

**Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH**



**Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ**



*Islahijet 8, telefon 049 218-220, faks 049 490-276
Ислахијет 8, телефон 049 218-220, факс 049 490-276
www.revizija-bd.ba*

Broj: 01-02-03-13-460/20
R:02-01;05-01/20
Brčko, 12.10.2020. godine

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

Upravljanje strategijama Distrikta

2020. godine

Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ



Islahijeta 8, telefon 049 218-220, faks 049 490-276
Ислахијета 8, телефон 049 218-220, факс 049 490-276
www.revizija-bd.ba

Ured-Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljem tekstu: *Ured za reviziju*) proveo je reviziju učinka na temu “**Upravljanje strategijama Distrikta**”. Revizija učinka je realizovana u skladu s Planom revizije za 2020. godinu broj: 01-13-537/19 od 15. 11. 2019. godine.

Ured za reviziju u skladu s članom 14 Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” broj: 18/18 – prečišćeni tekst) može izvršiti pregled ili ispitivanje određenog dijela ili cijelog projekta, programa ili procedura ili izdatka institucije, u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti upotrebe resurse.

Revizijom su obuhvaćene Vlada i Skupština Brčko distrikta BiH (*Brčko distrikt BiH* u daljem tekstu: *Distrikt*), odnosno njihove organizacione jedinice nadležne za procese upravljanja strategijama.

Revizija je istraživanje usmjerila na aktivnosti u cilju unapređenja efikasnosti i transparentnosti procesa planiranja, izrade i implementacije strategija kao i izvještavanja o provođenju strategija i postignutim rezultatima i efektima tih strategija.

Revizorski tim je provođenjem ove revizije došao do određenih nalaza na osnovu kojih je sačinjen Nacrt izvještaja. Zbog proglašenog stanja pandemije COVID-19, Ured za reviziju nije po ovoj reviziji učinka organizovao fokus grupu i revidiranim klijentima prezentovao preliminarne nalaze revizije. Klijentima je upućen Nacrt izvještaja i data mogućnost da se očituju, nakon čega je sastavljen konačan Izvještaj.

U Izvještaju se navode preporuke upućene Vladi i Skupštini Distrikta u cilju unapređenja efikasnosti procesa upravljanja strategijama, te postizanja većeg stepena efektivnosti i transparentnosti u strateškom upravljanju.

Reviziju je obavio revizorski tim u sastavu: Ivana Gavrić, vođa tima i Amra Ilić, član tima.

Zamjenici glavnog revizora

Amra Ilić, dipl. oec.

mr. sci. Savo Grujić, dipl. oec.

Glavni revizor

Nekir Suljagić, dipl. oec.

SADRŽAJ

IZVRŠNI REZIME.....	5
1. UVOD.....	6
1.1 Pozadina revizije.....	6
1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja.....	9
1.3 Kriteriji revizije.....	9
1.4 Obim i ograničenja revizije.....	11
1.5 Izvori i metode revizije.....	12
1.6 Struktura izvještaja.....	12
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE.....	13
2.1 Strateško planiranje.....	13
2.2 Osnov za strateško planiranje u Distriktu.....	14
2.3 Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti.....	17
2.4 Strateško, srednjoročno i godišnje planiranje.....	19
2.6 Strategije Distrikta.....	23
3. NALAZI.....	25
3.1 Planiranje, izrada i usvajanje strategija.....	25
3.1.1. Planiranje strategija.....	25
3.1.2. Izrada strategija Distrikta.....	29
3.1.3. Usvajanje i objavljivanje strategija Distrikta.....	33
3.2 Implementacija strategija, izvještavanje i aktivnosti na praćenju usvojenih strategija.....	35
3.2.1. Implenetacija i izvještavanje o provođenju startegija.....	36
3.2.2. Izvještavanje o evaluaciji.....	38
3.2.3. Aktivnosti Vlade Distrikta na praćenju usvojenih strategija.....	38
3.3 Aktivnosti Vlade Distrikta na unaprijeđenju procesa upravljanja strategijama.....	39
4. ZAKLJUČCI.....	41
5. PREPORUKE.....	43
PRILOZI.....	45

