorskim strategijama u saradnji sa nadležnim kantonalnim ministarstvima;
- provođenje monitoringa, evaluacije i izvještavanja o realizaciji sektorskih strategija prema utvrđenim razvojnim indikatorima i vođenje javno dostupne baze podataka za praćenje realizacije sektorskih strategija u FBiH;
- učešće u procesu monitoringa, evaluacije i izvještavanja o realizaciji Strategije razvoja FBiH i strateških dokumenata BiH;
- osiguravanje javnosti u procesima planiranja, programiranja i implementacije, monitoringa, evaluacije i izvještavanja o realizaciji sektorskih strategija u FBiH, uz poštivanje principa rodne ravnopravnosti.

Ovim Uredom bi rukovodio Sekretar federalnog ministarstva, a bila bi uposlena najmanje po 2 državna službenika u svakom od federalnih ministarstava. Na ovaj način prevazišao bi se jedan od ključnih nedostataka rješenja koje je razmotreno u okviru opcije b) ovog operativnog cilja, s obzirom da je za razliku od „*pomoćnika rukovodioca organa uprave*“, članom 8. Zakona o državnoj službi FBiH, predviđeno da je sekretar najviši rukovodeći državni službenik koji obavlja poslove od značaja za unutrašnju organizaciju i rad cjelokupnog organa državne službe, koordinira radom svih sektora i odjela, saraduje između organa i drugih tijela državne službe i preduzeća, realizuje program rada organa državne službe i odgovoran je za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala koji su mu povjereni i obavlja i druge poslove koje mu odredi rukovodilac organa državne službe.

Također, ova opcija bi podrazumijevala donošenje izmjena/dopuna pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta federalnih ministarstava u kojima bi se na detaljan način definisao djelokrug rada, opis radnih mjesta i radnih zadataka cjelokupnog ministarstva. U prilog ovoj opciji idu i prijedlozi iz jednog broja federalnih ministarstava za izmjenu i dopunu postojeće Uredbe za strateško planiranje, praćenje i izvještavanje Vlade FBiH, u okviru koje se predlaže imenovanje sekretara federalnih ministarstava za vršenje

funkcije koordinacije procesa planiranja, praćenja i izvještavanja. Imajući u vidu da bi se u skladu sa ovom javnom politikom značajno proširio djelokrug i obim poslova sekretara federalnih ministarstava obuhvatajući i procese koordinacije razvojnog i sektorskog planiranja, praćenja i izvještavanja, sam sekretar bi teško mogao samostalno obavljati sve pomenute poslove na efikasan i djelotvoran način. Iz tog razloga, ovom opcijom se razmatra mogućnost uspostave odgovarajućih kapaciteta koji bi pružali stručnu i administrativnu podršku sekretarima pri obavljanju ovih poslova i radnih zadataka.

I pored činjenice bi ova opcija doprinjela postizanju cilja i uspostavi kapaciteta razvojnog planiranja u federalnim ministarstvima i institucijama, mišljenja smo da, sa trenutnim stanjem ograničenih budžetskih mogućnosti i funkcionalnih ograničenja, ovakvo rješenje ipak nije optimalno.

Fiskalni učinci: Pod pretpostavkom da ne bude moguće izvršiti internu preraspodjelu kadrova iz postojećih kapaciteta ministarstava, realizacija ove opcije podrazumjeva izdvajanje dodatnih sredstava iz budžeta FBiH za potrebe upošljavanja novih kadrova. Ovakvo rješenje, u budžetskom smislu, iziskuje niža izdvajanja u odnosu na rješenje koje se nudi opcijom b). Pregled budžetskog utroška na godišnjem nivou prikazan je u tabeli koja slijedi.

Tabela 2. Troškovi uspostave ovih kapaciteta

Bruto plate (2 stručna savjetnika)	Bruto plata + dop.na teret poslodavca = $2.170 \times 12 = 26.040 \times 2 =$ 52.080 (godišnje)
Naknada za topli obrok	$160 \text{ KM} \times 2 = 320 \text{ KM} \times 11 \text{ mj.} =$ 3.520 KM
Naknada za prevoz	$53 \text{ KM} \times 2 = 106 \text{ KM} \times 11 \text{ mj.} =$ 1.166 KM
Ukupno:	56.766 KM
Stručno usavršavanje ¹³	2ciklusa ¹⁴ = $32 \text{ sat} \times 60 \text{ KM}(\text{satnica}) + 200 \text{ KM} =$ 2.120
Ukupno:	2.120 KM
Nabavka računara	$3 \text{ računara} \times 800 \text{ KM} =$ 2.400KM
Opremanje kancelarije	Cca 2.100 KM
Ukupno:	4.500 KM
Svega:	61.266 KM
Ukupno (15 ministarstava):	918.990 KM

Na godišnjem nivou za 15 ministarstava, iz budžeta FBiH bi bilo potrebno izdvojiti 918.990,00 KM¹⁵.

Ekonomski učinci: Uspostavom kapaciteta u skladu sa ovom opcijom, stvaraju se pretpostavke za sistematičan pristup izradi, praćenju, izvještavanju o realizaciji razvojnih i sektorskih strateških dokumenata. Kroz jedinstvo modela organizacije funkcije razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja na nivou svih ministarstava Vlade FBiH, omogućit će se lakše usklađivanje dugorčnih strateških ciljeva i njihova efikasnija i dosljednija implementacija na nivou FBiH. S druge strane, ovakav zaokret u odnosu na postojeće stanje, značajno će olakšati pristup donatorskim i kreditnim sredstvima (Evropske Unije i međunarodnih donatora i kreditora), što stvara preduslove za povećanu investicijsku aktivnost i jačanje konkurentne pozicije FBiH i BiH u cjelini.

Ova opcija ima slične pozitivne socijalne i okolišne efekte kao i opcija b) ovog operativnog cilja.

¹³ Uredba o kriterijima za sticanje statusa trenera u pravedbi stručnog obrazovanja i usavršavanja drž.službenika u organima uprave u FBiH.

¹⁴ Broj sati preuzet iz Programa edukacije ADSFBiH.

¹⁵ Obračun budžetskih troškova je rađen za 15 ministarstava u Vladi FBiH, obzirom da u Federalnom ministarstvu pravde postoje djelimično uspostavljeni kapaciteti za koordinaciju strateškog planiranja u okviru pomenutog Sektora za strateška planiranja

Opcija d) Uspostaviti radno mjesto stručnog savjetnika za koordinaciju planiranja, praćenja i izvještavanja pri sekretaru federalnog ministarstva

Ovom opcijom razmatra se mogućnost da se pri sekretarima u federalnim ministarstvima uspostavi radno mjesto (stručni savjetnik) koordinacije planiranja, praćenja i izvještavanja na nivou federalnih ministarstava. U okviru ovog radnog mjesta bi se obavljali studijsko-analitički, stručno-operativni i informaciono-dokumentacioni poslovi vezani za koordinaciju razvojnog, sektorskog i institucionalnog strateškog i godišnjeg planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji razvojnih, sektorskih i institucionalnih strateških planova i godišnjeg programa rada ministarstva. Naime, u skladu sa članom 8. Zakona o državnoj službi Federaciji BiH, predviđeno je da je sekretar najviši rukovodeći državni službenik koji obavlja poslove od značaja za unutarnju organizaciju i rad organa državne službe, koordinira radom sektora i odjela, surađuje između organa i drugih tijela državne službe i poduzeća, realizira program rada organa državne službe i odgovoran je za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala koji su mu povjereni i obavlja i druge poslove koje mu odredi rukovoditelj organa državne službe. Shodno tome, predlaže se da aktivnosti vezane za planiranje i izvještavanje budu smještene „pri centru“ koji ima visok hijerarhijski položaj (sekretar), a istovremeno su odvojene od političkih funkcija koje zavise od izbornog procesa (Kabinet ministra), što osigurava institucionalni kontinuitet u smislu vršenja ovih aktivnosti. Obzirom na obimnost predviđenih radnih zadataka (koordinacija razvojnog, sektorskog i institucionalnog planiranja, praćenja i izvještavanja), ovom opcijom se predlaže da se pri sekretaru uspostavi jedno radno mjesto državnog službenika u rangu „stručnog savjetnika“ koji bi pružao stručnu i administrativnu podršku sekretaru ministarstva pri vršenju ovih funkcija. Realizacija ove opcije zahtijevat će donošenje izmjena i/ili dopuna pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta federalnih ministarstava.

Imajući u vidu da bi ova opcija postigla željeni cilj i podigla kapacitete razvojnog planiranja u federalnim ministarstvima i institucijama na zadovoljavajući nivo uz minimalno izdvojena sredstva iz budžeta, mišljenja smo da je ova opcija najrealnija i najprihvatljivija u ovom trenutku.

Fiskalni učinci: Uspostava navedenih kapaciteta u federalnim ministarstvima može imati efekte na budžet Federacije BiH u smislu da uspostava kapaciteta za strateško planiranje podrazumjeva upošljavanje novog radnika ukoliko unutar ministarstva trenutno ne postoji odgovarajući kapacitet koji bi se putem internog premještaja prerasporedio na radno mjesto stručnog savjetnika za koordinaciju razvojnog, sektorskog i institucionalnog planiranja, praćenja i izvještavanja. Međutim, potrebno je naglasiti kako upravo ova opcija nudi fiskalno najmanje zahtijevno opterećenje u odnosu na dugoročne pozitivne efekte koje može polučiti ova opcija i formiranje jedinstvenog sistema razvojnog planiranja na nivou FBiH.

Iako smo mišljenja da bi federalna ministarstva i institucije svakako trebali iznaći načina da se radno mjesto stručnog savjetnika za razvojno planiranje obezbijedi internom preraspodjelom, a ne novim zapošljavanjem, u slijedećoj tabeli dajemo pregled potrebnih sredstava za slučaj da ministarstva donesu odluku i imaju potrebna sredstva za prijem novog zaposlenog.

Tabela 3. Troškovi realizacije opcije

Bruto plate (stručni savjetnik)	Bruto plata + dop.na teret poslodavca=2.170x12 = 26.040 (godišnje)
Naknada za topli obrok	160 KM x 11 = 1.760 KM
Naknada za prevoz	53 KM x 11 = 583 KM
Ukupno:	28.383 KM
Stručno usavršavanje ¹⁶	2ciklusa ¹⁷ =32satx60KM(satnica)+200KM=2.120
Ukupno:	2.120 KM

¹⁶ Uredba o kriterijima za sticanje statusa trenera u pravedbi stručnog obrazovanja i usavršavanja drž.sluzbenika u organima uprave u FBiH.

¹⁷ Broj sati preuzet iz Programa edukacije ADSFBiH.

Nabavka računara	2 računara x 800KM = 1.600KM (jednokratni trošak)
Opremanje kancelarije	Cca 1000 KM (jednokratni trošak)
Ukupno:	2.600 KM
Svega:	30.983 KM
Ukupno (15 ministarstava):	464.745 KM

Na godišnjem nivou za 15 federalnih ministarstava¹⁸ bilo bi potrebno izdvojiti 464.745 KM.

Ekonomski učinci: Uspostava čak i ovako minimalnih kapaciteta za koordinaciju razvojnog planiranja na institucionalnom nivou, vodi usklađenosti strateških razvojnih ciljeva, sistematičnom pristupu praćenju i izvještavanju o realizaciji razvojnih i sektorskih strateških dokumenata. Ovakav način planiranja, pored stvaranja povoljnije poslovne klime, doveo bi do lakšeg pristupa donatorskim i kreditnim sredstvima (Evropske komisije i međunarodnih donatora). Olakšan pristup donatorskim i kreditnim sredstvima, može, između ostalog, stvoriti preduslove za povećanu investicijsku aktivnost i jačanje konkurentne pozicije FBiH i BiH u cjelini.

Ova opcija ima slične pozitivne socijalne i okolišne efekte kao i opcije b) i c) ovog operativnog cilja.

Kantonalna ministarstva

<i>Operativni cilj 1.1.</i>	<i>Uspostaviti odgovarajuće kapacitete nosilaca/subjekata razvojnog planiranja u kantonima u pogledu planiranja, praćenja i izvještavanja (kantonalna ministarstva)</i>
Opcija a)	Zadržati postojeće stanje
Opcija b)	Uspostaviti sektore za koordinaciju razvojnog planiranja, praćenje i izvještavanje u kantonalnim ministarstvima (najmanje 2 službenika)
Opcija c)	Imenovati sekretare kantonalnih ministarstava za koordinatore razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja u kantonalnim ministarstvima

Opcija a) Zadržati postojeće stanje

Za razliku od Vlade FBiH, na nivou vlada kantona ne postoji formalno definisan proces strateškog planiranja, praćenja i izvještavanja, niti u kantonalnim ministarstvima postoje sistematizovana radna mjesta za koordinaciju planiranja, praćenja i izvještavanja. Zadržavanjem postojećeg stanja neće se stvoriti pretpostavke za uspostavljanje efikasnog sistema razvojnog planiranja i upravljanja razvojem koji doprinosi održivom socio-ekonomskom rastu i razvoju u kantonima i FBiH u cjelini.

Fiskalni učinci: Zadržavanje postojećeg stanja neće iziskivati dodatna izdvajanja finansijskih sredstva iz budžeta kantonalnih vlada. Međutim, na ovaj način neće se na optimalan način osigurati komplementarnost i integralna priroda procesa razvojnog, sektorskog i godišnjeg planiranja sa procesima programiranja budžeta i PJI. Shodno tome, ovom opcijom ne može se očekivati efikasno i dosljedno usmjeravanje budžetskih sredstava za finansiranje razvojnih ciljeva i prioriteta.

Ekonomski učinci: Zadržavanje postojećeg stanja će imati negativne implikacije na ekonomski rast, što vodi u smanjeni obim pristupa donatorskim i kreditnim sredstvima

¹⁸ Obračun troškova rađen je za 15 ministarstava, obzirom da u Ministarstvu pravde postoje uspostavljeni kapaciteti za strateško planiranje.

Evropske komisije, ali i sredstvima drugih međunarodnih donatora i finansijskih institucija. Investicijski tokovi će biti usporeni i imaće značajne negativne dugoročne efekte na konkurentsku poziciju kako kantona, tako FBiH, ali i BiH u cjelini. Evidentno je da bi zadržavanje postojećeg stanja dovelo do dodatnog povećanja jaza u nivou razvijenosti među kantonima.

Socijalni učinci: Kako postojeće stanje u oblasti strateškog planiranja u ministarstvima na nivou kantona, ima izražene negativne ekonomske učinke, može se predvidjeti da će smanjenje obima ekonomskih aktivnosti i investicija imati direktan negativan učinak na obim raspoloživih budžetskih sredstava, nivo zaposlenosti i otežano dodatno zapošljavanje. To vodi smanjenju javnih prihoda, a time i smanjenju obima javnih i socijalnih usluga. Ovakvo stanje dodatno će pogoršati socijalnu sliku pojedinih slabije razvijenih kantona, posebno u odnosu na one razvijenije i produbiće diskriminaciju žena i marginalizovanih grupa, kako u oblasti zapošljavanja, tako i u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite.

Učinci na prirodni okoliš: Sadašnja situacija i nepostojanje jedinstvenog modela razvojnog planiranja u kantonima FBiH neće doprinijeti poboljšanju uvijeta življenja u uslovima dodatne zagađenosti životne sredine i klimatskih promjena. Zadržavanjem postojećeg stanja ne može se očekivati značajniji napredak u oblasti zaštite prirodne sredine u narednom periodu.

Opcija b) Uspostaviti sektore za koordinaciju razvojnog planiranja, praćenje i izvještavanje u kantonalnim ministarstvima

Ova opcija razmatra mogućnost uspostavljanja novih osnovnih organizacionih jedinica u okviru kantonalnih ministarstva – *sektora za strateško planiranje, praćenje i izvještavanje* – prema modelu koji postoji u nekim ministarstvima na nivou BiH i Federalnom ministarstvu pravde, na način kako je to opisano u opciji b) operativnog cilja kojom se razmatra mogućnost uspostave odgovarajućih kapaciteta nosilaca/subjekata razvojnog planiranja u ministarstvima Vlade FBiH. Razlika u odnosu na opciju b) za federalna ministarstva je u predviđenom broju zaposlenih u sektoru kantonalnih ministarstava (umjesto četiri, na nivou kantona su dovoljna dva radnika).

Popunjavanje radnih mjesta moglo bi se izvršiti internim premještanjem postojećih kapaciteta, a u onim ministarstvima gdje to ne bude moguće, zahtjevalo bi se izdvajanje posebnih sredstava, dok bi dinamika zapošljavanja ovisila o odobrenim sredstvima u kantonalnim budžetima.

Prednosti i nedostaci ove opcije su identični kao kod opcije za federalna ministarstva.

I pored toga što bi ova opcija dovela do željenog cilja i uspostave kapaciteta razvojnog planiranja u kantonalnim ministarstvima, mišljenja smo da, imajući u vidu ograničene budžetske mogućnosti, ovakvo rješenje ipak nije optimalno.

Fiskalni učinci: Uspostava navedenih kapaciteta u kantonalnim ministarstvima može imati efekte na budžet kantona Federacije BiH, u smislu upošljavanja novih kadrova, ukoliko unutar ministarstva nema dovoljan broj osoba koje bi bile preraspoređene na zahtijevana radna mjesta.

Tabela 4. Troškovi realizacije ove opcije

Bruto plate (rukovodioca službe ili ureda Vlade)	Bruto plata + dop.na teret poslodavca=3.440x12 = 41.280 (godišnje) ¹⁹
Bruto plate (stručni savjetnik)	Bruto plata + dop.na teret poslodavca=2.170x12 =26.040 (godišnje) ²⁰
Naknada za topli obrok	160 KMx2= 320 KM x 11 mj. = 3.520 KM

¹⁹ Obračun bruto plata i doprinosa na teret poslodavca urađen prema Zakonu o plaćama u organima uprave FBiH.

²⁰ Ibidem.

Naknada za prevoz	53 KM x 2= 106 KMx11mj.= 1.166 KM
Ukupno:	72.006 KM
Nabavka računara	2 računara x 800KM = 1.600KM
Opremanje kancelarije	Cca 1.400 KM
Ukupno:	3.000 KM
Svega:	75.006 KM
Ukupno (za prosječno 10 ministarstava):	750.060 KM

Za potrebe realizacije ove opcije u prvoj godini, za prosječno 10 ministarstava na nivou svakog kantona, bilo bi potrebno izdvojiti 750.060 KM dok bi u sljedećim fiskalnim godinama taj izdatak bio umanjen za troškove nabavke računara i opremanja kancelarija, te bi iznosio 747.060 KM.

Kada su u pitanju efekti ove opcije (ekonomski, socijalni, efekti na prirodni okoliš), obrazloženje je identično kao za opciju uspostave sektora razvojnog planiranja u federalnim ministarstvima.

Opcija c) Imenovati sekretare kantonalnih ministarstava za koordinateure razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja u kantonalnim ministarstvima

Ovom opcijom razmatra se mogućnost da se sekretarima u kantonalnim ministarstvima dodijeli funkcija koordinacije planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji razvojnih i sektorskih strategija i godišnjeg programa rada kantonalnih ministarstava. Imajući u vidu nešto manji djelokrug i obim poslova u procesu koordinacije razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja u poređenju sa federalnim ministarstvima, ovom opcijom se predlaže da sekretari kantonalnih ministarstava budu imenovani za vršenje ovih poslova i radnih zadataka. Na ovaj način osigurala bi se koherentnost modela funkcije koordinacije procesa razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja u kantonima i FBiH u cjelini, s obzirom da bi sekretari kantonalnih ministarstava, u svojstvu koordinatora, imali identičnu ulogu i odgovornost kao i sekretari federalnih ministarstava. Za realizaciju ove opcije bilo bi potrebno da svaka kantonalna vlada donese odgovarajući akt kojim bi se detaljno definisao djelokrug rada koordinatora. FZZPR bi mogao pružiti stručnu pomoć kantonalnim vladama u smislu izrade odgovarajućeg nacrt teksta takve odluke koji bi kantonalnim vladama mogao poslužiti kao polazište za izradu svojih odluka. Sveukupno gledano, realizacijom ove opcije stvaraju se optimalne pretpostavke za mnogo efikasniju horizontalnu i vertikalnu saradnju i koordinaciju između resornih ministarstava koja će rezultirati transparentnim i usaglašenim razvojnim planiranjem i upravljanjem razvojem u kantonima i jedinicama lokalne samouprave, te FBiH u cjelini.

Smatramo da je ova opcija realna (ne zahtjeva dodatna sredstva) i primjerena s obzirom da postiže utvrđeni cilj i stvara pretpostavke za jačanje kapaciteta razvojnog planiranja u kantonalnim ministarstvima i institucijama.

Fiskalni učinci: Uspostava navedenih kapaciteta u kantonalnim ministarstvima neće imati kratkoročne efekte na budžete kantona Federacije BiH obzirom da ne podrazumijeva upošljavanje novih kadrova jer će se odgovarajućim propisom sekretar ministarstva imenovati na funkciju koordinacije procesa razvojnog planiranja. Realizacijom ove opcije stvaraju se pretpostavke za integraciju strateških dokumenata i javnih i drugih finansijskih resursa, čime će se osigurati efikasnija i učinkovitija realizacija razvojnih prioriteta i na taj način značajnije doprinijeti ekonomskom rastu i razvoju kantona, JLS i FBiH u cjelini.

Ekonomski učinci: Uspostava čak i minimalnih kapaciteta razvojnog planiranja na sektorskom nivou kantona i Vlade FBiH, vodi ka usklađenosti strateških razvojnih ciljeva, sistematičnom pristupu izradi, praćenju i izvještavanju o realizaciji razvojnih i sektorskih strateških dokumenata. Ovakav način planiranja, doveo bi do lakšeg pristupa donatorskim i

kreditnim sredstvima (Evropske komisije i međunarodnih donatora). Olakšan pristup donatorskim i kreditnim sredstvima stvara preduslove za povećanu investicijsku aktivnost i jačanje konkurentne pozicije Bosne i Hercegovine.

Socijalni učinci: Navedeni ekonomski učinci imaju direktne posljedice na rast budžetskih sredstava, što dovodi do pozitivnih implikacija na obim javnih i socijalnih usluga. Sistemski pristup i ujednačenost principa djelovanja i koordinacije između kantonalnih i drugih nivoa vlasti u planiranju, razvoju i praćenju efekata razvojnih politika sa stanovišta rodne ravnopravnosti i marginaliziranih grupa, može imati značajan pozitivan učinak na rješavanje potreba, smanjenje diskriminacije i jačanje uloge žena i marginaliziranih grupa na području kantona. Ujedno, ovim se stvaraju pretpostavke za koherentan i harmoniziran pristup tretiranja potreba ove populacije u svim kantonima.

Učinci na prirodni okoliš: Uspostavljanje održivog modela razvojnog planiranja na nivou kantonalnih ministarstava FBiH imalo bi pozitivne uticaje i na zaštitu prirodne sredine u FBiH. Realizacijom ove opcije stvaraju se pretpostavke za unaprjeđenja stanja u oblasti okoliša.

Jedinice lokalne samouprave – JLS

<i>Operativni cilj 1.4.</i>	<i>Uspostaviti odgovarajuće kapacitete nosilaca/subjekata razvojnog planiranja u jedinicama lokalne samouprave u pogledu planiranja, praćenja i izvještavanja</i>
-----------------------------	---

Za realizaciju ovog operativnog ciljarazmatrana je opcija zadržavanja postojećeg trenda uspješne provedbe mjera u općinama, koje supokrenute u okviru tehničke pomoći JLS, u okviru projekta ILDP UNDP.

Postojeći pravni okvir na nivou JLS u FBiH, kao što je navedeno u analizi problema, ne definira strukture, funkcije/nadležnosti, niti procese za planiranje i upravljanje lokalnim razvojem, odnosno ne definira realizaciju, monitoring i evaluaciju strategija razvoja, izvještavanje o ostvarenim rezultatima, te ne utvrđuje obavezu povezivanja procesa razvojnog planiranja na lokalnom nivou sa procesom izrade budžeta i programa javnih investicija.

Funkcija razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, dakle, nije formalno-institucionalno uspostavljena u svim JLS i ovi procesi se uglavnom koordiniraju putem ad hoc tijela koja se za ovu svrhu uspostavljaju.

Uspostavom jasno definisanog institucionalnog kapaciteta razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u JLS, stvorile bi se pretpostavke za njihovu efikasniju međusobnu saradnju i koordinaciju, u smislu osiguravanja horizontalne usklađenosti razvojnih prioriteta, kao i vertikalne integracije, koordinacije i usklađenosti njihovih razvojnih ciljeva i prioriteta sa razvojnim ciljevima i prioritetima viših nivoa vlasti. Time bi se uspostavio stalan, jedinstven i održiv sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH, koji bi na efikasniji i efektivniji način odgovorio zahtjevima sveobuhvatnog procesa razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH, te tako doprinio ubrzanijem socio-ekonomskom rastu i razvoju.

Uz tehničku pomoć SDC/UNDP Projekta integriranog lokalnog razvoja (ILDP), u posljednje dvije godine, u JLS je vidljiv trend uspostavljanja sistemskog pristupa upravljanju razvojnim procesima kroz upostavljanje funkcije za upravljanje lokalnim razvojem, koja obuhvata koordinaciju aktivnosti u procesu razvojnog planiranja, monitoringa, evaluacije i izvještavanja o realizaciji razvojnih strategija, uključujući i povezivanje strategija razvoja sa budžetima i programima javnih investicija. Do sada je ova funkcija institucionalizirana ili je u procesu institucionalizacije u okviru 30% JLS u Federaciji. U JLS u kojima su formirani kapaciteti za razvojno planiranje i upravljanje razvojem, primjenjen je pristup unutrašnje preraspodjele postojećih općinskih službenika na ova radna mjesta, uz njihovu obuku i stručno usavršavanje, čime su izbjegnuta dodatna budžetska izdvajanja i gomilanje administracije.

Ovakav racionalan, funkcionalan i ekonomičan pristup uspostavi kapaciteta za koordinaciju aktivnosti u procesu razvojnog planiranja, monitoringa, evaluacije i izvještavanja, ostvaren uz pomoć UNDP-ILDP projekta, do sada se pokazao vrlo uspješnim i preporuka je da se po sličnom principu nastoje uspostaviti kapaciteti i u ostalim JLS. Iz tog razloga, za ovaj operativni cilj nisu razmatrane druge opcije.

Realizacija ovog pristupa zahtjeva donošenje izmjena i dopuna pravilnika o unutrašnjoj organizaciji JLS i njenih službi.

Finansijski učinci: U slučaju da u određenim JLS u FBiH ne bude moguće izvršiti uspostavu ove funkcije internim premještajem postojećih općinskih službenika, što zahtjeva novo upošljavanje, tabela koja slijedi daje procjenu potrebnih izdvajanja na godišnjem nivou za jednu jedinicu lokalne samouprave. Procjena je zasnovana na pretpostavci da prosječna jedinica lokalne samouprave ima potrebu za jednim radnim mjestom za obavljanje poslova razvojnog planiranja.

Tabela 5. Obračun godišnjih budžetskih izdvajanja za radno mjesto stručnog savjetnika pri uredu načelnika

TROŠKOVI	Iznos troškova na nivou JLS na godišnjem nivou (KM)
1. TROŠKOVI PRIMANJA GODIŠNJE	
1 državni službenik u rangu stručnog savjetnika	Bruto pl. + dop. na pl. = 2.170 x12mj. = 26.040 KM
Naknada za ishranu tokom rada	160 KM x 1 uposlena = 160 KM x11 mj. = 1.760 KM
Naknada za prevoz do i sa posla	53 KM ²¹ x 1 = 53 KM x 11 mj. = 583 KM
Ukupno 1:	28.383 KM
2. OSTALI REDOVNI TROŠKOVI	
Kancelarijski materijal i inventar	Cca 50 KM mjes. x 12 mj. = 600 KM
Ukupno 2:	600 KM
3. OPREMANJE KANCELARIJSKOG PROSTORA (jendokratan trošak pri uspostavljanju tijela I po potrebi)	
Kancelarijski namještaj (sto, stolica, ormari, police)	Cca 700 KM
Računari, printeri, telefoni	1 računar x 800 KM = 800 KM 1 telefon x 120 KM = 120 KM
Ukupno 3:	1.620 KM
Svega	30.603 KM

Uspostava ovih kapaciteta u JLS imala bi vrlo slične pozitivne ekonomske, socijalne i okolišne učinke, kao što je navedeno u opciji d) operativnog cilja 1.1 koja se odnosi na uspostavu kapaciteta u federalnim ministarstvima, i opciji c) koja se odnosi na uspostavu kapaciteta u kantonalnim ministarstvima u okviru istog operativnog cilja.

²¹ Za obračun troškova prevoza do i od posla korištena je vrijednost mjesečne prevozne karte GRAS-a u KS.

<i>Operativni cilj 1.2.</i>	<i>Uspostaviti i održavati djelotvornim mehanizme međuvladine saradnje i koordinacije u procesu planiranja i upravljanja razvojem u FBiH.</i>
Opcija a)	Zadržati postojeće stanje
Opcija b)	Uspostaviti Vijeće za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH (Federacija, kantoni i JLS)
Opcija c)	Uspostaviti Vijeće za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH i kantonalna vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem.

Opcija a) Zadržati postojeće stanje

Formalni, uključujući ad hoc mehanizme međuvladine saradnje na nivou FBiH, u vezi pitanja razvojnih prioriteta i politika s kantonima, do sada su se odvijali sporadično i nesistematski, posebno u oblastima zajedničke nadležnosti predviđene Ustavom FBiH. Kapaciteti za razvojno planiranje, koordinaciju politike i monitoring su krajnje ograničeni. Usljed izostanka stalnog međuvladinog koordinirajućeg i savjetodavnog tijela planiranja i upravljanja razvojem na političkom nivou u FBiH, posebno u vertikalnom smislu, ne može se očekivati značajniji iskorak u smislu efikasnije međuvladine saradnje i koordinacije. Zadržavanjem postojećeg stanja neće se stvoriti kvalitetnije pretpostavke za efikasnije rješavanje postojeće situacije, poput efikasnijeg rješavanja međuvladinih nesuglasica u vezi suprotstavljenih razvojnih prioriteta u Federaciji BiH.

Takođe, ostaje prisutan rizik nedosljednosti i nedovoljne usklađenosti između različitih sektorskih strategija, nedovoljne usklađenosti strategija razvoja kantona sa Strategijom razvoja Federacije, i situacija gdje strateški dokumenti nižeg ranga nedovoljno doprinose realizaciji viših strateških dokumenata i prioriteta. Definirani prioriteti u razvojnoj strategiji FBiH trebaju na odgovarajući način biti razrađeni kroz sektorske strategije, trogodišnje i godišnje planove rada ministarstava. Zadržavanjem postojećeg stanja ostaju izražene moguće situacije poput trenda nedovoljne uvezanosti razvojnih i sektorskih prioriteta sa budžetima u Federaciji. Zadržavanjem postojećeg stanja nastavio bi se trend nedovoljno usklađenog i uravnoteženog razvoja FBiH.

Fiskalni učinci: Zadržavanje postojećeg stanja ne pretpostavlja nova izdvajanja iz budžeta FBiH i kantona. Međutim, nedostatak međuvladine koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH neće stvoriti neophodne pretpostavke za efikasnije i učinkovitije povezivanje procesa budžetskog programiranja, kao i planiranja javnih investicija, već se može očekivati nastavak trenda njihove nedovoljne komplementarnosti sa procesom razvojnog i sektorskog planiranja. Shodno tome, ne može se očekivati niti stvaranje pretpostavki za efikasnije, učinkovitije i dosljedno planiranje i potrošnju ograničenih budžetskih sredstava u FBiH za potrebe finansiranja razvojnih i sektorskih prioriteta u FBiH.

Ekonomski učinci: Izostajanjem sistematičnog međuvladinog pristupa utvrđivanju, kao i usmjeravanju realizacije razvojnih i sektorskih prioriteta u FBiH, posmatrano u vezi sa izostankom adekvatnog mehanizma za rješavanje potencijalnih međusobnih suprotstavljanja razvojnih prioriteta, odnosno njihovog nadopunjavanja i sinergije, može se očekivati stagnacija ili, u najgorem slučaju, negativan trend u pogledu konkurentne pozicije domaćih firmi i novih ulaganja.

Socijalni učinci: Usljed nepostojanja mehanizma i kapaciteta međuvladine saradnje i koordinacije u procesu razvojnog planiranja, upravljanja razvojem, praćenja i izvještavanja u FBiH, ne mogu se očekivati značajniji pomaci u smislu efikasnog i pravovremenog rješavanja rastućih socijalnih pitanja i siromaštva. Različitost pravnog okvira za socijalne naknade i penziona prava i fragmentacija u cijeloj zemlji i dalje će predstavljati problem, prvenstveno u pogledu ekonomskih i socijalnih prava u FBiH. Ovakvo stanje onemogućava planiranje odgovarajućih mjera za uspostavljanje jednakog tretmana i jednakih mogućnosti

za sve, uključujući mjere koje podrazumijevaju uvođenje tzv. pozitivne diskriminacije kako bi se umanjile trenutne razlike u ostvarivanju prava iz oblasti socijalnih, zdravstvenih i radnih prava žena i marginalizovanih grupa stanovništva.

Učinci na prirodni okoliš: U oblasti životne sredine su preduzeti određeni koraci u vezi sa horizontalnim zakonodavstvom, ali je usljed izostanka sistematične međuvladine saradnje i koordinacije izostala i uspostava sistema za planiranje i praćenje kvaliteta prirodnog okoliša. Shodno tome, zadržavanjem postojećeg stanja ne može se očekivati neki značajniji napredak u ovoj oblasti u narednom periodu.

Opcija b) Uspostaviti Vijeće za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH (Federacija, kantoni i JLS)

Ovom opcijom razmatra se mogućnost uspostavljanja Vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH (u daljem tekstu Vijeće FBiH) koje bi davalo podršku i savjete federalnoj i kantonalnim vladama za sva potrebna pitanja o započinjanju i vođenju razvojnog procesa. Pored premijera Vlade FBiH i vladu kantona, članovi Vijeća FBiH bi bili i predstavnici Saveza općina i gradova Federacije, sindikata, poslodavaca i nevladinih organizacija što bi omogućilo usmjeravanje diskusije, odlučivanje i povećanje efikasnosti razvojnog procesa i stvaralo uzajamno povjerenje svih zainteresovanih strana, koje je osnova za uspješan razvojni proces.

Svrha formiranja i funkcionisanja Vijeća FBiH jeste uspostavljanje i održavanje djelotvornim mehanizma međuvladine i sektorske vertikalne saradnje i koordinacije na političkom nivou u FBiH. Vijeće FBiH bi predstavljalo tijelo koje bi davalo političke savjete i preporuke vladama u FBiH o prioritetima sadržanim u razvojnim i sektorskim strategijama FBiH i kantona, kao i strategijama razvoja JLS. Na ovaj način bi se osigurao uravnotežen i sveobuhvatan pristup razvojnom planiranju i upravljanju razvojem, te bi se omogućila efikasnija i koherentnija koordinacija ključnih prioriteta i politika u FBiH u cjelini.

Vijeće FBiH bi davalo preporuke kako za međusobnu usklađenost razvojnih strategija FBiH i kantona, te međusobnu usklađenost sektorskih strategija FBiH i kantona (a prije njihovog dostavljanja Vladi FBiH, odnosno vladama kantona na razmatranje), tako i usklađenost razvojnih strategija JLS sa pomenutim strateškim dokumentima. Shodno tome, Vijeće FBiH bi se bavilo pitanjima o razvojnim programima koji zahtijevaju zajedničko djelovanje različitih institucija Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave u okviru Strategije razvoja Federacije i u okviru strategija razvoja kantona. Također, Vijeće FBiH bi davalo preporuke u slučaju eventualno suprostavljenih razvojnih prioriteta među sektorima, o godišnjim izvještajima o implementaciji Strategije razvoja FBiH i sektorskih strategija u FBiH, o sektorskim strategijama kantona i strategijama razvoja JLS, o problemima i razvojnim potencijalima kantona, uključujući JLS, i pitanjima unapređenja sistema planiranja i upravljanja razvojem u FBiH u cjelini.

Jedan od najznačajnijih ciljeva budućeg procesa planiranja razvoja je povezivanje participativnog, integriranog i kvalificiranog programiranja, i implementacije strateških ciljeva. Tako će se, na primjer, prilikom planiranja aktivnosti za sektore, trebati odrediti prioritetne mjere. Međutim, ustavne nadležnosti kantona, posmatrane u kontekstu ove opcije, mogle bi predstavljati ozbiljnu prepreku u njenoj realizaciji. Za potrebe realizacije ove opcije bilo bi potrebno donijeti i odgovarajuće propise FBiH i kantona (npr. u okviru zakona ili nekih drugih odgovarajućih propisa FBiH, ali i kantona), kao i odgovarajući podzakonski akt kojim bi se detaljnije uredila pitanja sastava, organizacije, načina rada, odlučivanja Vijeća za razvojno planiranje FBiH.

U ovoj opciji moglo bi doći do neujednačenog pravnog i institucionalnog okvira na nivou kantona, što bi otežalo vertikalnu i horizontalnu koordinaciju u procesu planiranja i razvoja. Isto tako, u ovoj opciji bi se moglo desiti da Premijer Vlade FBiH ima veći i češći angažman

na pitanjima koordinacije sa kantonima, umjesto da se skoncentriše na pitanja razvoja Federacije BiH što je ustavna i zakonska nadležnost Premijera.

Fiskalni učinci: Formiranjem Vijeća FBiH, nastala bi mala dodatna opterećenja na budžet FBiH i kantona. Dodatne troškove (dnevnice i putni troškovi) članova Vijeća FBiH bi obezbijedile institucije iz kojih dolaze. Troškovi rada Vijeća FBiH predstavljeni su u slijedećoj tabeli:

Tabela 6: Troškovi rada Vijeća FBiH

Troškovi zasjedanja Vijeća FBiH	Iznos (u KM)	Broj osoba	Broj sastanaka Vijeća na godišnjem nivou	Izdvajanje po kantonu na godišnjem nivou (u KM)	Ukupno (u KM) na godišnjem nivou
Dnevnice (članovi Vijeća)	25,00	9 ²²	2	50,00	450,00
Putni troškovi	20,00	9	2	40,00	360,00
Vozač (dnevnicu)	25,00	9	2	50,00	450,00
Troškovi goriva (prosječno)	70,00	9	2	140,00	1.260,00
Troškovi smještaja i noćenja (za najmanje pet kantonalnih ministara + vozači)	100,00	10	2	200,00	2.000,00
Troškovi štampanja materijala za cca. 30 učesnika (budžet FBiH)	10,00	30	2	-	600,00
Osvježavajuće piće (budžet FBiH)	5,00	30 ²³	2	-	300,00
Ukupno				480,00	5.420,00

Ukupna izdvajanja prema prikazanim troškovima u Tabeli 1. za potrebe rada Vijeća za razvojno planiranje na nivou svake od 9 vlada kantona na godišnjem nivou bi iznosila 480,00 KM (pretpostavka je da će se sjednice održavati u Sarajevu i da za Sarajevski kanton nema dodatnih troškova). Dodatna izdvajanja iz budžeta FBiH, na godišnjem nivou, za potrebe održavanja sjednica Vijeća za razvojno planiranje u pogledu troškova štampanja materijala i troškova reprezentacije (osvježavajuće piće) iznosila bi 900,00 KM. Ukupni godišnji troškovi za ovu opciju iznose 5.420 KM.

Ekonomski učinci: Formiranjem Vijeća FBiH unaprijedio bi se proces planiranja i upravljanja razvojem u FBiH. Proaktivno i koordinirano djelovanje zasnovano na principima partnerstva svih nivoa vlasti bi osiguralo uravnotežen pristup razvojnom planiranju i upravljanju razvojem i omogućila bi se efikasnija koordinacija ključnih prioriteta i politika u FBiH. Uključivanjem aktera lokalne zajednice, privatnog i nevladinog sektora stvaraju se mnogo veće prilike za značajnije unaprijeđenje u pogledu održivog ekonomskog razvoja FBiH.

Socijalni učinci: Uspostava i rad tijela poput Vijeća FBiH bi u dugoročnom smislu stvorili pretpostavke za optimalnu distribuciju resursa u društvu, uzimajući u obzir sve troškove i koristi. Stvaranje uslova za nova radna mjesta, koordinacija kvalifikacija radnih resursa prema potrebama tržišta rada i unapređenje pristupa radnika ili onih koji traže posao programima stručnog ili kontinuiranog obučavanja, imali bi pozitivne socijalne učinke.

²² Pod pretpostavkom da bi se sastanci Vijeća, u pravilu, održavali u Sarajevu, pravo na dnevnicu i putne troškove bi imali premijeri 9 kantonalnih vlada (isključujući Premijera Vlade FBiH i Premijera Vlade Sarajevskog kantona).

²³ Očekuje se da sjednicama Vijeća, osim njegovih članova, prisustvuju i predstavnici međunarodnih organizacija i slično.

Pozitivni socijalni učinci uspostave Vijeća stvaraju pretpostavku da se prema jedinstvenim kriterijima vrši planiranje i procjena efekata predloženih mjera razvojnog planiranja sa stanovišta potreba rodne ravnopravnosti i zaštite marginalizovanih grupa.

Učinci na prirodni okoliš: Uspostavljanje i održavanje djelotvornim mehanizama međuvladine i sektorske vertikalne saradnje i koordinacije na nivou FBiH, također bi pozitivno utjecalo i na zaštitu prirodne sredine u FBiH. Realizacijom ove opcije stvaraju se pretpostavke za unaprjeđenja stanja u oblasti okoliša.

Opcija c) Uspostaviti Vijeće za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH i kantonalna vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem

Ovom opcijom razmatra se mogućnost uspostave odgovarajućih koordinacionih tijela koja bi dosljedno pratila ustavno-pravno i administrativno uređenje FBiH, pa tako i nadležnosti svakog od nivoa vlasti. Shodno tome, pored uspostavljanja Vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u FBiH, ova opcija podrazumijevala bi uspostavljanje i vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u kantonima (u daljem tekstu vijeća kantona). Uspostavljanjem ovih vijeća poboljšala bi se koordinacija i u oblastima zajedničke nadležnosti predviđene Ustavom FBiH, što bi podstaknulo razvojni proces. Kako bi se povećala efikasnost razvojnog procesa, članovi vijeća bi davali preporuke i savjete putem kojih bi usmjeravali rasprave i odlučivanja u procesu razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH.

Za razliku od sveobuhvatne nadležnosti Vijeća FBiH iz opcije b) ovog operativnog cilja, ova opcija bi podrazumijevala da Vijeće FBiH ima suženu nadležnost u poređenju sa opcijom b). Vijeće FBiH bi bilo nadležno za pitanja:

- o ključnim razvojnim prioritetima u Federaciji,
- o Strategiji razvoja, sektorskim strategijama Federacije i njihovoj međusobnoj usklađenosti, a prije njihovog dostavljanja Vladi FBiH na razmatranje,
- o usklađenosti strategija razvoja kantona sa Strategijom razvoja Federacije, a prije njihovog dostavljanja vladi kantona na razmatranje,
- o razvojnim programima koji zahtijevaju zajedničko djelovanje različitih institucija Federacije i kantona, a u okviru Strategije razvoja Federacije,
- u slučaju suprotstavljenih razvojnih prioriteta među sektorima,
- o godišnjim izvještajima o implementaciji Strategije razvoja Federacije i sektorskih strategija u Federaciji,
- unapređenja sistema planiranja i upravljanja razvojem u Federaciji,
- drugih poslova iz oblasti planiranja i upravljanja razvojem u Federaciji.

S druge strane, kantonalna vijeća bi bila nadležna za pitanja:

- ključnih razvojnih prioriteta u kantonima,
- strategija razvoja kantona, sektorskih strategija kantona i njihovoj međusobnoj usklađenosti, a prije njihovog dostavljanja vladi kantona na razmatranje,
- strategija razvoja JLS, kao i njihovoj međusobnoj usklađenosti, te njihovoj usklađenosti sa strategijom razvoja kantona i sektorskim strategijama kantona,
- razvojnih programa koji zahtijevaju zajedničko djelovanje različitih institucija kantona i jedinica lokalne samouprave, a u okviru strategije razvoja kantona,
- godišnjih izvještaja o implementaciji strategije razvoja i sektorskih strategija kantona,

- problema i razvojnih potencijala kantona za razmatranje u okviru Vijeća FBiH,
- i drugih pitanja iz oblasti planiranja i upravljanja razvojem u kantonu.

Uspostava Vijeća bi se trebala propisati u odgovarajućem federalnom propisu (npr. zakon ili drugi propis), dok bi se uspostava kantonalnih vijeća propisala aktima svakog pojedinačnog kantona (zakon ili podzakonski akti). Kroz dodatne podzakonske akte (poslovnike o radu Vijeća za razvojno planiranje FBiH, kao i poslovnike o radu kantonalnih vijeća za razvojno planiranje), detaljnije bi se uredila pitanja sastava, organizacije, načina rada, odlučivanja i drugih poslova ovih tijela.

Novoformirana tijela Vijeća kantona bi bila savjetodavna tijela čiji rad bi se zasnivao na načelima partnerstva i saradnje. Značajna uloga vijeća kantona bi bila u procesima definisanja strateških ciljeva, implementacije, monitoringa, evaluacije i izvještavanja o realizaciji razvojnih prioriteta u kantonima. Vijeća kantona bi sačinjavali premijeri kantona, načelnici svih jedinica lokalne samouprave u sastavu kantona, predstavnici sindikata, poslodavaca i nevladinih organizacija koje djeluju na području kantona. Ovo će poboljšati participaciju i integriranost lokalne zajednice u procese razvojnog planiranja i upravljanja razvojem. Uspostavljanjem Vijeća FBiH i vijeća kantona stvaraju se pretpostavke za uspješno prevazilaženje dosadašnjeg nedostatka sveobuhvatnog, koordiniranog i koherentnog kreiranja i realizacije razvojnih i sektorskih prioriteta, kao i efikasnijeg usmjeravanja i realizacije lokalnih razvojnih ciljeva uzimajući pri tome u obzir i dimenziju regionalnog razvoja.

Ipak, i pored činjenice da bi uspostavljanje Vijeća FBiH i 10 vijeća kantona bilo u skladu sa nadležnostima utvrđenim u Ustavu FBiH i bolje bi doprinjelo ostvarenju utvrđenog cilja u pogledu uspostave mehanizama efikasne i djelotvorne saradnje i koordinacije na političkom nivou nego postojeće stanje, neophodno je istaći da zbog mnogobrojnosti vijeća (11 vijeća u FBiH u cjelini), postoji potencijalni rizik u pogledu efikasnosti međusobne saradnje i koordinacije.

I pored toga što ova opcija podrazumijeva veće troškove od opcije b) i težu mogućnost koordinacije i saradnje svih nivoa vlasti u FBiH u procesu planiranja razvoja, ova je opcija najprihvatljivija jer uspostavlja mehanizme međuvladine i sektorske vertikalne saradnje i koordinacije na političkom nivou uz puno uvažavanje ustavne strukture FBiH.

Fiskalni učinci: Uspostavljanjem koordinirajućih savjetodavnih tijela razvojnog planiranja i upravljanja razvojem na nivou FBiH i kantona, stvaraju se optimalne pretpostavke za učinkovitije planiranje razvojnih i sektorskih prioriteta u skladu sa budžetima u FBiH, i osiguranje komplementarnosti procesa razvojnog i sektorskog planiranja sa planiranjem javnih investicija. Vijeće FBiH i vijeća kantona, kao tijela savjetodavnog karaktera, pored ostalog sagledavaće i pitanja eventualnog suprotstavljanja razvojnih prioriteta, te u vezi s time davati preporuke i upute za efikasnija rješenja za prevazilaženje takvih slučajeva, čime će se značajno reducirati mogućnosti neefikasnog trošenja raspoloživih budžetskih sredstava za njihovu realizaciju. Na ovaj način stvaraju se pretpostavke za integralni pristup u implementaciji pomenutih procesa i značajno efikasnije i učinkovitije trošenje ograničenih budžetskih sredstava, naročito usmjeravanje u realizaciju ključnih razvojnih i sektorskih prioriteta.

Formiranjem Vijeća FBiH i vijeća kantona, nastala bi određena dodatna opterećenja za budžet FBiH i kantona. Ukupno dodatno izdvajanje iz budžeta FBiH i kantonalnih budžeta na godišnjem nivou za troškove rada Vijeća FBiH bi iznosilo 5.420,00 KM. S druge strane, ukupno dodatno budžetsko izdvajanje za kantone za potrebe rada kantonalnih vijeća na godišnjem nivou iznosilo bi 8.800,00 KM, odnosno 880,00 KM po kantonu. Troškove članova Vijeća FBiH i vijeća kantona bi obezbijedile institucije iz kojih dolaze. Troškovi rada Vijeća FBiH i vijeća kantona predstavljeni su u sljedećoj tabeli:

Tabela 7: Troškovi rada Vijeća FBiH

Troškovi zasjedanja Vijeća FBiH	Iznos (u KM)	Broj osoba	Broj sastanaka Vijeća na godišnjem nivou	Izdvajanje po kantonu na godišnjem nivou (u KM)	Ukupno na godišnjem nivou (u KM)
Dnevnice	25,00	9 ²⁴	2	50,00	450,00
Putni troškovi	20,00	9	2	40,00	360,00
Vozač (dnevnic)	25,00	9	2	50,00	450,00
Troškovi goriva (prosječno)	70,00	9	2	140,00	1.260,00
Troškovi smještaja i noćenja (za najmanje pet kantonalnih ministara + vozači)	100,00	10	2	200,00	2.000,00
Troškovi štampanja materijala za cca. 30 učesnika (budžet FBiH)	10,00	30	2	-	600,00
Osvježavajuće piće (budžet FBiH)	5,00	30 ²⁵	2	-	300,00
Sala besplatno	-	-	-	-	-
Ukupno				480,00	5.420,00

Tabela 8: Troškovi rada Vijeća kantona

Troškovi zasjedanja kantonalnog vijeća	Iznos (u KM)	Broj osoba	Broj sastanaka Vijeća na godišnjem nivou	Izdvajanje po kantonu na godišnjem nivou (u KM)	Ukupno za 10 kantonalnih vijeća na godišnjem nivou (u KM)
Troškovi prevoza	20,00	7 ²⁶	2	280,00	2.800,00
Troškovi štampanja materijala za cca 20 učesnika	10,00	20	2	400,00	4.000,00
Osvježavajuće piće	5	20	2	200,00	2.000,00
Sala besplatno				-	-
Ukupno izdvajanje po kantonu na godišnjem nivou:				880,00	8.800,00

Ekonomski učinci: Uspostava sistematičnog međuvladinog pristupa planiranju i upravljanju razvojem u dugoročnom smislu, unapređenje međuvladine saradnje, kako u horizontalnom tako i vertikalnom smislu, te aktivno djelovanje i participacija lokalne zajednice, unaprijedilo bi proces razvojnog planiranja, upravljanja razvojem, praćenja i izvještavanja u FBiH, što bi rezultiralo pozitivnim ekonomskim učincima u najširem smislu.

Ova opcija ima slične pozitivne socijalne i okolišne efekte kao i opcija b) ovog operativnog cilja.

²⁴ Pod pretpostavkom da bi se sastanci Vijeća FBiH, u pravilu, održavali u Sarajevu, pravo na dnevnice i putne troškove imali bi premijeri 9 kantonalnih vlada.

²⁵ Očekuje se da sjednicama Vijeća, osim njegovih članova, prisustvuju i predstavnici međunarodnih organizacija.

²⁶ U FBiH prosječan broj opština po kantonu je 8, tako da se ovi troškovi odnose na troškove prevoza načelnika onih opština u kojima ne zasjeda kantonalno Vijeće.

<i>Operativni cilj 1.3.</i>	<i>Uspostaviti i održavati djelotvornim mehanizme sektorske saradnje i koordinacije u procesu planiranja i upravljanja razvojem u FBiH.</i>
Opcija a)	Zadržati postojeće stanje
Opcija b)	Uspostaviti konferencije ministara za svaki od sektora u FBiH
Opcija c)	Uspostaviti sektorske odbore u okviru Vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH

Opcija a) Zadržati postojeće stanje

Kada je riječ o saradnji i koordinaciji u okviru pojedinačnih sektora, iste su opterećene međuinstitucionalnim odnosima i nadležnostima koje su često nejasno definisane u postojećem zakonodavno-pravnom okviru u FBiH, a ponekad se čak i preklapaju, što dovodi do sukoba nadležnosti između različitih institucija jednog sektora, i sveukupno niskog stepena međuinstitucionalne saradnje i koordinacije.