REVIZIJA UČINKA

Revizija učinka je nezavisan periodičan pregled djelovanja javnog sektora, programa ili organizacija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti trošenja javnih sredstava. Cilj revizije učinka je da utvrdi da li korišteni resursi predstavljaju najekonomičnije trošenje javnih sredstava, da li se korišćenjem raspoloživih resursa pružaju najbolje usluge, da li su ispunjeni strateški ciljevi institucije i da li postoji uticaj na implementaciju tih ciljeva. Cilj revizije učinka je i promovisanje transparentnosti, odgovornosti i boljeg učinka. Revizijama učinka žele se postići nezavisne procjene rada javnog sektora. Revizija učinka je fleksibilna u odabiru subjekata i metoda revizije, po prirodi je, zbog složenosti javnog sektora i raznovrsnosti pitanja koja se odnose na njen rad, široko obuhvatna, čime dobija na značaju kod korisnika izvještaja i javnosti.

Osnovni principi¹ u reviziji učinka su ekonomičnost, efikasnost i efektivnost i često se nazivaju tri E.

Princip **ekonomičnosti** zahtijeva postizanje odgovarajućeg nivoa kvaliteta i obima rezultata, a uz minimiziranje troškova korištenih resursa.

Princip **efikasnosti** zahtijeva ostvarivanje maksimuma rezultata iz raspoloživih resursa, odnosno, uspostavu najboljeg odnosa između iskorištenih resursa i ostvarenih rezultata.

Princip **efektivnosti** zahtijeva ostvarivanje postavljenih ciljeva.

U skladu sa ISSAI 100 revizijskim standardima, revizija učinka se odnosi na reviziju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i obuhvata:

- a) reviziju ekonomičnosti upravnih aktivnosti u skladu sa zdravim upravnim principima i praksom te politikom uprave;
- b) reviziju efikasnosti korišćenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa, uključujući ispitivanje informacionih sistema, mjera učinka i kontrolnih postupaka, kao i procedura za otklanjanje uočenih nedostataka koje provodi subjekt koji je predmet revizije; i
- c) reviziju efektivnosti učinka u odnosu na postignute ciljeve subjekta kod kojeg se obavlja revizija, te reviziju stvarnog uticaja aktivnosti u odnosu na očekivani.²

¹ Koordinacioni odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Vodič za reviziju učinka, Sarajevo 2013.

Koordinacioni odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Principi revizije učinka, Sarajevo 2009.

² Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj:11/2011

IZVRŠNI REZIME

Ured za reviziju Distrikta je proveo reviziju učinka pod nazivom “Upravljanje strategijama Distrikta”. Cilj konkretne revizije je da se utvrdi da li Vlada i Skupština Distrikta upravljaju strategijama na pravi način, da se identifikuju uska grla i slabosti institucija u procesu upravljanja strategijama Distrikta i daju preporuke u pravcu povećanja efikasnosti Vlade, Skupštine i institucija Distrikta, kao i transparentnosti u upravljanju strategijama kroz uspostavljanje praksi rada kojima bi se unaprijedili procesi planiranja, izrade i usvajanja strategija, te procesi provođenja, izvještavanja o provođenju i evaluaciji strategija.

Imajući u vidu cilj revizije, glavno revizorsko pitanje kojim se revizija bavila u ovoj studiji glasi: Da li Skupština, Vlada i institucije Distrikta efikasno upravljaju strategijama?

Provedenom revizijom koja je obuhvatila Vladu i Skupštinu Distrikta (organizacione jedinice zadužene i/ili uključene u procese upravljanja strategijama), utvrđeno je da su uspostavljene prakse planiranja, izrade, usvajanja i implementacije strategija, kao i izvještavanje o provođenju, o postignutim rezultatima i efektima strategija, uticale na neefikasnost samog procesa upravljanja strategijama u Distriktu.