Fiskalni učinci: Zadržavanje postojećeg stanja, odnosno izostanak sektorskog pristupa kao metode koordiniranih aktivnosti vlada, donatora i drugih aktera u procesu razvoja sektora, u narednom periodu moglo bi rezultirati daljim odgađanjem napretka, kako ekonomskog tako i socijalnog. Ovakvo stanje nema budžetskih implikacija u smislu dodatnih troškova, što se može ocjeniti pozitivno. Međutim, zadržavanjem ovakvog stanja, odnosno izostankom funkcionalnog i koordiniranog sektorskog planiranja i odlučivanja, kao i nedefiniranjem sektorskih prioriteta u korištenju ograničenih i skromnih budžetskih sredstava, teško može biti značajnijeg doprinosa implementaciji zacrtanih strateških ciljeva.

Ekonomski učinci: Izostanak zaokruženog sektorskog pristupa na principima saradnje i koordinacije otežaće identifikaciju i implementaciju prioriteta razvoja i usmjeravanje sredstava međunarodne finansijske pomoći u realizaciju istih u cilju ujednačenog i održivog ekonomskog razvoja. Zadržavanje postojećeg stanja ne ide u prilog realizaciji obaveza BiH koje su neophodne kod pristupa fondovima EU (IPA II) i implementaciji mnogobrojnih međunarodnih obaveza, posebno onih koje proizlaze iz procesa evropskih integracija, što se takođe u ekonomskom smislu može negativno odraziti i na FBiH u smislu povlačenja i apsorpcije sredstava iz EU fondova. Nastavak fragmentiranog pristupa planiranju u FBiH i dalje bi vodio ka neravnomjernom razvoju kantona.

Socijalni učinci: Zadržavanje postojećeg stanja uzrokuje negativan ekonomski trend i izostanak koordiniranih aktivnosti vlada, što bi dovelo do negativnih socijalnih implikacija i iziskivalo veća izdvajanja iz budžeta za socijalne potrebe, a to bi direktno uticalo na pogoršavanje položaja žena i marginalizovanih grupa.

Učinci na prirodni okoliš: Izostanak sektorskog pristupa planiranja, nepostojanje tijela međuvladine saradnje i koordinacije, izostanak usaglašenih strateških ciljeva i prioriteta u oblasti zaštite prirodne okoline, te dalje neracionalno i stihijsko korištenje resursa, u budućem periodu može dovesti do negativnih ekoloških posljedica.

Opcija b) Uspostaviti konferencije ministara za svaki od sektora u FBiH

Uspostava konferencije ministara podrazumijevala bi formiranje koordinacionog tijela u svakom od sektora koji su od značaja za razvoj FBiH i kantona. Ta tijela bi činili federalni ministar i kantonalni ministri određenog sektora i, po potrebi, druga relevantna tijela uprave iz pojedinih sektora. Konferencije ministara održavale bi se najmanje dva puta godišnje, a takođe bi bilo potrebno organizovati i tematske konferencije na kojima bi se rješavali eventualni specifični problemi određenog sektora.

Sektorske konferencije ministara imale bi značajnu ulogu za definiranje sektorskih prioriteta koji bi se crpili iz Strategije razvoja FBiH i sektorskih strategija FBiH, kao i implementaciju, monitoring, evaluaciju i izvještavanje o realizaciji tih prioriteta. Takođe bi zajednički donosili odluke u pogledu prevazilaženja identifikovanih problema i rizika, te bi predstavljali jedan od najvažnijih međuvladinih instrumenata vertikalne saradnje i koordinacije na sektorskom nivou, posebno za one sektore koji budu identifikovani kao korisnici IPA II fondova. Stručnu i administrativno-tehničku podršku bi mogla vršiti tehnička služba koju bi činili uposlenici federalnih ministarstava u saradnji sa Federalnim zavodom za programiranje razvoja kao centralnim koordinacionim tehničkim tijelom sveukupnog procesa razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH. Uspostava ovakvog mehanizma koordinacije i saradnje neophodna je za postizanje harmoniziranog i uravnoteženog pristupa razvojnog planiranju kao i implementaciju mnogobrojnih međunarodnih obaveza, posebno onih koje proizlaze iz procesa pristupanja EU. Takođe, uspostava efikasnog mehanizma sektorske koordinacije jedan je od preduslova za pristup novom EU programu pomoći - IPA II, čija primjena će započeti u 2014. godini. Kada je riječ o planiranju i programiranju budućih EU IPA II fondova pomoći, bitno je naglasiti da je cilj Federacije BiH da, uspostavom ove strukture, doprinese stvaranju pretpostavki za efikasnije i djelotvornije proaktivno sudjelovanje FBiH u sveukupnom sektorskom sistemu koordinacije u BiH, koji će obuhvatati sve nivoe vlasti (BiH, entiteti, kantoni i Brčko Distrikt).

Međutim, ovim rješenjem se djelimično ostvaruje zacrtani cilj. Uspostava ovakvog mehanizma ne pretpostavlja nužno međusektorsku saradnju, što potencijalno može dovesti do neusklađenosti i suprotstavljenosti među-sektorskih prioriteta na različitim nivoima vlasti. Takav primjer je prisutan u sektoru pravde, gdje je sektorski upravljački mehanizam saradnje i koordinacije uspostavljen na političkom nivou (ali i tehničkom) za potrebe praćenja, evaluacije, izvještavanja i unapređenja Akcionog plana SRSP u BiH u formi Konferencije ministara pravde u BiH. Međutim, ovakav mehanizam podrazumjeva koordinaciju aktivnosti isključivo na nivou sektora pravde, dok se zanemaruju drugi sektori čije nadležnosti se eventualno preklapaju sa sektorom pravde. Dakle, ne postoji mogućnost sagledavanja potencijalne međusektorske sinergije, jer ne postoji krovno tijelo za sektorske ministarske konferencije koje bi vršilo koordinaciju između različitih sektora čije nadležnosti se preklapaju, što je posebno važno u slučajevima preklapanja prioriteta dva ili više sektora, a pogotovo ako prioriteti jednog sektora isključuju prioritete drugog sektora.

Važno je napomenuti da bi se uspostave sektorskih konferencija ministara u FBiH vezale za sektorska ministarstva na nivou BiH kako bi se stvorio odgovarajući koordinacioni mehanizam u BiH u koji bi bili uključeni svi nivoi vlasti (BiH, entiteti, kantoni i Brčko Distrikt).

Za potrebe rada svake od konferencije ministara za svaki od sektora u FBiH, bilo bi potrebno donijeti poslovnik o radu ili neki drugi odgovarajući podzakonski akt kojim će se detaljnije regulirati sastav, organizacija, način rada, odlučivanja i sl. Nacrte poslovnika bi pripremala resorna federalna ministarstva u saradnji sa Federalnim zavodom za programiranje razvoja, a isti bi bili razmatrani i usvajani na konstituirajućim sjednicama svake od sektorskih konferencija ministara.

Fiskalni učinci: Uspostava ministarskih konferencija ne podrazumjeva nova budžetska izdvajanja u smislu novog upošljavanja. Nosioći odgovornosti u smislu pružanja stručne i administrativno-tehničke podrške u organizaciji sastanaka sektorskih ministarskih konferencija bi bile odgovarajuće organizacione strukture u resornim federalnim ministarstvima koje će se uspostaviti za funkciju koordinacije razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja u bliskoj saradnji sa Federalnim zavodom za programiranje razvoja, kao centralnim koordinacionim tijelom. Eventualni troškovi koji se odnose na troškove organizovanja ministarskih konferencija (sala za održavanje sjednica, troškovi osvežanja, dnevnice, troškovi smještaja isl.), planirali bi se na budžetskim pozicijama onih institucija koje čine sektorsku konferenciju ministara.

Tabela 9. Troškovi održavanja sektorske ministarske konferencije za 1 sektor godišnje

Toškovi	Iznos	Br. osoba	Br. konferencija godišnje	UKUPNO
Ministri (dnevnice) ²⁷	25 KM	9	2	450,00 KM
Vozač (dnevnice)	25 KM	9	2	450,00 KM
Gorivo (prosječno)	70 KM	9	2	1.260,00 KM
Troškovi smještaja i noćenja (za najmanje pet kantonalnih ministara + vozači)	100 KM	10	2	2.000,00 KM
Članovi tehničkog sekretarijata				Nema dodatnih troškova
Predstavnici međunarodnih organizacija i donatora				Nema dodatnih troškova
Ostali troškovi (troškovi pripreme konferencije, printanje materijala i sl.)			2	1.000,00 KM
Ukupno				5.160,00 KM

Ministarske konferencije bi se formirale u najmanje deset sektora i održavale bi se dva puta godišnje, što znači da bi ukupni trošak održavanja takvih konferencija bio oko 51.600 KM. Značajno je napomenuti da bi se ovaj trošak raspoređivao na federalni (troškovi pripreme i održavanja konferencije) i deset kantonalnih budžeta i da bi u tom smislu bio zanemarivo mali, s obzirom na dugoročni značaj i koristi uspostave ovakvog koordinacionog tijela i buduće pozitivne ekonomske efekte.

Ekonomski učinci: Uspostavljanjem ministarske konferencije, kao djelotvornog mehanizma sektorske saradnje i koordinacije na političkom nivou u FBiH, omogućila bi se razmjena iskustava i dobrih praksi za stvaraoce sektorskih politika, sa drugim relevantnim tijelima i civilnim društvom koji bi istovremeno zajednički odlučivali i o evropskim orijentacijama. Sektorski pristup bi olakšao utvrđivanje strateških ciljeva za koje je najpotrebnija finansijska pomoć EU. Ovakav pristup u implementaciji sektorskih razvojnih strategija podržavaju i donatori u BiH, jer se na ovaj način omogućava strateška usklađenost donatorske pomoći sa državnim prioritetima, kao i usaglašavanje sredstava iz budžeta domaćih institucija sa donatorskom pomoći ili kreditima međunarodnih finansijskih institucija. Sektorsko razvojno planiranje dugoročno bi stvorilo pretpostavke za pozitivnije ekonomske efekte u smislu jačanja konkurentne pozicije domaćih firmi, ravnomjerniji regionalni razvoj i unapređenje oblasti zapošljavanja, što su i ciljevi EU Strategije 2020.

Socijalni učinci: Sektorski pristup i pozitivan ekonomski razvoj dali bi i pozitivne socijalne efekte. Međutim, zbog već navedenih manjkavosti ovakvog rješenja, odnosno nepostojanja krovnog tijela za međusektorsku koordinaciju i saradnju i postojanja mogućnosti preklapanja sektora u smislu da prioriteti jednih isključuju prioritete drugih sektora, mogu se očekivati djelimični socijalni efekti. Tako na primjer, jačanje socijalnog sektora i socijalna inkluzija ne može biti pitanje isključivo ministarstva čija je nadležnost socijalna zaštita, već i drugih sektora, kao što je zdravstvo, obrazovanje, raseljene osobe i slično, te je stoga potrebno potpuno uključivanje svih navedenih sektora, kao i efikasna koordinacija među njima u cilju

²⁷ Kalkulacija ukupnih troškova održavanja sektorske konferencije ministara rađena je uz pretpostavku da se ministarske sjednice održavaju u Sarajevu, te stoga nisu uračunati isnosi dnevnica resornog federalnog i ministra Kantona Sarajevo. U slučaju da se održavaju u drugim sjedištima kantona, ukupni troškovi održavanja ministarske konferencije neznatno će se mjenjati.

rješavanja jednog zajedničkog cilja. Takođe, u planiranje i praćenje razvoja sa stanovišta rodne ravnopravnosti, nužno je osigurati senzibilnost politika i učešće gender mehanizama Gender centra FBiH.

Učinci na prirodni okoliš: Uspostavljeni mehanizmi koordinacije i sistematična sektorska saradnja u oblasti zaštite okoliša, razmjena iskustava i prenos znanja, pravilan odabir strateških ciljeva i prioriteta sektora okoliša, u skladu sa ciljevima EU Strategije 2020 iz oblasti održivog razvoja koji uključuju i zaštitu okoliša, stvaraju pretpostavke za napredak u ovoj oblasti.

Opcija c) Uspostaviti sektorske odbore u okviru Vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH

Uspostava sektorskih odbora u okviru Vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH podrazumijevala bi da se, uz formiranje koordinacionog tijela za razvojno planiranje i upravljanje razvojem na političkoj osnovi (Vijeće za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH), formiraju i odbori na kojim bi se odlučivalo o sektorskim prioritetima i strategijama.

U okviru Vijeća za razvojno planiranje opisanog u opciji c) operativnog cilja 1.2., formirali bi se odbori koje bi činili federalni i kantonalni ministri odgovorni za pojedine sektore. Prijedlozi sektorskih strateških dokumenata bi se prethodno razmatrali na odborima, a zatim bi se predlagali Vijeću za razvojno planiranje koje bi donosilo odluke o tome. Na ovaj način bi se osigurao dovoljan stepen usklađenosti, koherentnosti i nadopunjavanja različitih sektorskih strategija i prioriteta kao i njihove usklađenosti sa prioritetima sadržanim u razvojnoj strategiji FBiH. Mišljenja smo da ova varijanta najbolje odražava potrebu FBiH za sektorskom saradnjom i koordinacijom.

Stručnu i administrativno-tehničku podršku radu sektorskih odbora bi mogla vršiti resorna federalna ministarstva (odgovarajuća organizaciona struktura u federalnim ministarstavima koja se uspostavlja za funkciju koordinacije razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja) u saradnji sa koordinatorom razvojnog planiranja resornih kantonalnih ministarstava i FZZPR, koji bi ujedno bio odgovoran za pružanje stručne i administrativno-tehničke podrške radu Vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u FBiH.

Za potrebe rada sektorskih odbora Vijeća bilo bi potrebno donijeti odgovarajući podzakonski akt kojim bi se detaljnije uredila pitanja sastava, organizacije, načina rada, odlučivanja i sl., bilo u okviru posebnog Poslovnika o radu odbora, ili u sklopu poslovnika o radu Vijeća za razvojno planiranje. Sektorski odbori sastajali bi se najmanje dva puta godišnje prema dinamici koju utvrdi Vijeće za razvojno planiranje o uspostavi sektorskih odbora. Sektorski odbori bi bili privremeno tijelo do sticanja uslova za svesektorski pristup na nivou BiH, kada bi postali sastavnim dijelom odgovarajućeg koordinacionog mehanizma u BiH u koji bi bili uključeni svi nivoi vlasti.

Fiskalni učinci ove opcije su gotovo identični sa opcijom b) ovog operativnog cilja.

Ekonomski učinci: Uspostavljanjem sektorskih odbora pri Vijeću za razvojno planiranje na najbolji način bi se stvorile kvalitetnije pretpostavke za djelotvoran mehanizam sektorske saradnje i koordinacije na političkom nivou u FBiH. Uz postojanje Vijeća za razvojno planiranje kao krovnog tijela koje bi koordiniralo između različitih sektora, posebno onih čije se nadležnosti preklapaju, omogućilo bi se uvođenje sektorskog pristupa. Uvođenje sektorskog pristupa ima za cilj, kako jačanje uloge političkog vodstva u oblasti javnih politika i odlučivanja o raspodjeli resursa u okviru sektora, tako i olakšano utvrđivanje strateških ciljeva i prioriteta za koje će se u periodu 2014 - 2020 planirati i programirati sredstva pomoći EU putem EU IPA II instrumenta. Također, na bazi iskustava u procesu implementacije

Strategije reforme javne uprave u BiH i Strategije reforme sektora pravde u BiH, sasvim je evidentna mnogo veća i sveobuhvatnija podrška drugih predstavnika donatorske zajednice u BiH, jer se na ovaj način omogućava strateška usklađenost donatorske pomoći sa državnim/sektorskim prioritetima, kao i usaglašavanje sredstava iz budžeta domaćih institucija sa donatorskom pomoći ili kreditima međunarodnih finansijskih institucija. Sektorsko razvojno planiranje i pravilno usmjeravanje budžetskih, donatorskih ili kreditnih sredstava, stvorit će pozitivne ekonomske efekte u smislu jačanja sektora koje treba unaprijediti i uskladiti sa evropskim standardima (jačanje konkurentske pozicije domaćih firmi, posebno malih i srednjih preduzeća, regionalni razvoj, unapređenje oblasti zapošljavanja). Na ovaj način bi se osigurao dovoljan stepen usklađenosti različitih sektorskih strategija i prioriteta sa prioritetima sadržanim u razvojnoj strategiji FBiH, ali i odrednicama EU Strategije 2020 i sektorskim politikama EU.

Ova opcija ima slične pozitivne socijalne i okolišne efekte kao i opcija b) ovog operativnog cilja.

<i>Operativni cilj 1.4.</i>	<i>Uspostaviti i održavati djelotvornim mehanizme i kapacitete međuvladine saradnje i koordinacije na tehničkom nivou²⁸ u FBiH</i>
Opcija a)	Zadržati postojeće stanje
Opcija b)	Ojačati kapacitete jedinica za implementaciju u kantonima koje bi preuzele funkciju koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u kantonima i ojačati kapacitete postojećih centralnih tijela za koordinaciju razvojnog planiranja vlada FBiH i kantona
Opcija c)	Uspostaviti stalne centralne vladine jedinice za koordinaciju razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u kantonima (gdje takva tijela nepostoje) i ojačati kapacitete postojećih centralnih tijela za koordinaciju razvojnog planiranja vlada FBiH i kantona

Opcija a) Zadržati postojeće stanje

Na nivou Federacije BiH, Federalni zavod za programiranje razvoja je centralno tijelo u procesu koordiniranja razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, dok su federalna ministarstva odgovorna za razvojno planiranje. S druge strane, institucionalni kapaciteti u pogledu razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u kantonima su različito riješeni. Sarajevski kanton, Zeničko-dobojski kanton, Zapadno-hercegovački kanton i Unsko-sanski kanton imaju formirana stalna centralna vladina tijela za koordinaciju razvojnog planiranja. U ostalim kantonima nisu uspostavljene stalne centralne vladine jedinice za koordinaciju razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, praćenje i izvještavanje, što znači da ne postoje kapaciteti za razvojno planiranje.

Nedostatak centralnih koordinirajućih kapaciteta u jednom broju kantona onemogućava uspostavu djelotvornog mehanizma horizontalne i vertikalne međuvladine saradnje i koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH na tehničkom nivou. Iz tog razloga, do sada je izostajala kontinuirana efikasna vertikalna saradnja i koordinacija između Federalnog zavoda za programiranje razvoja i kantona u kojima takvi kapaciteti nedostaju. Zbog ovog nedostatka nije moguće osigurati komplementarnost i koherentnost razvojnih ciljeva, naročito kada se radi o pitanjima iz zajedničkih nadležnosti kantona i FBiH, te se ne osigurava dosljedna implementacija usvojenih i budućih razvojnih strategija. Ovo uzrokuje otežan proces praćenja i izvještavanja o stepenu realizacije akcionih planova strateških

²⁸ U smislu ove javne politike, pojam „*tehnički nivo*“ saradnje i koordinacije odnosi se na centralna koordinirajuća tijela vlada u FBiH u pogledu razvojnog planiranja kao što je npr. Federalni zavod za programiranje razvoja na nivou Vlade FBiH i ista ili slična stalna stručna tijela na nivou vlada kantona.

dokumenata. Razvojni prioriteti utvrđeni u postojećim strateškim dokumentima nisu dovoljno integrirani i oslikani kroz procese budžetskog planiranja i PJI, usljed izostanka kapaciteta pojedinih kantonalnih vlada koji bi, u bliskoj saradnji i koordinaciji sa kantonalnim ministarstvima finansija, osiguravali komplementarnost i dosljednost budžetskih zahtijeva i PJI sa razvojnim i sektorskim prioritetima.

Pored toga, zadržavanjem postojećeg stanja, ostat će prisutan potencijalni rizik nedovoljnog metodološkog jedinstva u pripremi razvojnih i sektorskih strategija kantona u kojim ovi kapaciteti ne postoje, kao i strateških planova i godišnjih programa rada vlada i njihovih ministarstava, što će značajno otežati proces praćenja i izvještavanja o stepenu realizacije razvojnih i sektorskih strategija u FBiH. Također, upitna će biti i koherentnost i usklađenost strateških ciljeva, strateških programa i pripadajućih aktivnosti ovih kantonalnih vlada sa strateškim dokumentima BiH, FBiH i kantona. Osim toga, usljed nedostatka ovih kapaciteta, izostat će mogućnost pružanja stručne pomoći i koordinacije između različitih ministarstava vlade kantona u pogledu otklanjanja eventualnih neusaglašenosti, preklapanja ili praznina i konačnog usklađivanja prijedloga prioriteta ministarstava sa prioritetima sadržanim u razvojnim i sektorskim strategijama. Ostaće prisutan rizik u pogledu međusobne usaglašenosti prioriteta ministarstava vlade kantona (uključujući programe rada ministarstava i vlade kantona) sa razvojnim i sektorskim strategijama. Konačno, onemogućena je efikasna saradnja vlada kantona u kojima postoje koordinirajući kapaciteti za razvojno planiranje, sa vladama kantona u kojima ta tijela nisu formirana, (uključujući ostvarivanje saradnje i koordinacije sa FZZPR), što sveukupno gledano rezultira nejednakim mogućnostima vlada svakog od kantona u FBiH da na efikasan, djelotvoran i koordinaran način ostvaruju barem približno međusobno ujednačen socio-ekonomski rast i razvoj.

Zadržavanje postojećeg stanja, između ostalog, predstavlja rizik u pogledu izrade nedosljednih razvojnih i sektorskih strategija i politika, što može u krajnjem slučaju rezultirati visokim stepenom kolizije i nekonzistentnosti usvojenih razvojnih i sektorskih strategija u FBiH, neracionalnog trošenja prilično ograničenih budžetskih sredstava za njihovu provedbu, ozbiljnim poteškoćama u ispunjavanju utvrđenih razvojnih i sektorskih prioriteta, što će na koncu rezultirati ograničenim sposobnostima vlada u FBiH da na što efikasniji i djelotvorniji način ispunjavaju predstojeće mnogobrojne obaveze, posebno one obaveze u procesu EU integracija.

Fiskalni učinci: Ova opcija ne bi podrazumijevala dodatna budžetska izdvajanja potrebna za zapošljavanje, jer bi se koristili postojeći kapaciteti za koordinaciju razvojnog planiranja u FBiH. Također, ne bi došlo ni do ubiranja novih budžetskih prihoda jer su smanjene mogućnosti za ekonomski rast, a usljed nedovoljne usklađenosti budžetskog programiranja i programa javnih investicija sa usvojenim strateškim prioritetima, može se očekivati nastavak trenda nedovoljno efikasnog trošenja ograničenih budžetskih i vanbudžetskih sredstava.

Ekonomski učinci: Nedovoljna međuvladina saradnja i koordinacija povećava potrošnju, tako da složenost procesa međuvladine saradnje i koordinacije odbija investicijska ulaganja, te umanjuje sposobnost apsorpcije vanbudžetskih sredstava. Dugoročno gledajući, postojeći sistem ne doprinosi održivom ekonomskom rastu i razvoju svakog od kantona i FBiH u cjelini.

Socijalni učinci: Nedosljednom realizacijom utvrđenih razvojnih i sektorskih prioriteta, kao rezultat nedovoljne međuvladine koordinacije i saradnje u procesu razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, ne osigurava se realizacija ključnih projekata od socijalnog značaja koji doprinose smanjenju nezaposlenosti, razvoju kvalitetnijeg socijalnog, zdravstvenog i tržišno orijentisanog obrazovnog sistema i osiguranju jednakog pristupa javnim uslugama za cijelo društvo, pogotovo za žene i marginalizirane slojeve društva.

Učinci na prirodni okoliš: Neefikasan i nekoordiniran sistem razvojnog planiranja ne doprinosi očuvanju okoliša, održivom i ekološki prihvatljivom upravljanju prirodnim resursima i obnovljivim izvorima energije. Zadržavanjem postojećeg stanja neće se doprinjeti

značajnijem smanjenju nivoa zagađenosti zraka, kvalitetnijem upravljanju otpadom, što svakako negativno utječe na zdravlje ljudi, biljaka i životinja.

Opcija b) Ojačati kapacitete jedinica za implementaciju u kantonima koje bi preuzele funkciju koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u kantonima i ojačati kapacitete postojećih centralnih tijela za koordinaciju razvojnog planiranja vlada FBiH i kantona

Na osnovu Zaključka Vlade FBiH broj 811/10, kantoni su zaduženi da formiraju jedinice za implementaciju, monitoring i izvještavanje, koje su odgovorne za izradu akcionih planova SR BiH i SSU BiH, praćenje njihove provedbe i izvještavanje o implementaciji istih. Implementacione jedinice su formirane u sedam kantona (ZDK, TK, KS, BPK, HNK, SBK i K10), a u dva, od ovih sedam kantona, ulogu implementacionih jedinica su preuzele centralne vladine jedinice za koordinaciju razvojnog planiranja (Zavod za planiranje KS i Biznis Servis Centar ZDK). Centralna vladina koordinirajuća tijela za razvojno planiranje uspostavljena su još u USK (Razvojna agencija USK) i u ZHK (Razvojna agencija ZHK – HERAG), dok u Posavskom kantonu nije uspostavljeno nikakvo tijelo za koordinaciju razvojnog planiranja i upravljanja razvojem.

Ova opcija podrazumijeva uspostavu jedinice za implementaciju u kantonima u kojima to nije učinjeno, imenovanjem tima iz postojećih kapaciteta kantonalnih ministarstava i drugih upravnih organizacija kantona, te jačanje njenih kapaciteta, kao i jačanje kapaciteta ranije formiranih implementacionih jedinica u kantonima gdje ne postoje stalna centralna vladina koordinirajuća tijela (SBK, HNK, BPK i K10). Implementacionim jedinicama bi se dodijelila i uloga koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem. Ovom opcijom se, takođe, predviđa i jačanje kapaciteta postojećih stalnih centralnih vladinih tijela za koordinaciju razvojnog planiranja u FBiH i kantonima (FZZPR, Zavod za planiranje KS, Biznis Servis Centar ZDK, Razvojna agencija USK, Razvojna agencija ZHK – HERAG).