Nepostojanje propisa o upravljanju strategijama, kao i strateškog, odnosno integrisanog dugoročnog planiranja, jasnih procedura i podjele nadležnosti i odgovornosti u procesu predlaganja i planiranja, ne obezbjeđuju preduslove kojima bi se osigurala analiza za mogućnosti provođenja strategija u odnosu postojećih kapaciteta, potrebnih resursa i očekivanog učinka, te dovodi do različitih praksi u svim segmentima upravljanja strategijama. Prakse izvještavanja o praćenju realizacije strategija i izvještavanja o realizaciji strategija nisu uspostavljene na način da osiguravaju potrebne informacije o ostvarenim pomacima u realizaciji, odnosno o ostvarenim rezultatima i ciljevima, efektima utrošenih resursa za izradu i provođenje strategija, o poteškoćama u realizaciji, prijedlozima za unapređenje i/ili revidiranje strateških ciljeva.

Bez efikasnog sistema upravljanja strategijama otežan je integrisan i strukturisan razvoj Distrikta, odnosno definisani pravac akcije i alokacije resursa neophodnih za ostvarenje dugoročnih ciljeva razvoja. Razvoj Distrikta bez integrisanih i strukturisanih dugoročnih ciljeva svodi se na ostvarivanje kratkoročnih pojedinačnih godišnjih ciljeve i stihijski dugoročni razvoj. Donošenje strategija nije samo sebi cilj, nije dovoljan uslov, već potreban preduslov za realizaciju predviđenih ciljeva, aktivnosti i mjera za napredak u određenoj oblasti.

U cilju unapređenja upravljanja strategijama u Distriktu, revizija je dala preporuke Vladi i Skupštini Distrikta da unaprijede proces strateškog planiranja. U svrhu povećanja efikasnosti procesa smatramo da je potrebno da Vlada i Skupština Distrikta uspostave i propisima definišu nadležnosti i urede strateško, dugoročno planiranje. Takođe, potrebno je da se u Vladi i Skupštini Distrikta unaprijedi i utvrdi jedinstven okvir načina izvještavanja o provođenju strategija i evaluaciji, da se ojačaju uloge izvršne i zakonodavne vlasti u Distriktu u praćenju, analizi i preduzimanju korektivnih aktivnosti i uspostavi transparentna evidencija svih usvojenih strategija i izvještaja o njima.

1. UVOD

U ovom poglavlju ćemo se baviti bližim objašnjenjem problema koji je revizija istraživala. Predstaviti ćemo motive i svrhu ove studije, osnovna revizorska pitanja, kriterije revizije, izvore i metode ove studije, kao i obim i ograničenja provedene revizije.

1.1 Pozadina revizije

Moderni javni sektor usmjeren je na prikupljanje i dostupnost podataka, kategorizaciju i rukovanje podacima u cilju donošenja razumnih politika.³

Strateško planiranje je tehnička funkcija koja se preduzima radi ostvarivanja i provođenja šire postavljenih ciljeva politike ili reakcije na složenost datih problema. U modernom upravljanju ono je postalo sinonim za strukturisan i integrisan pristup javnoj politici koja se zasniva na dokazima, analizi i konsenzusu.⁴

Integrisanost i strukturiranost u strateškom planiranju odnosi se na definisanje pravaca akcije i alokacije resursa neophodnih za ostvarenje dugoročnih strateških ciljeva.⁵

Strateško planiranje razvoja omogućava izbjegavanje rizika stihijskog djelovanja, pomaže boljem iskorištavanju raspoloživih resursa i omogućava dostizanje višeg nivoa standarda i blagostanja ljudi, te pravedniju socijalnu sliku društva. Iz tog razloga, strateško planiranje je nezamjenjiv faktor upravljanja razvojem u modernim zemljama i obaveza odgovornih vlasti.⁶

Na putu eurointegracija, Bosna i Hercegovina, a time i Brčko distrikt BiH, se sve češće nalazi pred zahtjevima EU za strateškim pristupom u korišćenju EU pomoći (IPA II).⁷

U skladu sa obavezama koje je BiH prihvatila međunarodnim sporazumima, Vijeće ministara BiH je usvojio Strateški okvir za BiH (2015.-2018.)⁸ kojim su planirane određene strategije koje je trebalo donijeti u periodu obuhvaćenom Strateškim okvirom.

³ Draganić A., Politike i strategije – kuda i kako?