Negativna strana ove opcije ogleda se u tome što su kadrovski kapaciteti implementacionih jedinica, sa izuzetkom onih kantona u kojima su ranije uspostavljene stalne centralne vladine jedinice razvojnog planiranja, formirani iz postojećih kapaciteta resornih ministarstava, isključivo za potrebe izrade akcionih planova SR BiH i SSU BiH. Članovi implementacionih jedinica bi se bavili pitanjem planiranja razvoja pored svojih redovnih poslova, tako da ostaje problem institucionalne odgovornosti. Donošenjem novih strategija (ne samo SR i SSU BiH, već i sektorskih strategija kako FBiH tako i samih kantona), stvorila bi se potreba za djelimičnim ili potpunim substituiranjem postojećih članova implementacionih jedinica u skladu sa specifičnim ciljevima svake od donesenih strategija, što bi zahtijevalo dodatna budžetska izdvajanja za obuku i stručno usavršavanje tih kapaciteta kako bi bili u mogućnosti da na efikasan i učinkovit način koordiniraju procesom izrade, praćenjem i izvještavanjem o implementaciji svakog narednog strateškog dokumenta, uključujući koordinaciju procesa izrade programa rada ministarstava u okviru kojih se na detaljniji način operacionaliziraju razvojni i sektorski prioriteti. Stoga je upitno u kojoj mjeri će se osigurati koherentnost, međusobna horizontalna i vertikalna usklađenost i ostvarenje komplementarnosti sa razvojnim i sektorskim prioritetima.

Osim toga, ovim rješenjem se ne ostvaruje jedinstvo modela centralnog koordinirajućeg tijela svih vlada kantona i FBiH (stalno stručno tijelo vlade sa mandatom i kapacitetom poput npr. Biznis Servis Centra u ZE-DO kantonu), čime se ne stvaraju jednake prilike i mogućnosti za svaku od kantonalnih vlada da na što efikasniji i učinkovitiji način odgovore zahtjevima procesa razvojnog planiranja i upravljanja razvojem. Ovako definisan *ad hoc* i neinstitucionaliziran mehanizam centralnog koordinirajućeg tijela vlada kantona u pogledu planiranja, praćenja i izvještavanja, dugoročno gledano, zasigurno ne bi bio održiv, konzistentan u pogledu jedinstva modela centralnih vladinih koordinirajućih tijela u FBiH u cjelini, te nedovoljno efikasan i učinkovit.

Konačno, implementacione jedinice su formirane Zaključkom Vlade FBiH, što znači da nemaju snažnog pravnog utemeljenja, te bi se morao donijeti odgovarajući pravni propis kojim bi se iste utemeljile i kojim bi se definisale njihove funkcije.

Fiskalni učinci: Ova opcija ne podrazumijeva dodatna budžetska izdvajanja za novo upošljavanje. Međutim, donošenjem sektorskih razvojnih dokumenata, upitno je da li će postojeći kapaciteti, koji su isključivo formirani za implementaciju SR i SSU BiH, biti u mogućnosti optimalno odgovoriti postavljenim zahtjevima i tako doprinijeti realizaciji definiranih prioriteta u sektorskim razvojnim dokumentima, što bi, dugoročno gledano, iziskivalo dodatna budžetska izdvajanja za obuku kapaciteta kako bi se udovoljilo zahtjevima prilikom izrade svake nove sektorske strategije.

Ekonomski učinci: Dugoročno gledano, ovakav sistem koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, u smislu nepostojanja jedinstvenog modela koordinacije razvojnog planiranja u svim kantonima, je neodrživ, jer vlade kantona nemaju jednake mogućnosti da efikasno i učinkovito odgovore zahtjevima razvojnog planiranja, što bi neminovno doprinijelo nastavku trenda neujednačenog ekonomskog razvoja svih kantona.

Socijalni učinci: Postojanje različitih rješenja u kantonima, kada su u pitanju kapaciteti za koordinaciju razvojnog planiranja, a samim tim i različitih mogućnosti vlada tih kantona da odgovore na zahtjeve razvojnog planiranja i implementacije razvojnih projekata, a posebno implementacije ciljeva Strategije socijalne uključenosti, doprinijelo bi povećanju socijalne nejednakosti građana različitih kantona. To se naročito odnosi na neujednačen razvoj obrazovnih, zdravstvenih i drugih socijalnih institucija društva, te nejednak položaj žena, marginaliziranih i ranjivih grupa kada je u pitanju dostupnost usluga takvih institucija.

Učinci na prirodni okoliš: Uspostava ovakvog sistema koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem svakako bi stvorila pretpostavke za unapređenje horizontalne i vertikalne međuvladine saradnje i koordinacije, a time i efikasniju razmjenu informacija o životnoj sredini i klimatskim promjenama. Međutim, upitno je koliko ovakav sistem, zbog nepostojanja jedinstvenog i dugoročno održivog modela kapaciteta koordinacije u svim kantonima, može osigurati koherentnost i komplementarnost razvojnih prioriteta, uključujući koordinaciju implementacije prioriteta iz oblasti zaštite životne sredine i time doprinijeti očuvanju okoliša.

Opcija c) Uspostaviti stalne centralne vladine jedinice za koordinaciju razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u kantonima (gdje takva tijela nedostaju) i ojačati kapacitete postojećih centralnih tijela za koordinaciju razvojnog planiranja vlada FBiH i kantona

Ova opcija podrazumijevala bi formiranje stalnih centralnih vladinih tijela za koordinaciju razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u kantonima gdje ovakvi kapaciteti trenutno ne postoje (TK, BPK, SBK, HNK, PK i K10) i jačanje njihovih kapaciteta, kao i jačanje kapaciteta već formiranih sličnih tijela u FBiH i kantonima (FZZPR, Biznis Servis Centar ZDK, Zavod za planiranje KS, Razvojna agencija USK, te Razvojna agencija ZHK – HERAG).

Centralne jedinice za koordinaciju razvojnog planiranja i upravljanja razvojem obavljale bi slijedeće poslove:

- koordinacija izrade strategije razvoja kantona i programiranja razvoja kantona,
- koordinacija procesa izrade sektorskih strategija kantona, strategija razvoja JLS i Strategije razvoja FBiH,
- osiguravanje usklađenosti budžetskog planiranja i PJI sa razvojnim prioritetima definiranim u usvojenim razvojnim dokumentima u bliskoj saradnji sa kantonalnim ministarstvom finansija,

- definiranje poticajnih mehanizama za finansiranje razvojnih prioriteta utvrđenih u strategiji razvoja kantona u saradnji sa federalnim ministarstvima i jedinicama lokalne samouprave u sastavu kantona,
- koordinacija učešća JLS u procesima izrade strateških dokumenata kantona, u skladu sa principom OMK,
- koordinacija izrade i implementacije projekata identificiranih u strategiji razvoja kantona u saradnji sa nadležnim kantonalnim ministarstvima, susjednim kantonima i JLS u sastavu kantona, a koji doprinose realizaciji razvojnih prioriteta,
- koordinacija procesa monitoringa, evaluacije i izvještavanja o realizaciji strategije razvoja kantona u skladu sa utvrđenim sistemom indikatora i vođenje javno dostupne baze podataka za praćenje implementacije strateških dokumenata kantona,
- davanje strateških preporuka vladi kantona, uključujući i utvrđivanje prioriteta za rad vlade kantona,
- poslovi iz oblasti planiranja i upravljanja razvojem u procesu evropskih integracija,
- obavljanje stručnih poslova za potrebe Vijeća za razvojno planiranje i upravljanje u kantonima,
- osiguranje javnosti u procesima planiranja, programiranja, implementacije, monitoringa, evaluacije i izvještavanja.

Uspostavom stalnih centralnih vladinih koordinirajućih tijela u kantonima stvorila bi se pretpostavka za efikasnu horizontalnu i vertikalnu međuvladinu saradnju i koordinaciju na tehničkom nivou. Takođe, na ovaj način bi se stvorile pretpostavke za horizontalnu i vertikalnu usklađenost i integriranost razvojnih i sektorskih strateških dokumenata, pa tako u konačnici i koherentnost i komplementarnost razvojnih ciljeva i prioriteta. Izrada sektorskih razvojnih dokumenata i njihova međusobna koherentna povezanost na svim nivoima vlasti će posebno biti naglašena u smislu predstojeće IPA 2 regulative i drugih zahtjeva EU u procesu evropskih integracija, te zahtjeva međunarodnih razvojnih organizacija. Ovu međusobnu povezanost sektorskih strateških dokumenata osiguravali bi upravo ovi centralni koordinirajući organi u saradnji sa kantonalnim ministarstvima, kao i u saradnji sa Federalnim zavodom za programiranje razvoja na nivou FBiH. Time bi se stvorile pretpostavke za efikasniju i veću apsorpciju vanbudžetskih sredstava, uključujući dostupna sredstva bilateralnih i multilateralnih donatora prisutnih u BiH, osigurala bi se usklađenost i integralna priroda procesa budžetskog planiranja i PJI sa razvojnim prioritetima definiranim u usvojenim strategijama, čime bi se i efikasnije targetirala budžetska sredstva. Pored toga, stvorile bi se pretpostavke za osiguranje potpunog metodološkog jedinstva u pripremi razvojnih i sektorskih strategija kantona gdje ovi kapaciteti trenutno nedostaju, kao i trogodišnjih planova i godišnjih programa rada vlada i njihovih ministarstva, čime bi se značajno olakšao proces praćenja i izvještavanja o stepenu realizacije razvojnih i sektorskih strategija i stvorili uslovi za približno ujednačen socio-ekonomski rast i razvoj u kantonima i FBiH.

Uspostavom centralnih koordinirajućih vladinih tijela u kantonima gdje ovi kapaciteti trenutno ne postoje, stvorio bi se jedinstven, politički prihvatljiv i dugoročno održiv model centralne koordinacije procesa razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u svih deset kantona.

Ovakav sistem razvojnog planiranja postoji u Litvaniji. Smatra se da je Litvanija najviše napredovala u oblasti razvojnog planiranja od svih novoprimitljenih zemalja u EU. To je rezultiralo značajnim privrednim rastom i razvojem nakon 2000. godine, tako da Litvanija sa oko 3 mil. stanovnika ima gotovo 3 puta veći BDP-e po glavi stanovnika, od BiH. Sistem razvojnog planiranja u Litvaniji je veoma dobro povezan po horizontalnoj i vertikalnoj liniji. Ilustracije radi, u ovoj baltičkoj zemlji, postoje regije u skladu sa EU praksom koje nemaju vlast (nemaju administraciju, ministarstva, organe uprave i sl.), ali imaju jedinice za planiranje razvoja koje su povezane sa jedinicama na lokanom i državnom nivou.

Smatramo da je ova opcija najprimjerenija potrebama FBiH u oblasti razvojnog planiranja.

Fiskalni učinci: Pod pretpostavkom da ne bude moguće izvršiti preraspodjelu postojećih kapaciteta iz odgovarajućih vladinih ministarstava i/ili drugih organa uprave kantona u novoformirana vladina centralna koordinirajuća tijela za vršenje ove funkcije (npr. organizaciona jedinica iz Ministarstva razvoja i poduzetništva TK mogla bi se prerasporediti i prerasti u centralno koordinirajuće tijelo Vlade TK), ova opcija bi nužno podrazumijevala zapošljavanje novih kadrova, što će imati određena dodatna opterećenja na budžete tih kantona.

Tabela 10. Obračun godišnjih budžetskih izdvajanja za realizaciju ove opcije (maksimalistička verzija)

TROŠKOVI	Iznos troškova na nivou jednog kantona na godišnjem nivou (u KM)	Ukupno za 6 kantona gdje nedostaju potrebni kapaciteti na godišnjem nivou (u KM)
1. TROŠKOVI PRIMANJA GODIŠNJE		
1 rukovodioc upravne organizacije, službe ili ureda Vlade	Bruto pl. + dopr. na teret poslodavca = 3.440 KM x 12 mj. = 41.280 KM²⁹	247.680 KM
2 državna službenika u rangu stručnog savjetnika	Bruto pl. + dopr. na pl. = 2.170 KM x 12mj. = 26.040 KM x 2 služ. = 52.080 KM	312.480 KM
1 državni službenik u rangu višeg stručnog saradnika	Bruto pl- + dopr. na teret posl. = 2020 KM x 12 mj. = 24.240 KM	145.440 KM
2 državna službanika u rangu stručnog saradnika	Bruto pl. + dopr. na teret posl. = 1920 KM x 12 mj. = 23.040 KM x 2 sl. = 46.080 KM	276.480 KM
Naknada za ishranu tokom rada	160 KM x 6 uposlena = 960 KM x 11 mj. = 10.560 KM	63.360 KM
Naknada za prevoz do i sa posla	53 KM ³⁰ x 6 = 318 KM x 11 mj. = 3.500 KM god. (zaokruženo)	21.000 KM
Ukupno	177.740 KM	1.066.440 KM
2. OSTALI REDOVNI TROŠKOVI		
Tekući troškovi održavanja (zakupnina prostora, telefon, el. energija, internet, plin, voda, čišćenje i dr.)	Cca 1.000 KM mjes. x 12 mj. = 12.000 KM	72.000 KM
Kancelarijski materijal i inventar	Cca 100 KM mjes. x 12 mj. = 1.200 KM	7.200 KM
Ukupno	13.200 KM	79.200 KM
3. OPREMANJE KANCELARIJSKOG PROSTORA		
	(jendokratni trošak pri uspostavljanju tijela)	
Kancelarijski namještaj (sto, stolica, ormari, police)	Cca 4000 KM	24.000 KM
Računari, printeri, telefoni	6 računara x 800 KM = 4.800 KM 1 printer x 500 KM = 500 KM 6 telefona x 120 KM = 720 KM 6.020 KM	36.120 KM
Ukupno	10.020 KM	60.120 KM
4. TROŠKOVI OBUKE I STRUČNOG USAVRŠAVANJA		
	Iz odobrenih sredstava ILDP projekta	
Svega	200.960 KM	1.205.760 KM

Prethodna tabela prikazuje maksimalistički model za uspostavu kapaciteta u centralnim vladinim koordinirajućim tijelima, koji bi bio dovoljan za obavljanje aktivnosti predviđenih opisom poslova ovih tijela.

²⁹ Obračun bruto plata i doprinosa na teret poslodavca urađen prema Zakonu o plaćama u organima uprave FBiH, sa 10% uvećanja po osnovu minulog rada za rukovodioca upravne organizacije, 5% za stručnog savjetnika, 3% za višeg stručnog saradnika i stručnog saradnika.

³⁰ Za obračun troškova prevoza do i od posla korištena je vrijednost mjesečne prevozne karte GRAS-a u KS.

Međutim, ono što bi u ovom trenutku bilo mnogo prihvatljivije za vlade kantona u kojima se trebaju formirati stalna centralna koordinirajuća tijela za razvojno planiranje, kao prelazno rješenje dok se ne steknu uslovi za ispunjavanje maksimalističkog modela, jeste „minimalistički model“ koji bi podrazumijevao upošljavanje 3 državna službenika (umjesto 6 kako je predvidio maksimalistički model). U narednoj tabeli prikazan je obračun budžetskih troškova za finansiranje ovih tijela prema minimalističkom modelu.

Tabela 11. Budžetska izdvajanja za potrebe finansiranja centralnih koordinirajućih tijela (minimalistički model)

TROŠKOVI	Iznos troškova na nivou jednog kantona na godišnjem nivou (KM)	Ukupno za 6 kantona gdje nedostaju potrebni kapaciteti na godišnjem nivou (u KM)
1. TROŠKOVI PRIMANJA GODIŠNJE		
1 rukovodioc upravne organizacije, službe ili ureda Vlade	Bruto pl. + dopr. na teret poslodavca = 3.440 KM x 12 mj. = 41.280 KM	247.680 KM
2 državna službenika u rangu višeg stručnog saradnika	Bruto pl- + dopr. na teret posl. = 2020 KM x 12 mj. = 24.240 KM x 2 služ. = 48.480 KM	290.880 KM
Naknada za ishranu tokom rada	160 KM x 3 uposljena = 480 KM x 11 mj. = 5.280 KM	31.680 KM
Naknada za prevoz do i sa posla	Max 53 KM ³¹ x 3 = 160 KM x 11 mj. = 1.750 KM	10.500 KM
Ukupno	96.800 KM	580.740 KM
2. OSTALI REDOVNI TROŠKOVI		
Tekući troškovi održavanja (zakupnina prostora, telefon, el. energija, internet, plin, voda, čišćenje i dr.)	Cca 1.000 KM mjes. x 12 mj. = 12.000 KM	72.000 KM
Kancelarijski materijal i inventar	Cca 100 KM mjes. x 12 mj. = 1.200 KM	7.200 KM
Ukupno	13.200 KM	79.200 KM
3. OPREMANJE KANCELARIJSKOG PROSTORA (jednokratni trošak pri uspostavljanju tijela)		
Kancelarijski namještaj (sto, stolica, ormari, police)	Cca 2000 KM	12.000 KM
Računari, printeri, telefoni	3 računara x 800 KM = 2.400 KM 1 printer x 500 KM = 500 KM 3 telefona x 120 KM = 360 KM 3.260 KM	19.560 KM
Ukupno	5.260 KM	31.560 KM
4. TROŠKOVI OBUKE I STRUČNOG USAVRŠAVANJA Iz odobrenih sredstava ILDP projekta		
SVEGA	115.250 KM	691.500 KM

Mišljenja smo da u prvom periodu, ukoliko vlade kantona smatraju da nije racionalno novo zapošljavanje, ne bi trebalo ići na prijem novih radnika. Određenim preusmjerenjima radnika iz drugih institucija i ministarstava, mogle bi se formirati i početi sa radom stalne centralne koordinirajuće jedinice za razvojno planiranje na nivou kantona.

Centralna koordinirajuća tijela koja trenutno postoje u pojedinim kantonima su u proteklom periodu privukla značajnija donatorska sredstva za implementaciju određenih razvojnih prioriteta tih kantona, čime su nadomještena nedostajuća budžetska sredstva za njihovu

³¹ Za obračun troškova prevoza do i od posla korištena je vrijednost mjesečne prevozne karte GRAS-a u KS.

realizaciju. Realizacijom tih projekata ostvarene su dodatne koristi u pogledu socio-ekonomskog razvoja tih kantona.

Centralna koordinirajuća tijela vlada trebala bi učestvovati u procesu budžetiranja kako bi se osigurala usklađenost godišnjeg budžeta sa prioritetima vlade. To znači da bi, u idealnom slučaju, budžet i planiranje trebali biti integrisani upotrebom pristupa „od vrha prema dnu“, tj. prvo se raspodjeljuju budžetska sredstva za najvažnije prioritete, zatim za one manje važne, i tako dalje sve dok se se budžet ne raspodjeli. Iako je budžetiranje u najvećoj mogućoj mjeri u odgovornosti ministarstva finansija, proces bi trebao da bude interaktivan, kako bi odrazio mišljenja centralnih vladinih koordinirajućih tijela, te ukoliko nije moguće riješiti sve eventualne nesuglasice, mišljenje centralnog vladinog koordinirajućeg tijela bi trebalo biti priloženo uz prijedlog budžeta, koji se dostavlja vladi na razmatranje. Na ovaj način osigurat će se komplementarnost procesa razvojnog planiranja i budžetiranja i PJI, i mnogo efikasnije trošenje raspoloživih budžetskih i vanbudžetskih sredstava za realizaciju ključnih prioriteta.

Formiranje centralnih jedinica za koordinaciju razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u kantonima podrazumijevalo bi donošenje odgovarajućih propisa kojim bi se utemeljile ove jedinice i precizirale njihove funkcije i odgovornosti, kao i izmjene/dopune poslovnika o radu vlada kantona kako bi se osiguralo da buduća centralna vladina koordinirajuća tijela budu u mogućnosti da efikasno obavljaju svoje zadatke i preuzimaju odgovornosti, i kako bi njihove aktivnosti mogle optimalno doprinjeti boljem kvalitetu odluka vijeća kantona, kao i samih vlada kantona.

Federalni zavod za programiranje razvoja će, u predstojećem procesu dodatnih konsultacija sa kantonima gdje nedostaju stalna vladina centralna koordinirajuća tijela, prezentirati razmotrene različite modele za uspostavu ovih tijela, s ciljem da vlade kantona budu informirane i donesu odluku o odabiru odgovarajućeg modela i kapaciteta ovih tijela.

Ekonomski učinci: Realizacijom ove opcije osiguralo bi se jedinstvo modela stalnih centralnih vladinih koordinirajućih tijela za razvojno planiranje i upravljanje razvojem, putem kojih bi se omogućila efikasna horizontalna i vertikalna međuvladina saradnja. Time bi se osigurala usklađenost razvojnih i sektorskih strateških dokumenata i, između ostalog, stvorile pretpostavke za bolji pristup budućim IPA II fondovima. Također, stvorile bi se pretpostavke za efikasno targetiranje budžetskih i vanbudžetskih sredstava, što bi omogućilo dosljednu realizaciju identifikovanih razvojnih prioriteta. Dugoročno gledajući, ovakav sistem koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem bi doprinio makroekonomskoj stabilnosti, povećanju konkurentnosti, povećanju zaposlenosti i ujednačenom i održivom razvoju kantona, te doprinio stvaranju uslova za brži pristup EU.

Socijalni učinci: Uspostavom stalnih centralnih koordinirajućih vladinih tijela za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u svim kantonima, stvaraju se optimalne pretpostavke za dosljednu implementaciju utvrđenih razvojnih i sektorskih prioriteta, što podrazumijeva realizaciju ključnih projekata od socijalnog značaja koji doprinose razvoju kvalitetnijeg i tržišno orijentisanog obrazovnog sistema, smanjenju nezaposlenosti, razvoju kvalitetnijih socijalnih, zdravstvenih sistema, i osiguranju pristupa istim za cijelo društvo, pogotovo smanjenju diskriminacije žena i marginaliziranih slojeva društva. Stvorila bi se mogućnost definisanja međusobno usklađenih i komplementarnih indikatora praćenja uticaja razvojnih dokumenata na žene i marginalizirane grupe i, na kraju, jedinstvenim modelom bi se stvorile pretpostavke za dugoročno održiv i ujednačeniji socio-ekonomski razvoj u FBiH i kantonima. Ovakav sistemski pristup, struktura i ujednačenost principa djelovanja i koordinacije između svih nivoa vlasti će imati pozitivan uticaj na osiguranje tretiranja potreba žena i marginaliziranih grupa na koherentan i harmoniziran način, kao i osnaživanje njihovog učešća u socijalno-ekonomskim tokovima.

Učinci na prirodni okoliš: Uspostava jedinstvenog modela centralnog kapaciteta koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u svim kantonima stvorila bi pretpostavke za

unapređenje horizontalne i vertikalne međuvladine saradnje i koordinacije, a time i efikasniju razmjenu informacija o životnoj sredini i klimatskim promjenama. Isto tako, stvorile bi se pretpostavke horizontalne i vertikalne usklađenosti razvojnih ciljeva, što bi, uz efikasnije targetiranje budžetskih i vanbudžetskih sredstava, doprinjelo realizaciji razvojnih projekata bitnih za sektor okoliša.

Operativni cilj 1.5.	<i>Osigurati transparentnost i uključenost svih zainteresiranih strana u svaki od koraka procesa razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH (vladin i privatni sektor, civilno društvo i lokalna zajednica).</i>
Opcija a)	Zadržati postojeće stanje
Opcija b)	Dopuniti Uredbu Vlade Federacije o načinu uključivanja zainteresirane javnosti u proces izrade pravnih propisa i drugih akata
Opcija c)	Uspostaviti sistem otvorenog metoda koordinacije (OMK)

Opcija a) Zadržati postojeće stanje

Na nivou FBiH proces konsultacija je definisan Uredbom o pravilima za učešće zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata. Analizom sadržaja ove Uredbe uočeno je da ista nedovoljno definiše postupak i način transparentnosti, participaciju i osiguravanje učešća zainteresirane javnosti prilikom izrade prednacrt, nacrt ili prijedloga strategija i akcionih planova, kao i metode uključivanja zainteresirane javnosti u procese praćenja, izvještavanja i evaluacije strategija i akcionih planova koje donose ili predlažu federalni organi i Vlada FBiH.

Kada je riječ o kantonima, još uvijek ni u jednom od njih nije donijet propis sličan Uredbi na federalnom nivou kojim bi se na detaljan način definisao proces konsultacija zainteresirane javnosti. Shodno tome, usljed pomenutih nedorečenosti ove Uredbe, ostavlja se prostor federalnim institucijama za diskreciono pravo tumačenja, pa samim time i nedosljednu primjenu Uredbe u pogledu uključivanja svih zainteresiranih strana. *Zadržavanje* postojećeg stanja bilo bi u suprotnosti sa jednim od ključnih principa EU Strategije 2020 u pogledu uključivanja svih zainteresiranih strana s ciljem stvaranja njihove sinergije napora, pravovremenosti i dosljednosti u pogledu prikupljanja ali i davanja povratnih informacija o iznijetim mišljenjima i stavovima konsultovanih aktera, te spremnosti na prilagođavanja putem kompromisa. Iz tog razloga može se zaključiti da zadržavanje postojećeg stanja nedovoljno doprinosi ostvarenju zacrtanog operativnog cilja.

Fiskalni učinci: Ograničena transparentnost, participacija i učešće svih zainteresiranih strana, može dovesti do rizika u pogledu izrade nedosljednih razvojnih i sektorskih strategija i politika što, u krajnjem slučaju, može rezultirati neracionalnom potrošnjom ograničenih budžetskih sredstava za njihovu provedbu, nepredviđenim budžetskim i drugim troškovima, niskim nivoom usluga koje pruža javna uprava u FBiH u cjelini, ozbiljnim poteškoćama u ispunjavanju zacrtanih vladinih prioriteta, te na koncu rezultirati značajno umanjenim sposobnostima vlada u FBiH da na što efikasniji i djelotvorniji način ispunjavaju mnogobrojne obaveze u narednom periodu.

Ekonomski učinci: Ovom opcijom ne osigurava se najveći stepen transparentnosti i uključenosti relevantnih vladinih i izvanvladinih partnera (relevantnih predstavnika privrednog sektora u FBiH - udruženja poslodavaca, sindikata, kao i organizacija civilnog društva i sl.) u procese izrade, praćenja i evaluacije razvojnih i sektorskih strategija. Samim time upitno je u kojoj mjeri će budući prioriteti oslikavati stavove, mišljenja i potrebe navedenih aktera što u konačnici može rezultirati nedovoljnom podrškom razvoju malog i srednjeg poduzetništva kao generatora budućeg razvoja Federacije. Također, nedovoljnom i nekonzistentnom uključenosti svih zainteresiranih aktera ne može se očekivati niti značajniji iskorak u

pogledu povećanja konkurentnosti, i značajnijeg unapređenja sveukupnih privrednih i investicionih tokova u FBiH, pa tako niti značajnijeg ekonomskog rasta i razvoja.

Socijalni učinci: Nedovoljna transparentnost i uključenost koja rezultira nedovoljnim pribavljanjem i sagledavanjem ideja, sugestija i potreba svih zainteresiranih strana u svim fazama izrade strateških dokumenata, može dovesti do produblivanja jaza i stvaranja više socijalnih ranjivih grupa, povećanja diskriminacije i isključenosti ranjivih grupa. Postojeća praksa u postupku konsultacija ne uključuje organizacije koje pružaju usluge, zagovaraju prava žena ili marginaliziranih grupa. Rijetko se konsultuje i druga stručna javnost, npr. univerziteti, a posebno institucije koje se bave ravnopravnošću spolova i ljudskim pravima. Ovakva praksa ima tendenciju da produbi nerazumijevanje, poveća diskriminaciju i isključenost marginalizovanih grupa.

Učinci na prirodni okoliš: Nedovoljno i nedosljedno uključivanje svih zainteresiranih strana negativno utiče na definiranje optimalnih ciljeva i prioriteta u oblasti zaštite prirodne sredine u najširem mogućem smislu, jer izostankom ulaganja zajedničkih i koordiniranih napora, izostaju i optimalni pozitivni učinci.

Opcija b) Dopuniti Uredbu Vlade Federacije o načinu uključivanja zainteresirane javnosti u procesu izrade pravnih propisa i drugih akata

Zbog nedostataka Uredbe o pravilima za učešće zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata na koje se ukazuje u analizi problema i u okviru opcije a) ovog operativnog cilja, ova opcija bi podrazumijevala da se u Uredbi dodatno preciziraju proces i metode uključivanja svih zainteresiranih strana (privatni sektor, civilno društvo i lokalne zajednice) u svaki od koraka procesa razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH – izrada strategija, implementacija, monitoring, izvještavanje o implementaciji razvojnih i sektorskih strategija i evaluacija rezultata implementacije.

S druge strane, Uredba ima ograničen obim primjene na federalna ministarstva i federalne organe uprave. S obzirom da u kantonima i JLS ne postoje isti ili slični propisi u vezi konsultacija svih zainteresiranih strana, bilo bi potrebno ovo pitanje regulirati i na ovim nivoima vlasti. U skladu sa ovom opcijom, izradu i dopunu Uredbe bi donijela Vlada FBiH, dok bi kantonalne vlade, na bazi ovog modela, donijele i uskladile svoje podzakonske akte kako bi se izbjegla nedosljednost i međusobna neusklađenost konačnih rješenja koja bi bila sadržana u takvim propisima na nivou FBiH i svih deset kantona.

Razvijati strategije i politike koje se fokusiraju na građanina i javnost i koje odgovaraju na potrebe građana, davati priliku kroz participativan pristup za iskazivanje mišljenja građana i inkorporirati ih u vladine akcije, te informisati javnost o ostvarenim rezultatima predstavljaju neke od ključnih principa EU Strategije 2020.

Fiskalni učinci: Realizacija ove opcije ne zahtjeva dodatna budžetska izdvajanja u pogledu izrade samih uredbi, jer će se ista pokriti kroz tekuća izdvajanja za plate državnih službenika koji će raditi na njihovoj pripremi, ali sama implementacija takvih uredbi može stvoriti dodatna opterećenja u budžetima FBiH, kantona i JLS.

U našem slučaju, kalkulacija je rađena pod pretpostavkom da se javne rasprave održavaju u sjedištima svih deset kantona, da će na raspravi učestvovati 6 predstavnika organizatora (koji putuju iz Sarajeva sa 2 automobila – jedan službeni i jedan privatni) i 30 učesnika iz kantona u kojem se održava rasprava. U tom slučaju troškovi jedne rasprave u svih deset kantona za organizatore iznose oko 7.270 KM. Troškovi rasprave obuhvataju putne troškove i troškove dnevnica za organizatore (6 osoba) i troškove materijala, troškove prostora,

osvježenja i sl. za sve učesnike rasprave (36 osoba).³² Troškovi jedne rasprave u svih deset kantona su prikazani u slijedećoj tabeli:

Tabela 12: Prosječni troškovi jedne rasprave u procesu izrade strateškog dokumenta u svih 10 kantona

Troškovi rasprave	Iznos (u KM)	Broj osoba	Ukupno troškovi (KM)
Dnevnice (organizatori+vozač)	25	6+1	175,0
Troškovi goriva za 1 službeno vozilo u oba pravca	Bihać (312 x 7 x2,40x2)/100	3 osobe	104,8
	Goražde (102x7x2,40x2)/100		34,3
	Livno (206x7x2,40x2)/100		69,2
	Mostar (126x7x2,40x2)/100		42,3
	Travnik (96x2,40x7x2)/100		32,3
	Tuzla (119x2,40x7x2)/100		40,0
	Zenica (76x2,40x7x2)/100		25,5
	Orašje (188x2,40x7x2)/100		63,2
	Široki Brijeg (160x2,40x7x2)/100		53,8
	Ukupni troškovi u oba pravca		
Troškovi upotrebe za privatno vozilo	Bihać 312x2,40x0,2x2	3 osobe	299,5
	Goražde 102x2,40x0,2x2		97,9
	Livno 206x2,40x0,2x2		197,8
	Mostar 126x2,40x0,2x2		121,0
	Travnik 96x2,40x0,2x2		92,2
	Tuzla 119x2,40x0,2x2		114,2
	Zenica 76x2,40x0,2x2		73,0
	Orašje 188x2,40x0,2x2		180,5
	Široki Brijeg 160x2,40x0,2x2		153,6
	Ukupan trošak upotrebe privatnog vozila u oba pravca		
Troškovi smještaja i noćenja organizatora	100	7x noćenje u gradovima (Bihać, Livno, Tuzla, Orašje i Široki Brijeg) (100x7x5)	3.500
Troškovi štampanja materijala u 10 kantona	5	36 kopija x10kantona	1.800
Ukupno			7.270

Obzirom da u ovom slučaju govorimo o federalnim strateškim dokumentima, ovi troškovi bi u potpunosti pali na teret federalnog budžeta. Ukoliko bi kantoni prihvatili ovu opciju i donijeli svoje akte koji regulišu način uključivanja zainteresovane javnosti kod izrade strateških dokumenta, na sličan način bi se mogli izračunati troškovi javnih rasprava koji bi se održavali u kantonima i JLS u sastavu kantona.

Ekonomski učinci: Ovom opcijom djelimično bi se unaprijedila transparentnost i uključenost relevantnih vladinih i izvanvladinih partnera (udruženja poslodavaca, sindikati, organizacije civilnog društva i sl.) u procese izrade, praćenja i evaluacije razvojnih i sektorskih strategija. Sveukupno gledano, relativno većom uključenošću zainteresiranih aktera ne može se očekivati neki značajniji eksplicitniji iskorak u pogledu povećanja konkurentnosti, i

³² FZZPR.

značajnijeg unapređenja sveukupnih privrednih i investicionih tokova u FBiH, pa, tako niti značajnijeg napretka u smislu ekonomskog rasta i razvoja.

Socijalni učinci: Potpuno i konzistentno davanje prilike putem participativnog i sinergijskog pristupa za iskazivanje mišljenja građana, privatnog i nevladinog sektora i njihovo inkorporiranje u vladine aktivnosti može imati pozitivne socijalne učinke. Međutim, imajući u vidu ranije obrazložena ograničenja ove opcije, ne može se očekivati značajniji napredak niti po pitanju mogućih socijalnih učinaka ove opcije.

Učinci na prirodni okoliš: Slično kao i u slučaju prethodnih mogućih učinaka ove opcije, može se očekivati određeni, ali ipak ograničen, napredak i u okviru oblasti zaštite prirodne sredine.

Opcija c) Uspostaviti sistem otvorenog metoda koordinacije (OMK)

Proces razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH potrebno je uskladiti sa jednim od ključnih principa planiranja u EU – metodom otvorene koordinacije („OMK“)³³, koji podrazumijeva participativan i proaktivan pristup planiranju svih zainteresiranih strana, kao i princip dobrog upravljanja. Uspostavom sistema OMK bi se osigurao najviši mogući stepen transparentnosti i uključenosti svih vladinih i izvanvladinih zainteresiranih strana (uključujući predstavnike lokalne zajednice, privatnog sektora i civilnog društva) u svaki od koraka procesa razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH u cjelini. Inače, OMK je zahtjev i obaveza koji sistem razvojnog planiranja ima prema EU, tako da bi se realizacijom ove opcije stvorile pretpostavke za efikasniji i ubrzaniji proces pridruživanja BiH u EU. „OMK“ je prepoznat kao zvanični metod modularnog razvojnog planiranja u EU. Dosljednom primjenom metoda otvorene koordinacije stvorile bi se optimalne pretpostavke za efikasno, djelotvorno i transparentno funkcionisanje sistema razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH, koji osigurava vertikalnu i horizontalnu integraciju strateških dokumenata i njihovo uvezivanje sa procesima planiranja budžeta i izrade plana javnih investicija.

Formalnim propisivanjem obaveze provođenja OMK u procesima razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH u okviru odgovarajućeg instrumenta ove javne politike, i njegovim dosljednim provođenjem u praksi, osigurat će se konzistentan pristup, usklađenost, horizontalna i vertikalna integriranost razvojnog planiranja u FBiH u cjelini uz osiguranje uključenosti svih zainteresiranih strana, uključujući participativnost i proaktivan angažman organizacija civilnog društva i socio-ekonomskih partnera. Konačno, primjenom OMK stvorit će se pretpostavke za dovoljno transparentan, fleksibilan i decentralizovan metod saradnje i koordinacije svih zainteresiranih strana u FBiH u procesu razvojnog planiranja i upravljanja razvojem.

Fiskalni učinci: Realizacija ove opcije zahtijevat će dodatna izdvajanja iz budžeta FBiH, ali i kantona i JLS. Dodatna izdvajanja bi bila u vidu dodatnih troškova za učesnike radionica iz svih kantona koji bi trebali učestvovati prilikom izrade nekog strateškog dokumenta na nivou Federacije BiH.

OMK podrazumijeva definiranje zajedničkog strateškog okvira, što zahtjeva i aktivno učešće predstavnika kantona na zajedničkim radionicama. Radi lakšeg i tačnijeg izračuna dodatnih troškova, ovdje ćemo pretpostaviti da će se ove radionice održavati u Sarajevu, te ćemo pretpostaviti da će iz svakog kantona učestovati po 2 osobe iz neke oblasti.

Rukovodeći se ovim pretpostavkama, ukupni dodatni troškovi jedne radionice za jedan sektor u koji su (pored ostalih učesnika kao što su predstavnici federalnih ministarstva i

³³ Iako u kontekstu Evropske Unije OMK se odnosi na koordinaciju između tijela Evropske Unije i zemalja članica EU, u kontekstu ovog operativnog cilja isti obuhvata i saradnju i koordinaciju sa svim zainteresiranim subjektima, uključujući predstavnike civilnog društva, te se unutar ovog operativnog cilja posmatra kao princip otvorenosti prema društvu u cjelini.

institucija iz oblasti, predstavnici akademske zajednice i fakulteta, eksterni eksperti, predstavnici međunarodnih organizacija i sl.) dodatno uključena po 2 predstavnika kantona približno iznose 2.600 KM po jednoj radionici.

Ako uzmemo u obzir da bi se po jednom sektoru trebalo održati minimalno 6 radionica onda dolazimo do ukupnih dodatnih troškova koji iznose 15.600 KM po jednom sektoru. Od toga budžet Federacije BiH bi bio dodatno opterećen sa 2.100 KM, dok je ostatak raspoređen na kantonalne budžete.

Tabela 13: Ukupni troškovi radionica po jednom sektoru ili oblasti u procesu izrade jednog strateškog dokumenta

Vrsta troška	Iznos (u KM)	Broj osoba	Ukupno troškovi za 1 radionicu (u KM)	Ukupni troškovi za 6 radionica po jednom sektoru za izradu strateškog dokumenta, uključujući AP(u KM)	Pada na teret
Dnevnice (2učesnika po kantonu+vozač)	25	30	750,0	4.500,0	Kantona
Prosječna potrošnja goriva za jedno kantonalno službeno vozilo u oba smjera	Bihać	2 osobe prosječno	104,8	629,0	Kantona
	Goražde		34,3	205,6	Kantona
	Livno		69,2	415,3	Kantona
	Mostar		42,3	254,0	Kantona
	Travnik		32,3	193,5	Kantona
	Tuzla		40,0	239,9	Kantona
	Zenica		25,5	153,2	Kantona
	Orašje		63,2	379,0	Kantona
	Široki Brijeg		53,8	322,6	Kantona
	Ukupni troškovi goriva pa jednoj radionici u oba smjera				2.792,2
Dodatni troškovi osvježenja i sl.	30,0	5,0	150,0	900,0	Federacije
Troškovi smještaja i noćenja kantonalnih predstavnika	100,0	Noćenje iz 5 kantona (Bihać,Livno,Tuzla, Orašje i Široki Brijeg)*2učesnika+vozač=15	1.500,0	9.000,0	Kantona
Dodatni troškovi štampanja materijala za cca. 20 učesnika	10,0	20,0	200,0	1.200,0	Federacije
Ukupno			2.600,0	15.600,0	

Ekonomski učinci: Primjena metode otvorene koordinacije podrazumijeva definiranje zajedničkih i/ili međusobno usaglašenih ciljeva u horizontalnom i vertikalnom smislu, izradu strateških dokumenata u kojima se oblikuju politike ostvarivanja zajedničkih i/ili usaglašenih ciljeva i praćenje zajedničkih indikatora realizacije ciljeva kroz transparentan i participativan angažman svih zainteresiranih strana, što bi u dugoročnom smislu pozitivno uticalo na sveukupan ekonomski rast.

Socijalni učinci: Dosadašnja iskustva EU i zemalja članica EU u primjeni OMK u oblasti socijalnog uključivanja i socijalne zaštite, uključujući siromaštvo i socijalnu isključenost, penzijski sistem i zdravstvenu zaštitu, nedvosmisleno ukazuju na ostvarivanje značajnog

napretka i pozitivnih efekata u ovoj oblasti, što se dosljednom primjenom OMK može očekivati i u FBiH u narednom periodu. Transparentnost i participacija aktera u svim fazama procesa kreiranja, primjene i praćenja implementacije socijalne i bilo koje druge razvojne politike doprinosi razvoju, donošenju i provođenju obaveznih mjera za unapređenje položaja žena i marginaliziranih grupa u svim politikama. Na ovaj način doprinosi se sveobuhvatnijim procjenama učinaka predloženih mjera, potrebi njihovog prilagođavanja postojećem stanju ili eventualnom ukidanju. Ovakav model omogućit će značajan napredak u oblasti socijalnog uključivanja i socijalne zaštite.

Učinci na prirodni okoliš: Sinergijskim naporima svih zainteresiranih strana u pogledu definisanja zajedničkih ili usaglašenih ciljeva, definisanja zajedničkih ili usaglašenih indikatora za praćenje realizacije ciljeva, pripreme izveštaja o ostvarenom napretku pri realizaciji zajednički dogovorenih/usaglašenih ciljeva, zajedničke evaluacije strategija, a na osnovu dosadašnjih pozitivnih iskustava EU i zemalja članica EU, mogu se ostvariti značajni pozitivni učinci u pogledu zaštite prirodne okoline u FBiH u cjelini.

Specifični cilj 2. *Osigurati međusobnu povezanost i usklađenost strateških dokumenata u FBiH*

- *Operativni cilj 2.1. Standardizirati metode, strukturu, sadržaje i formate razvojnih strateških dokumenata u FBiH.*
- *Operativni cilj 2.2. Standardizirati metode praćenja, izvještavanja i evaluacije strateških dokumenata u FBiH.*

Ovaj specifični cilj podrazumijeva da se na jedinstven način u FBiH definišu metodologija izrade strateških dokumenata u Federaciji BiH (uključujući metode praćenja, izvještavanja i evaluacije strateških dokumenata) i metodologija programiranja razvoja u FBiH.

Kada je riječ o metodologiji izrade strateških dokumenata, istom bi se na detaljan način definisao postupak izrade, usvajanja, praćenja, izvještavanja o realizaciji razvojnih strateških dokumenata i izvještaja o radu, uključujući osnovne korake, aktivnosti koje osiguravaju rodno odgovorno strateško planiranje, standardizirani format i sadržaj planova i izvještaja o realizaciji planova, metode horizontalne i vertikalne koordinacije, usklađenost sa prostorno-planskom dokumentacijom, institucionalna odgovornost, principi u cilju osiguranja poštivanja rodne ravnopravnosti u izradi strateških dokumenata i sl.

U okviru metodologije programiranja razvoja na detaljan način bi se definisao način izrade i struktura dokumenata u procesu programiranja.

Zbog svoje obimnosti i potrebe posebnog načina iskazivanja tehničkih pravila izrade razvojnih strateških dokumenata, predlaže se da se u cilju praktičnosti, takve metodologije utvrde posebnim aktima Vlade Federacije BiH (metodologija, Uredba i sl.) na prijedlog FZZPR.

Također, uz metodologiju programiranja razvoja u FBiH i metodologiju za izradu strateških dokumenata u FBiH, uključujući metode praćenja, izvještavanja i evaluacije, izradili bi se odgovarajući priručnici s ciljem kako bi se osigurala njihova što jasnija, dosljednija i efikasnija primjena u praksi od strane svih nosilaca razvojnog planiranja u FBiH.

Specifični cilj 3. *Unaprijediti efikasnost u korištenju budžetskih sredstava i drugih javnih resursa u FBiH (budžetska, vanbudžetska, donatorska)*

- *Operativni cilj 3.1. Osigurati najviši stepen komplementarnosti i integracije razvojnih i sektorskih strateških dokumenata u FBiH sa budžetskim procesima u FBiH (budžetom Federacije, budžetima kantona i budžetima jedinica lokalne samouprave).*

FZZPR i stalna centralna vladina tijela za koordinaciju razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u kantonima bi, zajedno sa odgovarajućim strukturama za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u federalnim, odnosno kantonalnim ministarstvima, učestvovali u procesu usklađivanja budžeta sa razvojnim prioritetima iz usvojene strategije razvoja FBiH i strategija razvoja kantona, te sektorskih strateških dokumenata. Kantonalna ministarstva finansija imaju ključnu ulogu, ne samo prilikom horizontalnog usklađivanja prioriteta na nivou kantona, već i prilikom konsultacija i uvrštavanja prijedloga i finansijskih zahtjeva jedinica lokalne samouprave, koji proizlaze iz njihovih strateških dokumenata.

Osim toga, nakon finaliziranja i usvajanja budžeta i programa javnih investicija kantona, ministarstvo finansija kantona dostavlja ove dokumente Federalnom ministarstvu finansija radi uvrštavanja prioritetnih investicija i finansijskih zahtjeva kantona u budžet i program javnih investicija FBiH. Prije dostavljanja nacrtu budžeta vladi kantona na razmatranje, potrebno bi bilo da se u okviru kolegija načelnika razmotri usaglašenost budžeta i programa javnih investicija kantona sa izraženim prioritetima jedinica lokalne samouprave.

Efektivno i sistemsko planiranje i upravljanje razvojem, dakle, podrazumijeva ne samo povezivanje razvojnih ciljeva i prioriteta na horizontalnom i vertikalnom nivou, već i povezivanje i finansijskih planskih dokumenata čime se stvara osnova za stvarnu realizaciju razvojnih prioriteta.

U tom smislu, putem projekata koji su u toku (EU i Swedish International Development Cooperation Agency - SIDA) se uspostavljaju solidni temelji za dalja poboljšanja u nekoliko oblasti javnih finansija, a posebno u procesu upravljanja budžetom, upravljanja javnim investicijama i strateškom planiranju. Posmatrajući u uskoj vezi napore koji se ulažu kroz pomenute projekte tehničke pomoći, i nekolicinu specifičnih i operativnih ciljeva i predloženih mjera u okviru ove javne politike, postepeno se stvaraju optimalne pretpostavke za osiguranje najvišeg stepena komplementarnosti i integracije razvojnih i sektorskih strateških dokumenata sa budžetskim procesima u FBiH (budžetom Federacije, budžetima kantona i budžetima jedinica lokalne samouprave).

- *Operativni cilj 3.2. Ojačati kapacitete subjekata/nosilaca razvojnog planiranja u FBiH (federacija, kantoni, JLS) u oblasti programskog budžetiranja.*

Da bi se osigurao visoki stepen komplementarnosti i integriranosti razvojnih i sektorskih strategija sa budžetskim procesima u FBiH, uključujući i jačanje kapaciteta u oblasti rodno senzitivnog budžetiranja, neophodno je ojačati kapacitete subjekata/nosilaca razvojnog planiranja u oblasti programskog budžetiranja. Projektom Jačanja upravljanja javnim finansijama u BiH (Strengthening Public Financial Management in BiH – SPFM), finansiranog od strane EU, predviđene su aktivnosti na jačanju kapaciteta državnih i entitetskih administrativnih struktura u oblasti kreiranja politika i koordinacije, te u oblasti upravljanja javnim finansijama i kontrole. Cilj ovog projekta je jačanje kapaciteta Federalnog ministarstva finansija (sektor za planiranje budžeta), kako bi se osigurao harmoniziran pristup pripremi Dokumenta okvirnog budžeta i godišnjih budžetskih planova, kao i jačanje kapaciteta svih budžetskih korisnika odgovornih za pripremu budžetskih zahtjeva koji bi bili usklađeni sa prioritetima razvojnih i sektorskih strateških dokumenata.

Ovaj model bi se, u saradnji sa Federalnim ministarstvom finansija, FZZPR-om, i centralnim vladinim tijelima za koordinaciju razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u kantonima, mogao primijeniti i na nivo kantona i JLS. Na sličan način bi se jačali kapaciteti svih kantonalnih budžetskih korisnika za pripremu budžetskih zahtjeva.

- *Operativni cilj 3.3. Osigurati najviši stepen komplementarnosti i integracije razvojnih i sektorskih strateških dokumenata u FBiH sa programom javnih investicija.*

Programi javnih investicija (PJI), zajedno sa Dokumentima okvirnog budžeta (DOB), predstavljaju svojevrsan „most“ ka konačnoj realizaciji projekata sadržanim u razvojnim i sektorskim strategijama. Uspostava koherentnog, te horizontalno i vertikalno usklađenog i jedinstvenog modela razvojnog planiranja i upravljanja razvojem je, zbog toga, glavni preduslov izradi kvalitetnih PJI (kao i DOB-ova), koji bi bili maksimalno komplementarni i usklađeni sa definisanim prioritetima razvojnih i sektorskih strategija u FBiH i kantonima, kao i rodno senzitivni.

Trenutno se u okviru projekta “Razvoj kapaciteta u ministarstvima finansija na nivou BiH i na entitetskom nivou za efikasno upravljanje javnim investicijama”, finansiranog od SIDA-e, provode aktivnosti pod vodstvom ministarstava finansija u bliskoj saradnji sa institucijama odgovornim za strateško planiranje i ostalim različitim akterima na državnom i entitetskim nivoima vlasti. Posmatrane u uskoj vezi sa nizom operativnih ciljeva i mjera predloženih u okviru ove javne politike, ove aktivnosti bi mogle relativno brzo rezultirati značajnim poboljšanjima u alokaciji javnih sredstava za razvojne ciljeve i obezbjediti bolje upravljanje i veću transparentnost javnih investicija i javne potrošnje uopće.

- *Operativni cilj 3.4. Ojačati kapacitete u pogledu planiranja javnih investicija u FBiH (federacija, kantoni i JLS)*

Projektom, finansiranim od strane EU o jačanju kapaciteta ministarstava finansija na državnom i entitetskom nivou za efektivno upravljanje javnim investicijama (Capacity Development at MoFTs at State and Entity Level for Effective Management of Public Investments), predviđeno je i jačanje kapaciteta Federalnog ministarstva finansija. Glavni cilj ovog projekta je uspostaviti integrirani sistem budžetiranja i planiranja javnih investicija, kojim bi se funkcionalno povezoao proces planiranja javnih investicija sa razvojnim i sektorskim strategijama. PJI bi, na ovakav način, postao glavni instrument Vlade FBiH za usklađivanje sektorskih prioriteta sa prioritetima razvojne strategije FBiH, kao i razvojnim prioritetima EU. Takođe, ovim bi se uspostavila veza između ključnih procesa relevantnih za optimalnu alokaciju resursa (PJI – razvojno planiranje – budžetiranje) na svim nivoima u BiH.

- *Operativni cilj 3.5. Ojačati kapacitete u pogledu upravljanja projektnim ciklusom u FBiH (federacija, kantoni i JLS).*

Projekt predstavlja konkretnu aktivnost ili skup aktivnosti čijom se provedbom (kroz sve faze projektnog ciklusa) realizuju definirani razvojni prioriteti, i time dugoročno doprinosi ispunjenju razvojnih ciljeva. Kvalitetno upravljanje projektnim ciklusom (UPC) je, stoga, vrlo značajan element u procesu implementacije razvojnih i sektorskih strategija. Osiguranjem kvalitetnog UPC-a stvara se pretpostavka za povećanje apsorpcionog kapaciteta institucija – nosilaca aktivnosti u FBiH (veća iskorištenost alociranih sredstava EU fondova, kao i drugih donatorskih sredstava).

Ovaj operativni cilj, dakle, podrazumijeva jačanje kapaciteta institucija razvojnog planiranja na svim nivoima u FBiH (Federacija, kantoni i JLS) kroz obuku i stručno usavršavanje u oblasti upravljanja projektnim ciklusom. Ovaj vid obuke i stručnog usavršavanja trebao se realizovati uz finansijsku podršku EU kroz predstojeći projekat tehničke podrške Uredu državnog IPA koordinatora (DIPAK) i svih relevantnih institucija na svim nivoima vlasti u BiH (u Federaciji FZZPR i federalna ministarstva, u kantonima centralna vladina koordinirajuća tijela i kantonalna ministarstva, te odgovarajuće službe u JLS). Međutim, ovaj projekat, zajedno sa ostalim EU IPA 2013 projektima koji su se trebali sprovesti u BiH, je nalažost otkazan zbog, od strane BiH, neispunjavanja uvjeta definiranih IPA II regulativom.