<https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/02/20071109Politika-i-strategije-kuda-i-kako.pdf>

⁴ DIREKCIJA ZA EKONOMSKO PLANIRANJE, VIJEĆE MINISTARA BIH. Alati za strateško planiranje. Sarajevo: decembar 2014. http://www.dep.gov.ba/razvojni_dokumenti/alati%20za%20stratesko%20planiranje_sa%20naslovnom.pdf

⁵ Kancelarija za reviziju institucija BiH. Upravljanje strategijama na nivou BiH, Izvještaj revizije učinka. Sarajevo: decembar 2018. http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/revizija_ucinka/Izvjestaji2018/?id=6174

⁶ Vlada Republike Srpske. STRATEGIJA RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRPSKOJ ZA PERIOD 2017 – 2021. GODINE - Nacrt. Banja Luka: juni 2017.

<https://e-vijecenarodars.net/wp-content/uploads/2017/07/Prijedlog-strategije-razvoja-lokalne-samouprave-u-RS-2017-2021.pdf>

⁷ Direkcija za evropske integracije: „Jedna od odlika IPA II je primjena sektorskog pristupa u korištenju pomoći. Sektorski pristup ima za cilj utemeljiti „vlasništvo“ institucija u BiH nad politikama u javnom sektoru kao i nad donošenjem odluka o dodjeljivanju sredstava neophodnih za pojedine sektore. Dakle, ima za svrhu unaprijediti koherentnost između sektorske politike, trošenja proračunskih sredstava i ostvarenih rezultata. Sektorski pristup se treba zasnivati na sedam kriterija koji zajednički omogućavaju procjenu sektorske zrelosti i prepoznati su kao veoma značajni za uspješno prilagođavanje sektorskom pristupu. Prvih pet su: Dobro definirane vladine sektorske politike/strategije, Institucionalno uređenje, rukovođenje i kapaciteti za implementaciju sektorske strategije, Koordinacija sektora i donatora, Srednjoročni proračunski izgledi za implementaciju sektorskih politika, Praćenje implementacije sektorskih politika i ocjena ostvarenja, Postoje još dva kriterija koja se odnose na opći utjecaj na sektorske politike, a to su: Upravljanje javnim finansijama (efikasno, učinkovito i transparentno) i dogovori o sektorskom proračunu, Važeći i projiciran (planiran) makroekonomski okvir u kojem bi bile implementirane sektorske politike“

http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_koordinacija/ipa_2/strateski_pristup/default.aspx?id=11648&langTag=hr-HR

⁸ <http://www.dep.gov.ba/naslovna/DEP%20Strateski%20okvir%20za%20BiH.pdf>

Strateški okvir BiH obuhvata ciljeve utvrđene važećim strateškim dokumentima, obaveze preuzete Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, Strateškim dokumentom Evropske komisije za BiH, Reformskom agendom za BiH, Sporazumom za prosperitet i zapošljavanje u BiH i drugim regionalnim i međunarodnim sporazumima.

Prema podacima Kancelarije za reviziju institucija u BiH u 2018.godini nije bilo preciznih podataka koliko je strategija bilo aktuelno na nivou BiH. Vijeće ministara BiH je, prema istom izvoru, u periodu 2016-2018. godina usvojio najmanje 20 strategija iz raznih oblasti.

Za provođenje usvojenih strategija potreban je duži vremenski period i značajna finansijska sredstva. Strategije usvojene od strane Vijeća ministara BiH zahtijevaju provođenje i sredstva svih nivou vlasti u BiH, a samim tim i Distrikta.

Pored strategija BiH, entiteti donose svoje strategije, a pored razvojnih i sektorskih strategija BiH i entitetskih strategija, lokalne zajednice u BiH nadležne su za usvajanje lokalnih razvojnih programa i planova, odnosno strateškog razvoja.

Podršku lokalnog razvoja u BiH pružaju i međunarodne organizacije, između ostalog Projekat integrisanog lokalnog razvoja pokrenut je 2008. godine kao zajednička inicijativa Vlade Švajcarske i UNDP-a u Bosni i Hercegovini s ciljem usklađivanja integrisanog i inkluzivnog strateškog planiranja na lokalnom nivou i finansijskim doprinosom Evropske unije.