- *Operativni cilj 3.6. Unaprijediti nivo realizacije razvojnih prioriteta u FBiH korištenjem postojećih finansijskih institucija*

Kroz ovaj operativni cilj fokus se stavlja na ispitivanje mogućnosti efikasnijeg korištenja Razvojne banke FBiH kao finansijskog mehanizma za područnu sveukupnom sistemu planiranja i upravljanja razvojem u FBiH. Na ovaj način bi se kreirala dodatna vrijednost efektivnom i ciljanom korištenju javnih i drugih finansijskih sredstava namjenjenih za realizaciju razvojnih prioriteta putem Razvojne banke FBiH, gdje bi se implementacija projekata iz strategija razvoja finansirala putem bespovratnih sredstava ili povoljnih kreditnih linija.

Imajući u vidu trenutno neefektivnu i nekoordiniranu alokaciju javnih sredstava kao i sredstava međunarodnih institucija namjenjenih za podršku razvoju koja se plasiraju putem Razvojne banke i Fondacije „Odraž“, cilj Vlade FBiH je djelovati u pravcu konsolidacije i koncentracije finansijskih resursa za razvoj putem jedne finansijske institucije. S obzirom na pravni status, svrhu i postojeće kapacitete, Razvojna banka FBiH bi mogla već sada predstavljati dodatni poticajni mehanizam kroz koji bi se podržavao sveukupan razvoj javnog i privatnog sektora. Mjere koje bi se mogle primijeniti kako bi Razvojna banka FBiH bila efektivniji mehanizam ciljne podrške razvoju bi obuhvatile:

- uspostavljanje povoljnih kreditnih/grant linija kroz koje bi se direktno implementirali utvrđeni strateški prioriteti (za razliku od ad-hoc mehanizama finansiranja),
- konsolidacija raspoloživih javnih sredstava za investicije u različitim sektorima u jedan finansijski mehanizam sa jasno uspostavljenim vezama sa razvojnim strategijama na svim nivoima vlasti u FBiH (za razliku od fragmentirane i nekoordinirane dodjele javnih sredstava niza institucija),
- koncentracija donatorskih sredstava udruživanjem javnih i donatorskih sredstava u jedinstven finansijski mehanizam u cilju podrške razvoju FBiH, čime bi se povećao obim finansijskih resursa za podršku razvojnim prioritetima na osnovu usvojenih strategija razvoja, te osigurao veći razvojni efekat. Ono što je posebno značajno su postojeći administrativni i ljudski kapaciteti Razvojne banke FBiH koji omogućavaju brzo i transparentno plasiranje sredstava.

Imajući u vidu približavanje BiH članstvu u EU i budući pristup Strukturalnim fondovima, Razvojna banka FBiH bi mogla direktno doprinijeti efikasnijoj apsorpciji EU fondova putem finansijskih garancija i sufinansiranja projekata, kao i obavljanjem administrativnih funkcija u odabiru, administriranju i monitoringu razvojnih projekata.

<i>Operativni cilj 3.7.</i>	<i>Uspostaviti i održavati funkcionalnim mehanizme i procese koordinacije i saradnje sa donatorskom zajednicom</i>
Opcija a)	Zadržati postojeće stanje
Opcija b)	Uspostaviti centralizirani pristup koordinaciji donatora u Federaciji BiH
Opcija c)	Uspostaviti sektorski pristup u koordinaciji donatora u Federaciji BiH

Opcija a) Zadržavanje trenutnog stanja

BiH se još uvijek u velikoj mjeri oslanja na donatorsku pomoć u finansiranju svog razvoja. Stoga je važno da pomoć koja se pruža bude što učinkovitija. Slijedećih nekoliko faktora čini potrebu za većom učinkovitošću pomoći još naglašenijom:

- veliki broj domaćih institucija prema kojima se usmjeravaju donatorska sredstva,
- nedovoljna horizontalna, a posebno vertikalna sektorska koordinacija između domaćih institucija koja će još više doći do izražaja kroz primjenu EU IPA II regulative;
- veliki zahtjevi za finansiranje unutar svakog od sektora u BiH;
- nedovoljni kapaciteti i stručnost u ministarstvima za koordinaciju pomoći;
- relativno veliki broj donatora koji djeluje u BiH;
- potreba da se pomoć usmjeri u finansiranje prioriteta iz Strategije razvoja BiH i Strategije socijalnog uključivanja, kao i budućih sektorskih strategija i
- sveukupno smanjenje donatorskih sredstava dostupnih BiH, radi preusmjeravanja donatorskih prioriteta za finansiranje ka drugim zemljama.

U skladu sa postojećim zakonodavno-pravnim okvirom u BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH putem Sektora za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći, Sektora za finansiranje programa i projekata pomoći Evropske unije i Sektora za odnose sa finansijskim institucijama, u saradnji i koordinaciji sa entitetskim ministarstvima finansija, je centralno tijelo za koordinaciju međunarodne pomoći BiH. Osim MFiT BiH, slične funkcije obavlja i Sektor za koordinaciju međunarodne pomoći pri Direkciji za evropske integracije (DEI). Međutim, usljed mnoštva centralnih koordinacionih institucija i još uvijek ograničenih kapaciteta u ministarstvima u BiH u cjelini, u proteklom periodu, nije došlo do optimalnog usmjeravanja dostupnih donatorskih sredstava. Iako je u proteklih nekoliko godina došlo do određenih unapređenja, zbog još uvijek nedovoljno proaktivnog odnosa svih relevantnih institucija u BiH, u nedovoljnoj mjeri je ostvaren jedan od ključnih principa Pariške deklaracije – vlasništvo domaćih institucija³⁴ – koji je od suštinske važnosti za učinkovitost pomoći i dobre razvojne rezultate. U kontekstu procesa EU integracija, efikasni mehanizmi i kapaciteti za koordinaciju pomoći postaju jedni od najznačajnijih pokretača za povećanje kapaciteta apsorpcije EU IPA i drugih fondova pomoći.

Imajući u vidu oskudna budžetska sredstva s jedne, te ambiciozni plan reforme definisan u SR BiH i SSU BiH, kao i buduće sektorske strateške dokumente s druge strane, očigledno je da će biti potrebna značajna daljnja donatorska pomoć u FBiH i BiH u cjelini. Dostupna sredstva će biti potrebno koristiti na najučinkovitiji mogući način. Uspješna implementacija pomenutih postojećih razvojnih prioriteta, ali i budućih strateških dokumenata, također će zahtijevati efikasniju koordinaciju i usklađenost donatorske pomoći sa istim, što je uostalom pristup za koji se zalaže i Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoći³⁵. Pored svega

³⁴ vlasništvo se treba posmatrati u smislu kapaciteta vlada u BiH u izvršavanju učinkovitog vođstva u izradi i implementaciji razvojnih i sektorskih strategija i politika i bliskoj saradnji sa donatorima na zajedničkom identifikovanju ključnih potreba za donatorsko finansiranje razvojnih i sektorskih prioriteta

³⁵ Bosna i Hercegovine pristupila je Pariškoj deklaraciji u decembru 2009.god. Pariška deklaracija dostupna je na web stranici MFiT BiH -

http://www.mft.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=396&Itemid=163

navedenog, u prilog potrebi za efikasnijom koordinacijom donatora i učinkovitijem usmjeravanju finansijskih sredstava govori i činjenica da su Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH, FZZPR, SDC i UNDP iskazali potrebu za neformalnom koordinacijom donatorske pomoći, bar kad je u pitanju oblast strateškog planiranja, u cilju identifikovanja područja potencijalne sinergije donatora, i u eliminaciji potencijalnog preklapanja, a time i gubitka vremena i resursa.

Fiskalni učinci: Zadržavanje postojećeg stanja neće iziskivati dodatna budžetska izdvajanja. Međutim, ukoliko se zadrži postojeće stanje, izostat će prilika da se na efikasniji način, kroz blisku saradnju i koordinaciju sa predstavnicima donatorske zajednice, ostvaruje strateško prioritetiziranje vanbudžetske potrošnje i operativna efikasnost u pogledu korištenja raspoloživih donatorskih sredstava, što u značajnoj mjeri može usporiti aktivnosti uvezivanja strateškog i godišnjeg planiranja sa procesima programiranja budžeta i PJI, i neće doprinjeti boljem upravljanju i većoj transparentnosti javnih investicija i javne potrošnje uopće. Shodno tome, zadržavanjem trenutnog stanja ne može se očekivati efikasnije usmjeravanje vanbudžetskih sredstava za finansiranje izrade strateških dokumenata, a posebno realizacije razvojnih ciljeva i prioriteta.

Ekonomski učinci: Zadržavanje postojećeg stanja može imati negativne implikacije na stanje u oblasti ekonomskih kretanja, što dodatno vodi u smanjeni obim pristupa donatorskim i kreditnim sredstvima EU i drugih međunarodnih donatora. To znači da se očekuju usporeni investicijski tokovi što će imati značajne negativne dugoročne efekte na konkurentsku poziciju, kako kantona, tako FBiH, ali i BiH u cjelini. Zadržavanje postojećeg stanja bi dovelo do dodatnog povećanja jaza u nivou razvijenosti među kantonima.

Socijalni učinci: Smanjenje obima vanbudžetskih sredstava može imati i negativne učinke na investicijske aktivnosti i otežano dodatno zapošljavanje, što vodi smanjenju sredstava u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, te smanjenju obima javnih i socijalnih usluga. Sve navedeno se negativno odražava i na položaj žena i marginaliziranih grupa.

Učinci na prirodni okoliš: Sadašnja situacija i nepostojanje sektorske koordinacije ne unapređuje rješavanje pitanja o životnoj sredini i klimatskim promjenama.³⁶ Ako bi se zadržalo postojeće stanje, propustila bi se prilika za dodatnim donatorskim sredstvima koja bi se mogla usmjeriti u oblasti životne sredine. Shodno tome, zadržavanjem postojećeg stanja ne može se očekivati značajniji napredak u ovoj oblasti u narednom periodu.

Opcija b) Uspostava centraliziranog pristupa koordinaciji donatora u Federaciji BiH

Ova opcija podrazumijeva osnivanje odsjeka za koordinaciju donatorskih sredstava pri *Ministarstvu finansija FBiH, koji bi imao sličnu nadležnost kakvu ima Odsjek za koordinaciju i mobilizaciju ekonomske međunarodne pomoći u okviru Sektora za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći pri Ministarstvu finansija i trezora BiH*³⁷. Ovaj Odsjek bi upošljavao 4 državna službenika, uključujući šefa odsjeka. Međutim, ključni nedostatak ovog rješenja predstavlja potencijalni rizik od dupliciranja i eventualnog preklapanja nadležnosti sa Odsjekom za koordinaciju i mobilizaciju ekonomske međunarodne pomoći u okviru Sektora za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći Ministarstva finansija i trezora BiH, što ni u kom slučaju neće voditi ka unapređenju trenutnog stanja u pogledu koordinacije pomoći. Također, uspostavom kapaciteta za centralizirani pristup koordinaciji pomoći ne rješava se pitanje sektorskog pristupa koordinaciji pomoći koji u dugoročnom smislu nema alternativu. Konačno, posmatrano u svjetlu ograničenih mogućnosti finansiranja i restrikcijama u pogledu

³⁶ EK Izvještaj o napretku, 2013.

³⁷ Mandat Sektora za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći MFiH BiH može se naći na web stranici MFiH BiH http://www.mft.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=186&Itemid=137

novih zapošljavanja u javnoj upravi u FBiH, krajnje je upitna prihvatljivost i optimalnost ovog rješenja.

Fiskalni učinci: Ova opcija podrazumijeva uspostavu jednog novog odsjeka u okviru Ministarstva finansija FBiH, što bi imalo efekte na budžet Federacije BiH u smislu upošljavanja novih kadrova.

Tabela 14. Troškovi realizacije ove opcije

Bruto plate (šef odsijeka)	Bruto plata + dop.na teret poslodavca=3.440x12 =41.280 (godišnje) ³⁸
Bruto plate (stručni savjetnik)	Bruto plata +dop.na teret poslodavca=2.170x12 =26.040 x 3 = 78.120 (godišnje) ³⁹
Naknada za topli obrok	160 KM x 4 x 11 mj. = 7.040 KM
Naknada za prevoz	53 KM x 4= 212 KM x11mj.= 2.332 KM
Ukupno:	128.772 KM
Stručno usavršavanje ⁴⁰	2ciklusa ⁴¹ =32satax60KM(satnica)+200KM=2.120
Ukupno:	2.120 KM
Nabavka računara	4 računara x 800KM = 3.200KM (jednokratni trošak)
Opremanje kancelarije	Cca 2.800 KM (jednokratni trošak)
Ukupno:	6.000 KM
SVEGA:	134.772 KM

Na godišnjem nivou bilo bi potrebno izdvojiti 134.772 KM, u prvoj godini kada bi osim troškova za bruto plate i naknade, bilo potrebno opremiti kancelarije i izvršiti nabavku opreme. Za sve naredne godine budžetska izdvajanja bi bila umanjena za troškove opremanja kancelarija.

Ekonomski učinci: Ovom opcijom bi se uspostavio centraliziran pristup koordinacije donatorskim sredstvima (postižu se djelimični ekonomski efekti), pri čemu se ne rješava pitanje sektorskog pristupa koordinaciji pomoći koji u dugoročnom smislu nema alternativu. Državno ministarstvo finansija već je pokrenulo sektorski pristup dok je EK 2011. godine napravila pilot projekat sektorskog pristupa u sektoru pravde, poljoprivrede i transporta u BiH (tzv. Sector Identification Fiche – SIF pristup).

Socijalni učinci: Obzirom da ova opcija podrazumijeva angažiranje dodatnih budžetskih sredstava, te preklapanje aktivnosti sa državnim ministarstvom finansija, s pravom se postavlja pitanje da li će efekti od ove opcije biti takvi da se bar djelimično poprave socijalni efekti.

Učinci na prirodni okoliš: Uspostava centralnog koordinirajućeg tijela mogla bi usporiti započete procese sektorske koordinacije donatorskih sredstava, što bi kao opcija moglo imati negativne učinke i na unapređenje i zaštitu okoliša.

Opcija c) Uspostaviti sektorski pristup u koordinaciji donatora u Federaciji BiH

Sektorskim pristupom⁴² koordinacije donatorske pomoći bi se stvorile pretpostavke za ostvarivanje koordiniranih aktivnosti vlada u FBiH, donatora i drugih aktera koji će sudjelovati

³⁸ Obračun bruto plata i doprinosa na teret poslodavca urađen prema Zakonu o plaćama u organima uprave FBiH.

³⁹ ibidem.

⁴⁰ Uredba o kriterijima za sticanje statusa trenera u pravedbi stručnog obrazovanja i usavršavanja drž.službenika u organima uprave u FBiH

⁴¹ Broj sati preuzet iz Programa edukacije ADSFBiH

⁴² eng. Sector-Wide Approach ili SWAp.

u razvoju određenog sektora. Uvođenjem sektorskog pristupa bi se ojačale i uloge vlada, ministarstava (i drugih organa uprave) u oblasti sektorskih javnih politika i odlučivanja o raspodjeli svih resursa u okviru sektora, a u skladu sa njihovim obavezama prema Pariškoj deklaraciji o učinkovitosti razvojne pomoći. U prilog tome govori i činjenica da će početkom 2014. godine stupiti na snagu nova EU IPA II Regulativa koja upravo stavlja naglasak na sektorski pristup u programiranju i implementaciji pomoći u zemljama korisnicama IPA pomoći, uključujući BiH. Shodno tome, u kontekstu pristupanja BiH u EU, sektorski pristup će pomoći da se utvrde ciljevi i prioriteti za koje je finansijska pomoć EU-a najpotrebnija, izvršiće se identifikacija oblasti koje treba unaprijediti i uskladiti sa evropskim standardima, te u konačnici, pružit će se okvir za sve donatore u smislu usklađivanja njihove pomoći sa razvojnim sektorskim prioritetima.

Uspostava sektorskog pristupa se, zbog toga treba posmatrati kroz sljedeće elemente koji su na odgovarajući način razmotreni i sadržani u okviru ove javne politike:

- sektorska strategija i politike;
- sektorski mehanizam koordinacije;
- institucionalne postavke i kapaciteti;
- srednjoročni okvir rashoda (DOB) i budžet u okviru kojeg se alociraju sredstva za realizaciju sektorskih razvojnih ciljeva i prioriteta;
- sistem praćenja učinaka/rezultata.

Ovom opcijom razmatra se mogućnost uspostave sektorskih foruma za koordinaciju donatorske pomoći u FBiH, kao tijela koja bi se formirala prvenstveno za potrebe koordinacije donatorske pomoći u procesima izrade i implementacije sektorskih strategija. Odluku o uspostavljanju sektorskog foruma donosilo bi Vijeće za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH istovremeno sa donošenjem odluke Vijeća o pokretanju aktivnosti na izradi određene sektorske strategije. Sektorski forum bi predstavljao jedno od radnih tijela odgovarajućeg sektorskog odbora Vijeća, a članove foruma činili bi sekretari federalnih i kantonalnih ministarstava odgovornih za predmetni sektor (npr. sektor poljoprivrede, sektor transporta, itd.), koji će i inače raditi na poslovima koordinacije sektorskog planiranja i upravljanja razvojem, praćenja i izvještavanja. Na ovaj način bi se osigurao dovoljan stepen komplementarnosti procesa koordinacije sektorskog planiranja i koordinacije donatora. Uspostava ovakvog mehanizma sektorske koordinacije donatorskih sredstava, ujedno predstavlja i jedan od preduslova za pristup novom EU programu pomoći - IPA II, čija primjena će započeti u 2014. godini. Kada je riječ o planiranju i programiranju budućih EU IPA II fondova pomoći, ali i pomoći drugih bilateralnih i multilateralnih donatora u BiH, značajno je naglasiti da je cilj Federacije BiH da uspostavom ove strukture doprinese stvaranju pretpostavki za efikasnije i djelotvornije proaktivno sudjelovanje FBiH u sveukupnom sektorskom sistemu koordinacije donatorske pomoći u BiH koji će s vremenom obuhvatati sve nivoe vlasti (BiH, entiteti, kantoni i Brčko Distrikt BiH).

Svaki od sektorskih foruma koordinacije donatorske pomoći imao bi slijedeće uloge i odgovornosti:

- Održava redovite konsultativne sastanke sa predstavnicima donatorske zajednice u BiH kako bi se izbjegla eventualna preklapanja i/ili praznine u njihovom financiranju izrade sektorske strategije i drugih vezanih aktivnosti, te da bi se iznašli modaliteti za donatorsko sufinansiranje utvrđenih sektorskih ciljeva i prioriteta;
- Održava redovite kontakte i surađuje putem razmjene relevantnih informacija i podataka s Direkcijom za evropske integracije (u daljnjem tekstu: DEI) i Sektorom za financiranje programa i projekata Evropske unije MFIT BiH (CFCU), u vezi s pitanjima programiranja, upravljanja i izvješćivanja o fondovima pomoći EU u odgovarajućem sektoru o čemu pravovremeno i redovito informira sektorske institucije;
- Posredstvom DEI, održava kontinuirani kontakt i ostvaruje suradnju s Odborom za nadzor nad provođenjem Strategije za uspostavljanje i primjenu decentraliziranog

sustava upravljanja programima pomoći EU (tzv. DIS Strategija) s ciljem da bi se osiguralo pravovremeno i dosljedno provođenje mjera sadržanih u DIS Strategiji od strane svih odgovornih institucija odgovarajućeg sektora u FBiH;

- Na zahtjev člana foruma iz sektorskih institucija koje su nosilac odgovornosti za realizaciju sektorske strategije, priprema i/ili pruža stručnu potporu tim institucijama u postupku pripreme idejnih projekata s pratećim aneksima, priprema prijedloge opisa projektnih zadataka, priprema tendersku dokumentaciju i itd;
- Posredstvom svojih članova, koordinira aktivnosti na razini sektora s ciljem da se osigura dosljedno i pravovremeno reflektiranje sektorskih prioriteta u planovima javnih investicija/ulaganja (PJI), dokumentima okvirnog proračuna (DOB) i godišnjim proračunskim zahtjevima svake od odgovornih sektorskih institucija u FBiH;
- Organizira, priprema i pruža stručnu podršku sektorskom odboru Vijeća pri održavanju sastanaka informiranja donatora u predmetnom sektoru koji se održavaju najmanje dva puta godišnje;
- Svake kalendarske godine, paralelno sa rokovima za pripremu proračuna koji propisuje FMF, a najkasnije do kraja veljače tekuće godine, vrši preliminarni odabir skupine od najviše deset prioriteta strateških programa iz svoje sektorske strategije, u svrhu nominiranja za financiranje od strane bilateralnih i/ili multilateralnih donatora. Nacrt odabranih prioriteta iz svake od strateških oblasti akcijskog plana sektorske strategije dostavlja se na razmatranje i potvrđivanje sektorskom odboru Vijeća, koji ga zatim, u formi prijedloga, dostavlja Vijeću za razvojno planiranje u FBiH na konačno razmatranje i odlučivanje;
- Prezantira, promovira i vrši aktivno zagovaranje među predstavnicima donatorske zajednice u BiH sa ciljem iznalaženja mogućnosti za donatorsko financiranje utvrđenih sektorskih prioriteta;
- U bliskoj suradnji s Središnjom harmonizacijskom jedinicom MFIT BiH (SHJ) i entitetskim središnjim harmonizacijskim jedinicama koje ostvaruju suradnju putem Koordinacijskog odbora središnjih harmonizacijskih jedinica u BiH, na zahtjev člana foruma iz određene sektorske institucije, pruža stručnu pomoć toj instituciji u oblasti javne unutarnje financijske kontrole, osobito, s ciljem dosljednog preuzimanja i provedbe odgovarajućih propisa koje, nakon usuglašavanja u Koordinacijskom odboru SHJ, definira SHJ sukladno međunarodnim standardima kontrole i interne revizije, te metodologijama i najboljom praksom EU iz oblasti javne unutarnje financijske kontrole;
- Ostvaruje suradnju s glavnim revizorskim institucijama u BiH i na zahtjev člana foruma iz određene institucije sektora pruža stručnu pomoć toj instituciji glede pravovremenog i dosljednog provođenja nalaza i preporuka finansijske revizije izdatih od strane glavnih revizorskih institucija u BiH u institucijama sektora u BiH;
- Prikuplja i dostavlja ažurirane informacije i podatke Sektoru za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći MFIT BiH, kako bi se isti unijeli u bazu podataka o donatorima i bazu podataka o donatorskoj pomoći za predmetni sektor;
- Izvještava sektorski odbor Vijeća za razvojno planiranje u FBiH o realizaciji svojih aktivnosti, a naročito o stanju, uključujući eventualne rizike i nedostatke, u pogledu funkcioniranja sektorskog pristupa koordinaciji pomoći;
- Uspostavlja i održava učinkovitu i nedupliciranu suradnju i koordinaciju sa svim akterima na državnom i entitetskom nivou, u cilju osiguranja proaktivne međusektorske suradnje i koordinacije između relevantnih državnih i entitetskih institucija i donatora.

Fiskalni učinci: Uspostava sektorskih foruma ne podrazumjeva nova budžetska izdvajanja u smislu novog upošljavanja. Nosioци odgovornosti, u smislu organizacije sastanka članova foruma, bi bile odgovarajuće organizacione strukture u resornim federalnim ministarstvima

koje će se uspostaviti za funkciju koordinacije razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja, u bliskoj suradnji i koordinaciji sa resornim kantonalnim ministarstvima i Federalnim zavodom za programiranje razvoja kao centralnim vladinim koordinirajućim tijelom razvojnog planiranja u FBiH, te sa ministarstvima finansija na nivou Federacije i BiH. Eventualni troškovi koji se odnose na troškove organizovanja sastanaka sektorskih foruma u okviru sektorskih ministarskih odbora Vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH, planirali bi se na budžetskim pozicijama onih institucija koje čine sektorski forum.

Tabela 15. Troškovi realizacije ove opcije

Koordinatori razvojnog planiranja (dnevnice) ⁴³ (budžeti kantonalnih ministarstava)	9x25 KM x 2 puta godišnje	450 KM
Vozači (dnevnice) (budžeti kantonalnih ministarstava)	9x25 KM x 2 puta godišnje	450 KM
Gorivo (prosječno) (budžeti kantonalnih ministarstava)	9x70 KM x 2 puta godišnje	1.260 KM
Troškovi smještaja i noćenja (za najmanje pet koordinatora razvojnog planiranja iz resornih kantonalnih ministarstava + vozači) (budžeti kantonalnih ministarstava)	10 osoba x 100 KM x 2 puta godišnje	2.000 KM
Troškovi osvježenja (uključujući predstavnike međunarodnih organizacija i donatora) (budžet FBiH)	cca. 30 osoba x 5 KM x 2 puta godišnje	300 KM
Ukupno		4.460 KM

Okvirni troškovi na godišnjem nivou za potrebe održavanja najmanje 2 sastanka jednog sektorskog foruma bi bili približno 4.460 KM, od čega bi na budžet FBiH otpalo 300 KM, a na budžete kantona 4.160 KM (oko 416 KM godišnje po kantonu). Ovi troškovi su zanemarivi s obzirom na dugoročni značaj i koristi uspostave i funkcionisanja ovakvih koordinacionih tijela čiji rad bi, posmatran u uskoj vezi sa pokrenutim aktivnostima na unapređenju upravljanja javnim finansijama, budžetiranjem i strateškim planiranjem, trebao rezultirati značajnim poboljšanjima u pogledu alokacije budžetskih i donatorskih sredstava za realizaciju razvojnih sektorskih ciljeva i prioriteta. Ovakav pristup u implementaciji sektorskih razvojnih strategija podržavaju i donatori u BiH jer se na ovaj način omogućava strateška usklađenost donatorske pomoći sa sektorskim prioritetima, kao i usaglašavanje sredstava iz budžeta domaćih institucija sa donatorskom pomoći ili kreditima međunarodnih finansijskih institucija.

Ekonomski učinci: Sistematičnim i koherentnim sektorskim pristupom koordinaciji donatorske pomoći na nivou FBiH, stvaraju se pretpostavke za efikasniju absorpciju donatorskih sredstava, što posmatrano u uskoj vezi sa mogućim pozitivnim fiskalnim učincima, stvara pretpostavke i za pozitivnije ekonomske efekte u smislu jačanja konkurentne pozicije domaćih firmi, ravnomjerniji regionalni razvoj, kao i unapređenje oblasti zapošljavanja, što su oblasti koje prate i ciljevi EU Strategije 2020.

Socijalni učinci: Većom i efikasnijom absorpcijom donatorskih sredstava, stvara se prostor za povećano strateško usmjeravanje budžetskih i vanbudžetskih sredstava u realizaciju razvojnih ciljeva i prioriteta usmjerenih na povećanje zaposlenosti, unaprijeđenje tržišta rada, poboljšanje standarda i prava koji se odnose na kvalitet rada, unaprijeđenje socijalne uključenosti i zaštite ranjivih grupa, povećanje obima javnih i socijalnih usluga, unaprijeđenje rodne ravnopravnosti i jednakog tretmana marginalizovanih skupina.