Brčko distrikt Bosne i Hercegovine kao jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine, osim obaveza implementacija usvojenih strategija BiH donosi strategiju razvoja Brčko distrikta BiH i sektorske strategije.

Polazne osnove i motivi koji su opredijelili Ured za reviziju da provede istraživanje na temu upravljanja strategijama prezentuju se u nastavku teksta.

Strategija razvoja Brčko distrikta BiH, kao osnova integrisanog razvoja Distrikta istekla je 2017. godine, a da javnost nije upoznata sa rezultatima i efektima njene implementacije, odnosno ciljevima koji su ispunjeni i dodatnim vrijednostima ostvarenim za razvoj Distrikta.

Finansijska revizija je za 2018. godinu utvrdila određene nedostatke u upravljanju strategijama u Distriktu i to: upravljanje Strategijom razvoja Brčko distrikta BiH, koja je prestala da važi istekom perioda na koji se odnosila (2017.godina), pri čemu nova strategija nije donesena; nedonošenje zakonom definisanih strategija (Strategija razvoja sporta u Brčko distriktu BiH, Strategija za mlade), odnosno neimplementacije strateških ciljeva i akcionih planova za provođenje strategija (Strategija i Akcioni plan za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije Brčko distrikta BiH za period 2018.-2019. godine, Strategija reforme upravljanja javnim finansijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine 2017.-2020. godine).

Pored gore navedenih nedostataka u upravljanju strategijama Distrikta, uočen je i interes javnosti za donošenje i provođenje strategije razvoja u Distriktu. U medijskim objavama vezanim za donošenje nove strategije razvoja Distrikta navodi se kritički osvrt na implementaciju prethodne Strategije razvoja Brčko distrikta BiH 2008.-2017.godine. Tako se ističe da realizacija prethodne strategije, rađene za period 2008. – 2017. godina, nije bila dovoljno praćena, da veliki dio mjera koje su u Strategiji razvoja predviđene nisu

provedene, da „izvršavanje Strategijom propisanih mjera nisu adekvatno pratile politike koje je Vlada u prethodnom periodu donosila“⁹ i slično.¹⁰

Na svom putu eurointegracija, prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, BiH je obavezna da provede reformu javne uprave. U okviru Reforme javne uprave u BiH kao jedna od reformskih oblasti utvrđena je oblast strateškog planiranja, koordinacije i izrade politika te su u okviru ove oblasti utvrđeni ciljevi. Prema dostupnim izvještajima o realizaciji ciljeva u navedenoj oblasti, najznačajniji napredak postignut je uspostavljanjem pravnog i metodološkog okvira srednjoročnog i godišnjeg programiranja rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Srpske, ojačani su kapaciteti nadležnih institucija za analizu i planiranje i razvijena su prateća informacijska rješenja. Distrikt je kao upravni nivo zabilježio najnižu stopu realizacije ciljeva u ovoj reformskoj oblasti (66%). U Godišnjem izvještaju o napretku za 2018. godinu Ured koordinatora za reformu javne uprave dao je sljedeću preporuku „Na nivou BD BiH potrebno je završiti procese na uspostavljanju formalno-pravnog okvira za strateško planiranje“.¹¹ U istom izvještaju se navodi sljedeće: „Unatoč isteku rokova, u RAP1 postoje ciljevi čija realizacija još uvijek nije započela. Najviše takvih ciljeva, njih devet, evidentirano je na nivou Brčko distrikta BiH. Federacija BiH nije počela raditi na sedam, a Republika Srpska i državni nivo na realizaciji tri cilja“¹².

Prema Izvještaju Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2018. godinu¹³ u segmentu strateškog okvira navodi se da u Distriktu ne postoji strategija za borbu protiv korupcije, premda su Strategija za borbu protiv korupcije i akcioni plan na državnom nivou usvojeni u maju 2015. godine.

U izvještaju revizije učinka “Planiranje budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Brčko distriktu BiH” koja je obuhvatila period 2012.-2014. godine naveli smo da proces planiranja kapitalnih projekata kreće od strateških planova, odnosno prioritarnih politika Vlade Distrikta koji se žele postići i to sistemskim pristupom svih odjeljenja i institucija prije svega u trogodišnjem programiranju, a potom u godišnjem budžetiranju kapitalnih projekata. U istom izvještaju utvrđeno je da se u Brčko distriktu BiH planovi izgradnje i/ili rekonstrukcije saobraćajne i komunalne infrastrukture se baziraju na finansijskim planovima, da nisu utvrđene sektorske strategije razvoja saobraćajne i komunalne infrastrukture i da Vlada Distrikta nije izradila akte, niti uspostavila jasne procedure kojima bi uspostavila vezu između propisanih politika (Opšta politika Distrikta) odnosno Strategije razvoja Distrikta i alociranja sredstava u oblasti saobraćajne i komunalne infrastrukture.

Pregledom javno dostupnih informacija o Distriktu, uočava se da usvojene strategije i podaci o njihovoj implementaciji nisu javno dostupni.

⁹ <https://www.ebrcko.net/vijesti/vijesti-brcko/49533-strategija-razvoja-brcko-distrikta-donesena-2008-istice-ove-godine.html>

¹⁰ <http://104.248.29.168/index.php/komentar/535-strategija-razvoja-brcko-distrikta-bih-ili-kako-nas-vlast-tretira-kao-idiote>

¹¹ Godišnji izvještaj o napretku, PRAĆENJE PROVOĐENJA REVIDIRANOG AKCIONOG PLANA 1 STRATEGIJE REFORME JAVNE UPRAVE U BIH, FEBRUAR 2019., str. 22

¹² Ibidem, str.6

¹³ Evropska komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2018. Godinu; Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Saopštenje za 2018. godinu o politici proširenja Evropske unije, Strazbur 17.4.2018.godine (str.14); <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/?id=19825>

Na zvaničnom portalu Vlade Distrikta u sekciji strategija javno je dostupna samo Strategija razvoja Brčko distrikta BiH 2008.-2017. koja je istekla. Na zvaničnom portalu Skupštine Distrikta pod sekcijom Odluka mogu se pronaći Strategija zaštite životne sredine Brčko distrikta BiH, IKT strategija Skupštine Brčko distrikta BiH za period 2014.-2016. godine i Akcioni plan za provođenje strategije za borbu protiv korupcije u Brčko Distriktu BiH 2018–2019.godine.

Informacije o implementaciji, praćenju i efektima provedenih strategija nisu dostupne na zvaničnim web portalima Vlade i Skupštine Distrikta.

Postojanje naprijed navedenih indikacija, prostor i potreba za unapređivanjem procesa upravljanja strategijama Distrikta bili su dovoljan razlog da Ured za reviziju planira i provede reviziju učinka na ovu temu.

1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja

Svrha revizije je da se utvrdi da li Skupština, Vlada i institucije Distrikta preduzimaju sve potrebne mjere kako bi se osigurao efikasan i transparentan sistem planiranja, izrade, usvajanja i implementacije strategija kao i izvještavanja o provođenju strategija i postignutim rezultatima i efektima tih strategija.

Bez efikasnog sistema upravljanja strategijama otežan je integrisan i strukturisan razvoj Distrikta, odnosno definisani pravac akcije i alokacije resursa neophodnih za ostvarenje dugoročnih ciljeva razvoja. Razvoj Distrikta bez integrisanih i strukturisanih dugoročnih ciljeva svodi se na ostvarivanje kratkoročnih pojedinačnih godišnjih ciljeve i stihijski dugoročni razvoj. Donošenje strategija nije samo sebi cilj, nije dovoljan uslov, već potreban preduslov za realizaciju predviđenih ciljeva, aktivnosti i mjera za napredak u određenoj oblasti.

Za bolje razumijevanje i analizu revizorskog problema definisali smo glavno revizorsko pitanje koje glasi:

- **Da li Vlada, Skupština i institucije Distrikta efikasno upravljaju strategijama?**

Kako bi se bolje razumio revizorski problem, te kako bi se olakšalo prikupljanje potrebnih podataka u provođenju revizije, definisali smo dva revizorska potpitanja i to kako slijedi:

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

1.3 Kriteriji revizije

Nakon što smo definisali revizorska pitanja i potpitanja, definisali smo kriteriji revizije kao osnovu za evaluaciju dokaza, pripremu nalaza kao i donošenje zaključaka revizije u vezi sa ciljevima revizije.