⁴³ Kalkulacija ukupnih troškova održavanja sastanaka sektorskog foruma koordinacije pomoći zasniva se na pretpostavci da će se sastanci održavati u Sarajevu, te stoga nisu uračunati isnosi dnevnica članova foruma iz resornog federalnog i ministarstva Kantona Sarajevo. U slučaju da se održavaju u drugim sjedištima kantona, ukupni troškovi održavanja sastanaka foruma sektorske koordinacije donatorske pomoći neznatno će se povećati.

Učinci na prirodni okoliš: Uspostavljanje i održavanje djelotvornim modela koordinacije donatorskih sredstava na sektorskom nivou pozitivno bi utjecalo i na zaštitu prirodne sredine u FBiH, posebno kroz priliku da se u ovom sektoru dobije šansa za dodatna sredstva donatora koja se mogu usmjeriti u zaštitu životne sredine.

DIO IV - Odabir najprihvatljivijih opcija javne politike

U ovom dijelu razrađeni su argumenti za izbor najprihvatljivije opcije javne politike za one ciljeve u odnosu na koje su identifikovane alternativne opcije i shodno tome provedena procjene uticaja tih opcija. Na osnovu rezultata provedene procjene utjecaja alternativnih opcija razmotrenih u okviru dijela III ovog dokumenta, na bazi jedinstvenog seta kriterija za odabir preferentnih opcija javne politike (efektivnost, efikasnost, politička, finansijska i administrativna izvodivost, distribucija troškova, pravičnost i održivost), preporučuje se odabir opcije c) u okviru svakog od operativnih ciljeva ove javne politike u okviru kojeg su alternativne opcije razmotrene (izuzetak je operativni cilj 1.1. za federalna ministarstva sa opcijom d) kao najprihvatljivijom).

Nužno je naglasiti da alternativne opcije nisu razmatrane za sve ciljeve.- U dijelu III ovog dokumenta, za pojedine ciljeve dat je sažet prikaz logičkih mjera koje vode ka poboljšanju stanja ili su odraz već uspostavljene uspješne prakse. Iako se zbog izbjegavanja ponavljanja postizanje tih ciljeva i opisane mjere ne navode u ovom dijelu, oni predstavljaju integrisani dio prijedloga javne politike koja je sažeto predstavljena u završnom dijelu ovog dokumenta, tj Zaključku.

Specifični cilj 1. *Uspostaviti i održavati djelotvorne mehanizme i kapacitete saradnje i koordinacije u procesu razvojnog planiranja, upravljanja razvojem, praćenja i izvještavanja u FBiH*

- *Operativni cilj 1.1. Uspostaviti odgovarajuće kapacitete nosilaca/subjekata razvojnog planiranja u FBiH u pogledu planiranja, praćenja i izvještavanja (federalna i kantonalna ministarstva i JLS).*

Federalna ministarstva

Za realizaciju ovog operativnog cilja se predviđaju slijedeće opcije:

- a) Zadržati postojeće stanje,
- b) Uspostaviti sektore u federalnim ministarstvima za funkciju koordinacije razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja,
- c) Uspostaviti urede sekretara federalnih ministarstava za obavljanje funkcije koordinacije razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja, i
- d) Uspostaviti radno mjesto stručnog savjetnika za koordinaciju razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja pri sekretaru federalnog ministarstva.

Opcija a) podrazumijeva obavljanje poslova strateškog planiranja na osnovu postojeće Uredbe o strateškom planiranju na nivou FBiH. Zadržavanjem postojećeg stanja, imajući u vidu da se Uredbom reguliše samo operativno planiranje, i dalje će postojati diferenciran

pristup aktivnostima strateškog planiranja sa nedovoljno jasnim smjernicama o odgovornim licima u federalnim ministarstvima za pripremu strateških planova, praćenje i izvještavanje. Takođe, ne bi se osigurala komplementarnost i integralna priroda procesa strateškog i godišnjeg planiranja sa procesima programiranja budžeta i PJI, te se ne može očekivati efikasno usmjeravanje budžetskih sredstava za finansiranje razvojnih ciljeva i prioriteta, što se, u konačnici, negativno odražava na ukupan socio-ekonomski rast i razvoj.

Uspostava sektora u federalnim ministarstvima za funkciju koordinacije razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja (opcija b) pretpostavlja relativno visoka izdvajanja iz budžeta Federacije BiH. Imajući u vidu dosadašnja iskustva državnog i federalnog ministarstva pravde i ograničene mogućnosti finansiranja, implementacija ovakvog rješenja nije optimalno rješenje.

Kako je opisano u opciji c), sam sekretar bi teško mogao samostalno obavljati poslove koordinacije procesa planiranja, praćenja i izvještavanja na efikasan i djelotvoran način. Iz tog razloga, ovom opcijom se razmatra mogućnost uspostave odgovarajućih kapaciteta koji bi pružali stručnu i administrativnu podršku sekretarima pri obavljanju ovih poslova i radnih zadataka, što podrazumijeva minimalno 2 državna službenika u rangu savjetnika. I pored toga što bi ova opcija dovela do postizanja cilja i uspostave boljih kapaciteta razvojnog planiranja u federalnim ministarstvima i institucijama, mišljenja smo da, sa trenutnim stanjem ograničenih budžetskih mogućnosti, ovo rješenje takođe, nije prihvatljivo.

Na bazi jedinstvenog seta kriterija, komparativnom analizom razmotrenih opcija, predlaže se prihvatanje opcije d) kojom bi se uspostavilo radno mjesto stručnog savjetnika za koordinaciju planiranja, praćenja i izvještavanja pri sekretaru federalnog ministarstva, što bi predstavljalo minimum koherentnog i jedinstvenog institucionalnog kapaciteta u federalnim ministarstvima za koordinaciju procesa razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja. Prilikom uspostave i funkcionisanj nužno je voditi računa o zahtjevima rodne ravnopravnosti, kako u pogledu rodne strukture, tako i u pogledu koordinacije sa uspostavljenim gender mehanizmima. U dugoročnom smislu, opcija c) ovog operativnog cilja se ne treba u potpunosti odbaciti/zanemariti, te bi se u dogledno vrijeme, naročito kada se unaprijede budžetske mogućnosti, mogla preispitati mogućnost njene realizacije. FZZPR će kroz proces praćenja i evaluacije ove javne politike svakako razmotriti mogućnost realizacije opcije c) i u tom smislu periodično izvještavati Vladu FBiH. U ovom momentu, s obzirom na ograničene mogućnosti finansiranja, mišljenja smo da je najprihvatljivija opcija d) jer uz minimalne ili gotovo nikakve dodatne troškove (ako se radi o internoj preraspodjeli već postojećih kadrova), doprinosi značajnom unapređenju procesa razvojnog planiranja u federalnim ministarstvima i institucijama.

Kantonalna ministarstva

Za realizaciju ovog operativnog cilja, kada su u pitanju kantonalna ministarstva, razmatrane su slijedeće opcije:

- a) Zadržati postojeće stanje,
- b) Uspostaviti jedinice za razvojno planiranje u kantonalnim ministarstvima (najmanje 2 službenika).
- c) Imenovati koordinatore razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja u kantonalnim ministarstvima (sekretari kantonalnih ministarstava),

Zbog nepostojanja formalno definisanog procesa strateškog planiranja, praćenja i izvještavanja u kantonima, te nepostojanja sistematizovanih radnih mjesta za koordinaciju planiranja, praćenja i izvještavanja u kantonalnim ministarstvima, zadržavanjem postojećeg stanja neće se stvoriti pretpostavke za uspostavljanje efikasnog sistema razvojnog planiranja

i upravljanja razvojem koji doprinosi održivom socio-ekonomskom rastu i razvoju u kantonima i FBiH u cjelini.

Uspostava kapaciteta, definiranih u opciji b), u kantonalnim ministarstvima može imati značajne negativne efekte na budžet kantona Federacije BiH, ako uspostava kapaciteta za strateško planiranje podrazumijeva upošljavanje novih kadrova, ukoliko unutar ministarstva nema dovoljan broj osoba koje bi popunile zahtijevana radna mjesta preraspodjelom kadrova. Ovakvo rješenje u budžetskom smislu iziskuje viša izdvajanja u odnosu na rješenje koje se nudi opcijom c).

Na bazi jedinstvenog seta kriterija, komparativnom analizom razmotrenih opcija, a posebno sa aspekta političke prihvatljivosti i finansijske i administrativne izvodivosti, predlaže se prihvatanje opcije c). Ovom opcijom bi se definisali radni zadaci koordinatora razvojnog planiranja, praćenja i izvještavanja u kantonalnim ministarstvima koje bi pored redovnih poslova obavljali sekretari kantonalnih ministarstava, te bi se na ovaj način mogao uspostaviti minimum jedinstvenog sistema i modela strateškog planiranja na nivou ministarstava svih kantona u Federaciji BiH i osigurati koherentnost u pitanjima rodne ravnopravnosti. Ovom opcijom osigurava se uspostava jedinstvenog modela po vertikali u Federaciji BiH. FZZPR bi, u cilju što efikasnije realizacije ove opcije, mogao pružiti stručnu pomoć vladama kantona u smislu definisanja minimuma zahtjeva u pogledu opisa poslova i radnih zadataka, koji bi se vodili od strane uspostavljenih kapaciteta.

- *Operativni cilj 1.2. Uspostaviti i održavati djelotvornim mehanizme međuvladine saradnje i koordinacije na političkom nivou u FBiH.*

Za realizaciju ovog cilja razmatrane su sljedeće tri opcije:

- a) Zadržati postojeće stanje,
- b) Uspostaviti Vijeće za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH (Federacija, kantoni i JLS),
- c) Uspostaviti Vijeće za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH i kantonalna vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem.

Zbog izostanka stalnog međuvladinog koordinirajućeg i savjetodavnog tijela planiranja i upravljanja razvojem na nivou FBiH i nedostatka sistematične međuvladine saradnje i koordinacije krajnje je nepovoljno zadržati postojeće stanje. Iako ova opcija ne podrazumijeva budžetska izdvajanja, neuspostavljanjem djelotvornog mehanizma međuvladine saradnje i koordinacije bi se i dalje zadržao trend neuravnoteženog i nedovoljnog razvoja Federacije BiH. Izostankom adekvatnog mehanizma za rješavanje potencijalnih međusobnih suprotstavljanja razvojnih prioriteta, odnosno njihovog nadopunjavanja i sinergije, može se očekivati nastavak negativnog trenda u pogledu konkurentne pozicije domaćih firmi i novih ulaganja. Zadržavanje postojećeg stanja je nepovoljno u odnosu na socio-ekonomski razvoj, te se također nepovoljno odražava i na zaštitu prirodne okoline.

Iako bi Opcija b) u smislu uspostavljanja jednog Vijeća za razvojno planiranje u FBiH bila finansijski prihvatljivija i djelotvornija, fragmentacija ustavnih nadležnosti predstavlja jednu od bitnih prepreka za odabir ove opcije kao preferentne, što je, posmatrano iz ugla postojećeg ustavno-pravnog okvira u FBiH, čini manje prihvatljivom.

Komparativnom analizom sve tri razmotrene opcije na bazi pomenutog jedinstvenog seta kriterija predlaže se opcija c). Za ostvarenje operativnog cilja *uspostavljanje i održavanje djelotvornim mehanizama međuvladine saradnje i koordinacije na nivou FBiH* potrebno je

uspostaviti Vijeće za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH i kantonalna vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem. Analizom učinaka uspostave sistematičnog međuvladinog pristupa planiranju i upravljanju razvojem u dugoročnom smislu, uz participaciju lokalnih zajednica i drugih relevantnih aktera, povoljno bi se uticalo na socio-ekonomski rast i razvoj, zaštitu i osnaživanje žena i drugih marginalizovanih grupa, kao i zaštitu prirodne sredine. I pored toga što ova opcija podrazumijeva veće troškove od opcije b) i otežanu mogućnost koordinacije i saradnje svih nivoa vlasti u FBiH u procesu planiranja razvoja, praćenja i izvještavanja, ova opcija ipak se čini najprimjerenijom za FBiH, posebno uzimajući u obzir postojeće ustavno-pravno uređenje u FBiH. Sveukupno gledano, dodatna budžetska izdvajanja neophodna za realizaciju ove opcije opravdana su njenim višestrukim koristima.

- *Operativni cilj 1.3. Uspostaviti i održavati djelotvornim mehanizme sektorske saradnje i koordinacije na nivou FBiH.*

Za ostvarenje ovog cilja predložene su sljedeće opcije:

- a) Zadržati postojeće stanje,
- b) Uspostaviti konferencije ministara za svaki od sektora u FBiH,
- c) Uspostaviti sektorske pododbore u okviru Vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH.

Na osnovu preliminarne procjene uticaja opcija, ustanovljeno je da bi opcija a) zadržavanje postojećeg stanja, odnosno neuspostavljanje koordiniranog sektorskog planiranja i odlučivanja na nivou FBiH, kao i nedefiniranje sektorskih prioriteta, u narednom periodu, mogla rezultirati daljim odgađanjem napretka, kako ekonomskog, tako i socijalnog, te nastavkom nedovoljno efikasnog, odnosno neracionalnog trošenja ograničenih budžetskih sredstava razvojnog karaktera.

Ključni nedostatak opcije b) uspostava konferencije ministara za svaki od sektora u FBiH, kao mogućeg rješenja za stvaranje djelotvornog mehanizma sektorske saradnje i koordinacije na nivou FBiH, je nemogućnost sagledavanja potencijalne međusektorske sinergije, jer ne pretpostavlja postojanje krovnog tijela međusektorske koordinacije, posebno u slučajevima onih sektora čije nadležnosti se preklapaju, što je posebno važno kod odabira prioriteta, odnosno u slučajevima kada se prioriteti preklapaju, a pogotovo ako prioriteti jednog isključuju prioritete drugog sektora.

Shodno gore navedenom, predlaže se prihvatanje opcije c) koja se odnosi na uspostavu sektorskih odbora u okviru Vijeća za razvojno planiranje i upravljanje razvojem u Federaciji BiH. Uspostavljanjem sektorskih odbora pri Vijeću za razvojno planiranje stvorile bi se značajno kvalitetnije pretpostavke za efikasno, djelotvorno i rodno odgovorno funkcionisanje mehanizma sektorske saradnje i koordinacije na nivou FBiH. Uspostavom Vijeća za razvojno planiranje, kao krovnog tijela koje bi koordiniralo između različitih sektora, u najvećoj mogućoj mjeri bi se eliminisali nedostaci i rizici identifikovani u opciji b), te se stvaraju optimalne pretpostavke da, u dogledno vrijeme, sektorski odbori Vijeća FBiH budu priključeni, odnosno postanu sastavni dio svesektorskih mehanizama koordinacije koji bi uključivali sve nivoe vlasti u BiH (BiH, entiteti, kantoni, JLS i Brčko Distrikt). Ovim se takođe, stvaraju pretpostavke za punu koordinaciju i djelovanje gender mehanizama u cilju adekvatnog tretiranja potreba žena i raspodjele javnih prihoda sa stanovišta rodne ravnopravnosti.

- *Operativni cilj 1.4. Uspostaviti i održavati djelotvornim mehanizme i kapacitete međuvladine saradnje i koordinacije na tehničkom nivou u FBiH.*

Za realizaciju ovog operativnog cilja predložene su tri opcije:

- a) Zadržati postojeće stanje,
- b) Ojačati kapacitete jedinica za implementaciju u kantonima koje bi preuzele funkciju koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u kantonima i ojačati kapacitete postojećih tijela za koordinaciju razvojnog planiranja u FBiH i kantonima, i
- c) Uspostaviti centralne vladine jedinice za koordinaciju razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u kantonima (gdje takva tijela nedostaju) i ojačati kapacitete postojećih centralnih vladinih tijela za koordinaciju razvojnog planiranja u FBiH, kantonima i JLS.

Zadržavanjem postojećeg stanja ne bi se osigurao dovoljno visok nivo komplementarnosti i koherentnosti razvojnih ciljeva i dosljedna implementacija usvojenih i budućih razvojnih strategija, što ne doprinosi realizaciji ključnih razvojnih projekata, uz neefikasno trošenje ograničenih budžetskih i vanbudžetskih sredstava, što negativno utiče na socio-ekonomski rast i razvoj.

Opcijom b) bi se uspostavio sistem koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem koji bi se sastojao od implementacionih jedinica u 6 kantona i stalnih centralnih vladinih koordinirajućih tijela u preostala 4 kantona. Ovakav sistem bi zasigurno unaprijedio horizontalnu i vertikalnu međuvladinu komunikaciju i saradnju. Međutim, kao što je objašnjeno u preliminarnoj procjeni učinka ove opcije, implementacione jedinice su formirane isključivo za potrebe izrade i praćenja implementacije akcionih planova Strategije razvoja BiH i Strategije socijalne uključenosti BiH, iz postojećih kapaciteta kantonalnih ministarstava i drugih organa uprave u kantonima. Iz tog razloga je upitno koliko implementacione jedinice mogu odgovoriti zahtjevima specifičnih ciljeva svake od donesenih sektorskih strategija, te u kojoj mjeri će se osigurati koherentnost, međusobna horizontalna i vertikalna usklađenost i ostvarenje komplementarnosti sa razvojnim i sektorskim prioritetima. Iako ova opcija ne predviđa značajna budžetska izdvajanja za obuku kadrova, zbog svega navedenog, ne doprinosi dugoročno održivom socio-ekonomskom razvoju, te stoga ne predstavlja preferentnu opciju.

Opcijom c) bi se uspostavila i ojačala stalna centralna vladina tijela u svim kantonima. Na ovakav način bi se uspostavio jedinstven, politički i administrativno prihvatljiv i dugoročno održiv model centralne vladine koordinacije koji bi stvorio optimalne pretpostavke za efikasnu horizontalnu i vertikalnu međuvladinu saradnju i koordinaciju, usklađenost i integritet razvojnih i sektorskih strateških dokumenata, usaglašenih sa zahtjevima rodne ravnopravnosti, pa tako u konačnici i koherentnost i komplementarnost razvojnih ciljeva i prioriteta. Iako bi ova opcija podrazumijevala izdvajanje značajnijih budžetskih sredstava za eventualni prijem novouposlenih (što nije nužno jer su moguće i preraspodjele postojećih kadrova), dugoročne koristi uveliko prevazilaze ove troškove. Izradom horizontalno i vertikalno usklađenih sektorskih razvojnih dokumenata stvorile bi se pretpostavke za pristup budućim IPA II fondovima, omogućila bi se veća i efikasnija apsorpcija vanbudžetskih sredstava, osigurala bi se usklađenost i integralna priroda procesa budžetskog planiranja i PJI sa razvojnim prioritetima definiranim u usvojenim strategijama, čime bi se i efikasnije targetirala budžetska sredstva. Također, stvaraju se optimalne pretpostavke za efikasno praćenje, izvještavanje i evaluaciju usvojenih razvojnih strateških dokumenata kako u horizontalnom tako i vertikalnom smislu. Dugoročno gledajući, ovakav sistem koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem bi doprinio makroekonomskoj stabilnosti, povećanju konkurentnosti, povećanju zaposlenosti i ujednačenom i održivom razvoju kantona, JLS i FBiH u cjelini, te doprinio stvaranju uslova za brži pristup EU. Ovim se također, stvaraju pretpostavke za punu koordinaciju i djelovanje gender mehanizama u cilju adekvatnog tretiranja potreba žena i raspodjele javnih prihoda sa stanovišta rodne ravnopravnosti.

Na bazi definisanog jedinstvenog seta kriterija za odabir preferencijalne opcije, komparativnom analizom opcija ovog operativnog cilja, predlaže se prihvatanje opcije c).

- *Operativni cilj 1.5. Osigurati transparentnost i uključenost svih zainteresiranih strana u svaki od koraka procesa razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH (privatni sektor, civilno društvo i lokalna zajednica)*

Za realizaciju ovog cilja razmatrane su slijedeće tri opcije:

- a) Zadržati postojeće stanje,
- b) Dopuniti Uredbu Vlade Federacije o načinu uključivanja zainteresirane javnosti u procesu izrade pravnih propisa i drugih akata i donijeti iste, ili slične propise na nivou kantona,
- c) Uspostaviti sistem otvorenog metoda koordinacije (OMK)⁴⁴.

Zadržavanje postojećeg stanja neće osigurati transparentnost i uključenost svih zainteresiranih strana u svaki od koraka procesa razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH. Zadržavanjem postojećeg stanja ne bi se ostvario najviši mogući stepen transparentnosti i uključenosti svih zainteresiranih strana, što bi bilo u suprotnosti sa jednim od ključnih principa EU Strategije 2020 u pogledu uključivanja svih zainteresiranih strana s ciljem stvaranja sinergije njihovih napora, pravovremenosti i dosljednosti u pogledu prikupljanja ali i davanja povratnih informacija o iznijetim mišljenjima i stavovima konsultovanih aktera, te spremnosti na prilagođavanja putem kompromisa. Zadržavanje postojećeg stanja i nedovoljna uključenost privatnog sektora, civilnog društva i lokalnih zajednica neće doprinijeti povećanju konkurentnosti i unapređenju sveukupnih privrednih i investicionih tokova u FBiH, a time neće ni dovesti do održivog ekonomskog rasta i razvoja. Iz navedenih razloga može se zaključiti da zadržavanje postojećeg stanja ni na koji način ne doprinosi ostvarenju zacrtanog operativnog cilja.

Dopuna Uredbe o pravilima za učešće zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata posmatrajući s aspekta seta kriterija djelimično bi poboljšala uključivanje zainteresovane javnosti u procesu izrade, praćenja, izvještavanja i evaluacije strateških dokumenata. Preliminarna procjena učinaka opcije b) implicira da bi realizacija ove opcije mogla djelimično stvoriti pretpostavke i doprinijeti ekonomskom i društvenom rastu i razvoju, i zaštiti prirodne sredine. Treba istaći da bi realizacijom ove opcije moglo doći do donošenja neujednačenih podzakonskih akata za učešće zainteresirane javnosti u postupku pripreme propisa u kantonima. Može se desiti da pojedini kantoni uopšte ne donesu podzakonske akte i ostavlja se mogućnost neusklađenosti među kantonima, što u konačnici neće doprinijeti potpunom ispunjenju cilja.

Na osnovu komparativne analize razmotrenih opcija ovog operativnog cilja, uzimajući u obzir kriterije efikasnosti, političke prihvatljivosti i finansijske izvodivosti predlaže se prihvatanje opcije c). Jedan od razloga veće političke prihvatljivosti u odnosu na druge opcije jeste što je Metod otvorene koordinacije zahtjev i obaveza koju nalaže EU, tako da bi se realizacijom ove opcije stvorile pretpostavke za efikasniji i ubrzaniji proces pridruživanja BiH u EU. Jedan od stavova EK i OECD je da su konsultacije, kao sastavni dio metoda otvorene koordinacije, najjeftiniji metod procjene mogućih učinaka politika. Metod otvorene koordinacije će doprinijeti osiguravanju transparentnosti i uključenosti svih zainteresiranih strana, unaprijediti i promovirati proaktivni pristup rodnoj ravnopravnosti i, na jednakim osnovama, proaktivnom

⁴⁴ U kontekstu ovog operativnog cilja OMK se posmatra u širem kontekstu, odnosno u smislu otvorenosti za saradnju prema svim zainteresiranim subjektima u društvu, uključujući i civilno društvo.

učešću žena i muškaraca u svaki od koraka procesa razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH (vladin i privatni sektor, civilno društvo i lokalne zajednice), tako da se na taj način stvaraju pretpostavke za ekonomski razvoj.

- *Operativni cilj 3.7. Uspostaviti i održavati funkcionalnim mehanizme i procese koordinacije i saradnje sa donatorskom zajednicom*

Za realizaciju ovog operativnog cilja razmatrane su slijedeće opcije:

- a) Zadržati postojeće stanje,
- b) Uspostaviti centralizirani pristup koordinaciji donatora u Federaciji BiH,
- c) Uspostaviti sektorski pristup u koordinaciji donatora u Federaciji BiH.

Zadržavanjem postojećeg stanja, postojanjem mnoštva koordinacionih institucija i još uvijek ograničenih kapaciteta u ministarstvima u BiH u cjelini, i dalje će se neefikasno usmjeravati dostupna donatorska sredstva, što bi moglo u značajnoj mjeri usporiti aktivnosti uvezivanja strateškog i godišnjeg planiranja sa procesima programiranja budžeta i PJI, te neće doprinijeti boljem upravljanju i većoj transparentnosti javnih investicija i javne potrošnje uopće, i na kraju, neće značajnije doprinijeti socio-ekonomskom razvoju.

Uspostavom centraliziranog pristupa koordinacije donatorskim sredstvima, kako je opisano u opciji b), stvorio bi se potencijalni rizik od dupliciranja i eventualnog preklapanja sa mandatom Odsjeka za koordinaciju i mobilizaciju ekonomske međunarodne pomoći u okviru Sektora za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći Ministarstva finansija i trezora BiH, što ni u kom slučaju neće voditi ka unapređenju trenutnog stanja u pogledu koordinacije pomoći. Također, uspostavom kapaciteta za centralizirani pristup koordinaciji pomoći ne rješava se pitanje sektorskog pristupa koordinaciji pomoći koji u dugoročnom smislu nema alternativu. Obzirom da ova opcija podrazumijeva angažiranje dodatnih budžetskih sredstava, te preklapanje aktivnosti sa državnim ministarstvom finansija, ova opcija nije prihvatljivo rješenje.

Opcijom c) koja je u cjelosti u skladu sa novom praksom u EU bi se uspostavili sektorski forumi za koordinaciju donatorske pomoći, kao radna tijela sektorskih odbora Vijeća za razvojno planiranje FBiH, poput onih koji su uspostavljeni u sektoru pravde BiH. Ova opcija ne podrazumijeva dodatna budžetska izdvajanja. Uspostavom ove strukture doprinosi se stvaranju pretpostavki za efikasnije i djelotvornije proaktivno sudjelovanje FBiH u budućem sveukupnom sektorskom sistemu koordinacije donatorske pomoći u BiH koji će s vremenom obuhvatiti sve nivoe vlasti (BiH, entitete, kantone i Brčko Distrikt). Uspostavljeni mehanizmi za osiguranje poštivanja rodne ravnopravnosti, kao što je FBiH Gender Centar, ali i koordinatori koji djeluju u ministarstvima i JLZ, će također imati značajnu ulogu u ukupnim koordinacijskim aktivnostima kako bi se koordinacija donatorske pomoći provodila u skladu sa standardima poštivanja rodne ravnopravnosti.

Rukovodeći se jedinstvenim setom kriterija za uporedbu i odabir opcija (efektivnost, efikasnost, finansijska i administrativna izvodivost), predlaže se opcija c) kao najprihvatljivija opcija.

Dio V – Mehanizmi praćenja i evaluacije

U cilju uspostave mehanizma praćenja i evaluacije ove javne politike, uspostaviće se međuvladina radna grupa koja će pratiti provedbu Zakona na osnovu definiranih indikatora. Međuvladinu radnu grupu će, pored predstavnika Federalnog zavoda, činiti predstavnici centralnih koordinirajućih tijela vlada kantona (operativni cilj 1.4, opcija c).

Članovi međuvladine radne grupe će biti predloženi od strane rukovodilaca ovih institucija, i imenovani rješenjem Vlade FBiH, te će na svom prvom sastanku sačiniti plan za praćenje provedbe ove javne politike, tj. njenog instrumenta - Zakona o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u FBiH, sa standardiziranim obrascima za prikupljanje potrebnih podataka. Mandat, pitanja kvoruma za održavanje sastanaka, način donošenja odluka i druga pitanja od značaja za rad međuvladine radne grupe definisat će se poslovníkom o radu koji će se, na prijedlog Federalnog zavoda, donijeti na konstituirajućem sastanku međuvladine radne grupe.

Međuvladina radna grupa će vršiti objedinjavanje podataka i informacija prikupljenih kroz pojedinačne izvještaje svakog od identifikovanih aktera, vršiti njihovu analizu i sačinjavati jedinstvene izvještaje najmanje jednom godišnje. Također, radna grupa će u sklopu godišnjeg izvještaja razmotriti i predložiti nove indikatore mjerenja uspješnosti provedbe. Jedinstveni izvještaji dostavljaju se na razmatranje i odlučivanje Vijeću za razvojno planiranje FBiH. Mandat, pitanja kvoruma za održavanje sastanaka, način donošenja odluka i druga pitanja od značaja za održavanje sastanaka Vijeća definisat će se Poslovníkom o radu Vijeća za razvojno planiranje FBiH.

Evaluacija ove javne politike provest će se nakon 3 (tri) godine od dana stupanja na snagu Zakona o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u FBiH.

Kriteriji i ključna pitanja koja će biti obuhvaćena u procesu evaluacije uključuju:

- **Relevantnost** – u kojoj mjeri su ciljevi javne politike i propisa još uvijek primjereni za rješavanje identifikovanog problema; da li su sprovedene aktivnosti konzistentne sa utvrđenim ciljevima;
- **Koherentnost** – unutrašnja - harmonizovani zakonodavni okvir u uslovima podjeljenje nadležnosti, i vanjska - da li je politika/propis u sukobu sa drugim politikama i propisima, bilo u zemlji, ili van BiH;
- **Efektivnost/djelotvornost** - u kojoj mjeri su ostvareni zacrtani specifični/operativni ciljevi ove javne politike i propisa;
- **Efikasnost/ekonomičnost/učinkovitost** - da li ukupne koristi od ove javne politike opravdavaju njeni troškovi; da li su sprovedene mjere ove javne politike bile troškovno učinkovite; da li su zacrtani specifični/operativni ciljevi sprovedeni pravovremeno;
- **Dugoročni uticaj** – nivo zeljenih i nezelenih pozitivnih i negativnih promjena uzrokovanih ovom javnom politikom u budžetskom, ekonomskom, socijalnom i ekološkom smislu, uključujući i vanjske faktore; uticaj na ciljne grupe i korisnike;
- **Održivost** - da li su se u dugoročnom smislu kapaciteti institucija odgovornih za provedbu pokazali adekvatnim ili su eventualno potrebna dodatna unapređenja.

Za potrebe evaluacije (vrednovanja) ove javne politike provest će se evaluacija koja će biti ugovorena u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10). U evaluaciju će, u svojstvu suradničkih organizacija/institucija, biti uključene sve nadležne institucije u Federaciji BiH identifikovane u ovoj javnoj politici. Međuvladina radna grupa će izraditi opis evaluacijskog zadatka, koji se

dostavlja na razmatranje i odlučivanje Vijeću za razvojno planiranje FBiH. Konačni izvještaj o evaluaciji razmatra se na sastanku Vijeća za razvojno planiranje FBiH.

U cilju praćenja uspješnosti provedbe specifičnog cilja 1. koji glasi „Uspostaviti i održavati djelotvornim kapacitete u procesu razvojnog planiranja, upravljanja razvojem, praćenja i izvještavanja, i mehanizme saradnje i koordinacije u FBiH“, utvrđuju se sljedeći indikatori:

Operativni cilj	Indikator	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)	Ciljana vrijednost (2016.)
1.1. Uspostaviti odgovarajuće kapacitete nosilaca/subjekata razvojnog planiranja u FBiH u pogledu planiranja, praćenja i izvještavanja (federalna i kantonalna ministarstva, te JLS)	Uspostavljeno radno mjesto stručnog savjetnika/saradnika pri sekretaru federalnog ministarstva	broj ministarstava	145	Federalna ministarstva	5	10	16
	Imenovani sekretari kantonalnih ministarstava za koordinate razvojnog planiranja u svih 10 kantona u FBiH (u ministarstvima koje nemaju sekretare, koordinator ce se imenovati iz reda pomocnika ministara)	broj imenovanih sekretara kumulativno	0	Kantonalne vlade	10	50	100
	Uspostavljeno radno mjesto za planiranje, praćenje i izvještavanje u svakoj od JLS u FBiH	broj općina u kojima su uspostavljeni kapaciteti	24	JLS	40	60	79

Operativni cilj	Indikator	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)	Ciljana vrijednost (2016.)
1.2. Uspostaviti i održavati djelotvornim mehanizme međuvladine saradnje i koordinacije u procesu planiranja i upravljanja razvojem u FBiH	Uspostavljena Vijeća za razvojno planiranje u FBiH (FBiH i kantoni)	broj vijeća	0	FZZPR i centralna koordinirajuća tijela vlada kantona	3 (Vijeće za razvojno planiranje FBiH + 2 kantonalna vijeća)	7	11
	Periodičnost održavanja sastanaka	Broj sastanaka	0	FZZPR, Vijeća	1	2	4
1.3. Uspostaviti i održavati djelotvornim mehanizme sektorske saradnje i koordinacije u procesu planiranja i upravljanja razvojem u FBiH	Uspostavljeni sektorski odbori	Broj odbora	0	FZZPR i centralna koordinirajuća tijela vlada kantona	2	6	10
	Periodičnost održavanja sastanaka	Broj sastanaka	0	Nadležna federalna ministarstva	1	2	4

Operativni cilj	Indikator	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)	Ciljana vrijednost (2016.)
1.4. Uspostaviti i održavati djelotvornim mehanizme i kapacitete međuvladine saradnje i koordinacije na tehničkom nivou u FBiH	Uspostavljene stalne centralne vladine jedinice za koordinaciju razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u kantonima	Broj jedinica	3	Vlade kantona	5	7	10
		Broj popunjenih radnih mjesta unutar stalnih centralnih vladinih jedinica za koordinaciju razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u kantonima (minimalno 3 drž. službenika u svakoj od vlada kantona)	12	Vlade kantona	18	24	30
	Trogodišnji planovi rada federalnih ministarstava i institucija	broj	5	Federalna ministarstva i institucije	7	15	Sva ministarstva i institucije
	Godišnji programi rada Vlade FBiH	broj	1	FZZPR i Generalni sekretarijat Vlade FBiH	1	1	1

Operativni cilj	Indikator	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)	Ciljana vrijednost (2016.)
	Godišnji izvještaj o radu Vladi FBiH	broj	1	FZZPR i Generalni sekretarijat Vlade FBiH,	1	1	1
	Trogodišnji planovi rada kantonalnih ministarstava i institucija	broj	0	Kantonalna ministarstva i institucije	0	10	30
	Godišnji programi rada kantonalnih vlada	broj	10	Centralne jedinice za koordinaciju kantona	10	10	10
	izrada godišnjeg izvještaja o radu kantonalnih vlada	broj	10	Centralne jedinice za koordinaciju kantona	10	10	10
1.5. Osigurati transparentnost i uključenost svih zainteresiranih strana u svaki od koraka procesa razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH (privatni sektor, civilno društvo i lokalna zajednica)	Identifikacija i analiza aktera iz privatnog i civilnog sektora u FBiH i obaveza objavljivanja i ažuriranja liste na web stranici FZZPR i centralnih koordinirajućih jedinica	Lista aktera izrađena;	0	FZZPR i stalna centralna koordinirajuća tijela	1	1	1

Operativni cilj	Indikator	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)	Ciljana vrijednost (2016.)
	Broj uključenih u odnosu na broj identifikovanih aktera u procesu: a) izrade strateškog dokumenta; b) praćenja, i c) evaluacije strateškog dokumenta i obaveza objavljivanja liste uključenih aktera na web stranicama FZZPR i centralnih koordinirajućih tijela;	broj	0	FZZPR i stalna centralna koordinirajuća tijela vlada kantona	1	1	1
	Odnos broja dostavljenih i razmotrenih komentara/prijedloga javnosti na strateške dokumente	%	0	FZZPR, federalna ministarstvima, stalna centralna koordinirajuća tijela vlada kantona, kantonalna ministarstva i JLS	100%	100%	100%

U cilju praćenja uspješnosti provedbe specifičnog cilja 2. Koji glasi „*Osigurati međusobnu povezanost i usklađenost strateških dokumenata u FBiH*“, utvrđuju se sljedeći indikatori:

Operativni cilj	Indikator	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)	Ciljana vrijednost (2016.)
2.1. Standardizirati metode, strukturu i formate razvojnih strateških dokumenata u FBiH.	Donosena metodologija	broj	0	FZZPR	1	1	1
	Broj educiranih državnih službenika o primjeni metodologije za strateško planiranje (na godišnjem nivou – FBiH, kantoni, JLS)	broj	FBiH – 0 Kantoni – 0 JLS - 0	ADS FBiH, FZZPR	FBiH – 40 Kantoni – 50 JLS – 25	FBiH – 75 Kantoni – 100 JLS – 50	FBiH – 117 Kantoni – 200 JLS - 79
2.2. Standardizirati metode praćenja, izvještavanja i evaluacije strateških dokumenata u FBiH.	Donosena metodologija	broj	0	FZZPR	1	1	1
	Broj educiranih državnih službenika o primjeni metodologije (na godišnjem nivou FBiH, kantoni i JLS)	broj	FBiH – 0 Kantoni – 0 JLS - 0	ADS FBiH, FZZPR	FBiH – 40 Kantoni – 50 JLS – 25	FBiH – 75 Kantoni – 100 JLS – 50	FBiH – 117 Kantoni – 200 JLS - 79

U cilju praćenja uspješnosti provedbe specifičnog cilja 3. koji glasi „Unaprijediti efikasnost u korištenju budžetskih sredstava i drugih javnih resursa u FBiH (budžetska, vanbudžetska, donatorska)“, utvrđuju se sljedeći indikatori:

Operativni cilj	Indikator	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)	Ciljana vrijednost (2016.)
3.1. Osigurati najviši stepen komplementarnosti i integracije razvojnih i sektorskih strateških dokumenata u FBiH sa budžetskim procesima u FBiH (budžetom Federacije, budžetima kantona i budžetima jedinica lokalne samouprave)	Trogodišnji planovi rada institucija doneseni korak ispred DOB-a	broj	0	FZZPR i stalna centralna koordinirajuća tijela	10	50	100
	Godišnji planovi rada ministarstava i institucija, te vlada, doneseni korak ispred budžeta	broj	0	FZZPR i stalna centralna koordinirajuća tijela	10	50	100
3.2. Ojačati kapacitete subjekata/nosilaca razvojnog planiranja u FBiH (Federacija, kantoni, JLS) u oblasti budžetiranja	Broj ministarstava i institucija na svim nivoima vlasti u FBiH koji primjenjuju Uredbu i metodologiju budžetiranja	Broj	0	FMF, kantonalna ministarstva finansija	FBiH 6 Kantoni 35 JLS 25	FBiH 10 Kantoni 75 JLS 50	FBiH 17 Kantoni 110 JLS 79

Operativni cilj	Indikator	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)	Ciljana vrijednost (2016.)
	Broj educiranih državnih službenika o primjeni metodologije za izradu budžeta u 10 koraka (na godišnjem nivou – FBiH, kantoni, JLS)	broj	0	FMF, kantonalna ministarstva finansija	FBiH – 40 Kantoni – 50 JLS – 25	FBiH – 75 Kantoni – 100 JLS – 50	FBiH – 117 Kantoni – 200 JLS – 79
3.3. Osigurati najviši stepen komplementarnosti i integracije razvojnih i sektorskih strateških dokumenata u FBiH sa programom javnih investicija	Udio razvojnog investicionog plana, koji doprinosi realizaciji razvojnih ciljeva, u ukupnom PJI	%	-	FZZPR i FMF	-	60	70
	Stepen pripreme vanjskih evaluacija projekata iz PJI	% od broja projekata	FBiH – 0 Kantoni – 0 JLS - 0	FZZPR, stalna centralna koordinirajuća tijela vlada kantona, JLS	---	2% formativne 2% sumativne	5% formativne 5% sumativne
3.4. Ojačati kapacitete u pogledu planiranja javnih investicija u FBiH (Federacija, kantoni i JLS)	Usaglasena i usvojena metodologija i uredba.	broj	0	FMF i FZZPR	1	1	1

Operativni cilj	Indikator	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor	Ciljana vrijednost (2014.)	Ciljana vrijednost (2015.)	Ciljana vrijednost (2016.)
	Broj educiranih državnih službenika o primjeni metodologije za izradu PJI (na godišnjem nivou – FBiH, kantoni, JLS)	broj	FBiH – Kantoni – JLS -	ADS FBiH, FMF, kantonalna ministarstva finansija	FBiH – 40 Kantoni – 50 JLS – 25	FBiH – 75 Kantoni – 100 JLS – 50	FBiH – 117 Kantoni – 200 JLS – 79
3.5. Ojačati kapacitete u pogledu upravljanja projektnim ciklusom u FBiH (Federacija, kantoni i JLS)	Broj educiranih državnih službenika o primjeni metodologije za upravljanje projektnim ciklusom (na godišnjem nivou – FBiH, kantoni, JLS)	broj	FBiH – Kantoni – JLS -	ADS FBiH, FMF, kantonalna ministarstva finansija	FBiH – 40 Kantoni – 50 JLS – 25	FBiH – 75 Kantoni – 100 JLS – 50	FBiH – 117 Kantoni – 200 JLS – 79
3.6. Unaprijediti nivo realizacije razvojnih prioriteta u FBiH korištenjem postojećih finansijskih institucija	Stepen pripreme vanjske evaluacije projekata finansiranih iz razvojnih sredstava	% broj projekata	0	FZZPR i Razvojne finansijske institucije	0	5%formativne 5%sumativne	10%sumativne 10%sumativne
3.7. Uspostaviti i održavati funkcionalnim mehanizme i procese koordinacije i saradnje sa donatorskom zajednicom	Uspostavljeni sektorski forumi za koordinaciju donatorske pomoći u okviru sektorskih odbora	broj sektorskih foruma	0	FZZPR i centralna koordinirajuća tijela vlada kantona	3	7	11

ZAKLJUČAK

Kako bi se ostvario zacrtani glavni cilj, te specifični i operativni ciljevi javne politike razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH, predlažemo sljedeće načine realizacije izabranih najprihvatljivijih opcija i unaprijeđenja razvojnog planiranja u FBiH:

- a) Donošenje posebnih zakonskih ili podzakonskih akata od strane svakog nivoa vlasti u FBiH pojedinačno i
 - b) Donošenje Zakona o razvojnog planiranju i upravljanju razvojem u FBiH
-
- a) Donošenje posebnih zakonskih i podzakonskih akata od strane svakog nivoa vlasti u FBiH pojedinačno.

Ovaj način realizacije izabranih najprihvatljivijih opcija podrazumijeva da se na svakom nivou vlasti u Federaciji donesu posebni zakonski i/ili podzakonski akti kojim bi se regulisala oblast razvojnog planiranja i upravljanja razvojem. Ovakav pristup ne bi bio prihvatljiv iz mnogo razloga.

Naime, donošenjem posebnih zakona i/ili podzakonskih akata na svim nivoima vlasti u Federaciji, postojao bi potencijalni rizik nepravovremenog uspostavljanja sistema razvojnog planiranja u kantonima, pri čemu bi moglo doći do usvajanja rješenja koja nisu ujednačena i harmonizirana kako po vertikalnoj liniji (FBiH – kantoni), tako i po horizontalnoj liniji (kantoni međusobno). Na taj način bi se narušila uspostava cjelovitog sistema razvojnog planiranja u Federaciji BiH i njegova integriranost u sveobuhvatan proces razvojnog planiranja u BiH.

Takođe, postoji mogućnost stvaranja različitih metodoloških pristupa razvojnog planiranju i upravljanju razvojem u kantonima, što predstavlja potencijalni rizik nedovoljne komplementarnosti i koherentnosti razvojnih ciljeva. To može dovesti do međusobnog preklapanja razvojnih prioriteta, u smislu da jedan prioritet isključuje drugi, čime bi se i dalje neefikasno trošila oskudna budžetska sredstva. Isto tako, bila bi upitna i horizontalna i vertikalna usklađenost razvojnih i sektorskih strateških dokumenata, po pitanju horizontalne i vertikalne usklađenosti i integracije razvojnih prioriteta, što bi se negativno odrazilo i na ispunjenje uvjeta za pristup predstojećim EU IPA 2 fondovima i drugim bilateralnim i multilateralim sredstvima pomoći, a to bi se negativno odrazilo na konačnu realizaciju utvrđenih razvojnih prioriteta.

Na ovakav način se, dakle, ne uspostavlja jedinstven i harmoniziran sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, što bi i dalje doprinosilo neujednačenom socio-ekonomskom rastu i razvoju kantona i Federacije u cjelini, a tako i sve većoj ekonomskoj i socijalnoj nejednakosti među građanima u FBiH.

Uz to, u procesu provedenih konsultacija sa vladama kantona i jedinicama lokalne samouprave, jednoglasno je izražena neophodnost donošenja jedinstvenog zakona, koji bi na adekvatan način regulirao proces razvojnog planiranja i upravljanja razvojem na svim nivoima vlasti u FBiH.

- b) Donošenje Zakona o razvojnog planiranju i upravljanju razvojem u FBiH

Da bi se uspostavio efikasan i dugoročno održiv sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH, evidentna je potreba unaprjeđenja pravnog okvira koji bi regulisao oblast razvojnog planiranja.

U postojećem zakonskom okviru, proces razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH je djelomično reguliran Uredbom o procesu strateškog planiranja, godišnjeg planiranja i izvještavanja u federalnim ministarstvima. Nedostatak ove Uredbe je što se ona odnosi samo na nivo FBiH, najvećim dijelom tretira operativno planiranje i izvještavanje i njom se ne definiše proces strateškog razvojnog planiranja i upravljanja razvojem niti na jednom nivou vlasti. Takođe, ni u jednom kantonu nije donešen zakonski ili pozakonski akt kojim bi se regulisala ova materija, te je pravno reguliranje neophodno kako bi se na jedinstven i harmoniziran način uredio sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem na svim nivoima vlasti u FBiH.

Ovaj način realizacije izabranih najprihvatljivijih opcija podrazumijeva donošenje jedinstvenog Zakona o razvojnog planiranju i upravljanju razvojem u FBiH (u daljem tekstu Zakon), kao ključnog instrumenta realizacije specifičnih i operativnih ciljeva, a na kraju i glavnog cilja, koji su predviđeni ovom javnom politikom. Relevantnost donošenja Zakona nije upitna, budući da se postojećim zakonskim okvirom neadekvatno uređuje sistem razvojnog planiranja, koji ne osigurava koherentnost i komplementarnost razvojnih ciljeva, horizontalnu i vertikalnu usklađenost razvojnih i sektorskih strateških dokumenata, te njihovu dosljednu implementaciju. Stoga bi zakon predstavljao odgovarajući pravni instrument putem kojeg je moguće precizno i jasno utvrditi obavezu horizontalnog i vertikalnog usklađivanja i koordinacije u oblasti razvojnog planiranja FBiH.

Cilj ovog Zakona je uspostava sistema razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH (Federacija, kantoni i JLS), koji bi omogućio transparentno i usaglašeno razvojno planiranje i upravljanje razvojem, te omogućio koordinaciju i integraciju strateških dokumenata i javnih i drugih finansijskih resursa, kako bi se osigurala efikasna realizacija definiranih prioriteta.

U tom smislu, ovim Zakonom bi se precizirali opšti ciljevi i načela, uključujući i principe za osiguranje rodne ravnopravnosti u procesu razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, vrste razvojnih i dokumenata u procesu implementacije razvojnih dokumenata. Na ovaj način Zakon se usklađuje sa postojećim obavezama iz domaćeg zakonodavstva i međunarodnih konvencija. Zakonom bi se utemeljila sva nedostajuća tijela na nivou FBiH koja su predviđena preferabilnim opcijama iz ovog dokumenta, te precizirale njihove funkcije, odgovornosti i ovlaštenja, kao i odgovornosti i ovlaštenja federalnih i kantonalnih ministarstava, kako ne bi dolazilo do preklapanja njihovih nadležnosti i kako bi na adekvatan način mogli odgovoriti zahtjevima efikasnog i efektivnog razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH.

Poštujući u cjelosti ustavne nadležnosti različitih nivoa vlasti, ovaj Zakon bi na identičan način predvidio uspostavu sistema planiranja i u kantonima, te način njegove vertikalne integracije sa razvojnim planiranjem na nivou FBiH, kao i na nivou JLS. Na ovakav način bi se uspostavilo jedinstvo modela razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, čime bi se stvorile pretpostavke za efikasnu horizontalnu i vertikalnu međuvladinu saradnju i koordinaciju razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, kako na političkom, tako i na tehničkom nivou.

Bitno je naglasiti da je u procesu provedenih konsultacija sa vladama kantona i jedinicama lokalne samouprave gotovo plebiscitarno predloženo donošenje jedinstvenog zakona, koji bi na adekvatan način regulirao proces razvojnog planiranja i upravljanja razvojem na svim nivoima vlasti u FBiH.

Zakon o razvojnog planiranju treba posmatrati i u širem kontekstu. Naime, uspostavom jedinstvenog sistema razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, stvorile bi se pretpostavke da se ovaj sistem u FBiH integriše u jedinstven sistem razvojnog planiranja na nivou BiH, čime bi FBiH dala puni doprinos u sveobuhvatnom procesu razvojnog i sektorskog planiranja

u BiH, što bi doprinjelo pravovremenom ispunjenju mnogobrojnih međunarodnih obaveza i ubrzanju procesa priključenja EU.

Zbog obimnosti i tehničkog nivoa detalja, Vlada FBiH bi posebnim podzakonskim aktom, u saradnji sa Federalnim zavodom za programiranje razvoja, propisala jedinstvene metodologije za izradu razvojnih dokumenata, programiranje razvoje, povezivanje razvojnog, budžetskog i investicionog planiranja, zatim metodologije za monitoring, evaluaciju i izvještavanje o implementaciji usvojenih razvojnih strategija, te metodologije izrade indeksa razvijenosti. Ove metodologije bi se primijenjivale na svim nivoima vlasti u FBiH. Za pojedinosti koje nije neophodno regulirati Zakonom, ostaje mogućnost da ih svi nivoi vlasti preciznije regulišu vlastitim pozakonskim aktima.

Koristi od donošenja Zakona i uspostave jedinstvenog i harmoniziranog sistema razvojnog planiranja i upravljanja razvojem uveliko prevazilaze troškove implementacije, u smislu realizacije preferabilnih opcija definiranim u ovom dokumentu. Uspostavom vertikalne i horizontalne međuvladine i sektorske saradnje i koordinacije razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, kako na političkom, tako i na tehničkom nivou, stvorile bi se pretpostavke za horizontalnu i vertikalnu usklađenost i integriranost razvojnih i sektorskih strateških dokumenata, pa tako u konačnici i koherentnost i komplementarnost razvojnih ciljeva i prioriteta. Time bi se stvorili uslovi za efikasnije trošenje budžetskih sredstava po principu „od vrha prema dnu“, gdje bi se prvo finansirali visoko rangirani prioriteti, pa tek onda oni koji su niže rangirani. Potrebno je da se ovim Zakonom posebno naglasi sektorski pristup razvojnog planiranja, čime bi se stekli uslovi za pristup predstojećim EU IPA 2 fondovima, kao i za povećanje apsorpcijske moći i drugih vanbudžetskih sredstava (donatorska sredstva, kreditna sredstva domaćih i međunarodnih razvojnih institucija i sl.), što zajedno predstavlja ogroman potencijal za finansiranje realizacije definiranih razvojnih prioriteta.

Dakle, Zakonom o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u FBiH uspostavio bi se jedinstven, politički prihvatljiv i dugoročno održiv sistem razvojnog planiranja koji bi stvorio pretpostavke efikasne realizacije definiranih razvojnih ciljeva, uz efikasno usmjeravanje budžetskih i vanbudžetskih sredstava, koji bi, dugoročno gledano, doprinosio ubrzanjem socio-ekonomskom razvoju, te stvorio pretpostavke za integrisanje u sveobuhvatan proces razvojnog planiranja u BiH i time ubrzao proces pristupanja EU.

Jedan od osnovnih principa pri uspostavi i funkcionisanju harmoniziranog sistema razvojnog planiranja i upravljanja treba biti poštovanje rodne ravnopravnosti. Ovaj princip podrazumijeva efikasno i efektivno poštovanje rodne ravnopravnosti spolova prilikom uspostavljanje strukture sistema, ravnopravno uključivanje i tretiranje potreba žena i mjuškaraca, ravnopravno uključivanje u procese konsultacija, kao i rodno odgovorni nadzor i procjenu učinka javne politike na osobe ženskog i muškog spola.

Na osnovu svega naprijed iznesenog, zaključuje se da je **najbolji način za realizaciju izabranih najprihvatljivijih opcija** za implementaciju glavnog cilja, te specifičnih i operativnih ciljeva u oblasti razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u FBiH, **donošenje Zakona o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u FBiH.**