Osnov za utvrđivanje kriterija za provođenje konkretne revizije baziran je na principu „kriteriji koji su korišteni u prethodnim revizijama“ i „organizacije koje su provodile iste ili slične aktivnosti ili programe“¹⁴ i prilagođen specifičnostima Distrikta.

Za aktivnosti planiranja, izrade i usvajanja strategija kriteriji su:

- Postoji jasno definisan dugoročni planski krovni dokument na osnovu kojeg se trebaju planirati strategije
- Propisima je definisano strateško, dugoročno planiranja
- Postoji usaglašenost planiranih strategija i ostalih planskih dokumenata Vlade i institucija Distrikta (plan/program rada i plan sredstava/budžet)
- Uspostavljen je sistem kojim se osigurava podrška svih institucija u planiranju strategija u planskim dokumentima
- Vlada, Skupština i institucije Distrikta unapređuju kapacitete za strateško planiranje
- Vlada Distrikta izbor planiranih strategija vrši na bazi analize prioriteta i mogućnost provođenja istih
- Propisima je definisana metodologija, mehanizmi i koordinacija za izradu strategije Utvrđena je okvirna forma i sadržaj dokumenta strategije i akcionih planova
- Aktivnosti planiranja, izrade i usvajanja strategije su blagovremene
- Institucije imaju analize i osnove za planirane strategije, prate i analiziraju aktivnosti na izradi strategije sa aspekta rokova, kapaciteta, troškova
- Strategije imaju definisan rok za koji se donose, akcioni plan, sa jasno definisanim nosiocima, rokovima, indikatorima za praćenje, načinu i rokovima za izvještavanje i evaluaciju, obrađen finansijski aspekt provođenja strategije
- Vlada Distrikta prati rokove za izradu strategija i preduzima aktivnosti na ubrzanju unapređenju ili otklanjanju eventualnih zastoja i uspostavilo je sveobuhvatnu i ažurnu evidenciju usvojenih strategija.

Za aktivnosti provođenja, izvještavanja o provođenju strategija, evaluaciji strategija i korektivnim aktivnostima, kriteriji su:

- Institucije blagovremeno provode strategije, izvještavaju o provedenim aktivnostima i evaluaciji i o istom informišu nadležne institucije
- Uspostavljeno je odvojeno izvještavanje o provođenju strategije i izvještavanje o evaluaciji strategije
- Izvještaji o provođenju strategije sadrže informacije o realizaciji i blagovremenosti svih planiranih aktivnosti iz akcionog plana, uzrocima neizvršenja, utrošenim sredstvima, eventualnim problemima i prijedlozima za unapređenje
- Izvještaji o evaluaciji sadrže informacije o svim ostvarenim rezultatima i postignuću svih ciljeva, kao i informacije o utrošenim sredstvima za postizanje istih, problemima i prijedlozima za unapređenje
- Vlada Distrikta blagovremeno razmatra izvještaje o provođenju kao i evaluaciji strategija, donosi zaključke i preduzima blagovremene korektivne aktivnosti
- U Vladi Distrikta se prate obaveze i rokovi za dostavu izvještaja, uspostavljena je evidencija dostavljenih izvještaja o provođenju i evaluaciji strategija i isti su javno dostupni
- Skupština Distrikta blagovremeno razmatra izvještaje o provođenju kao i evaluaciji

¹⁴ Koordinacioni odbor Vrhovnih revizorskih institucija u BiH: Vodič za reviziju učinka, Sarajevo 2013.str.46-47

strategija, donosi zaključke i preuzima blagovremene korektivne aktivnosti.

1.4 Obim i ograničenja revizije

Revizijom se obuhvataju procesi planiranja, izrade i usvajanja strategija, izvještavanja o provođenju i evaluaciji strategija Vlade i Skupštine Distrikta, kao i transparentnost navedenih procesa.

Ova revizija učinka je organizovana, planirana i provedena kroz predstudijsko istraživanje, te kroz glavnu studiju. U fazi predstudijskog istraživanja prikupljani su opšti podaci i informacije o procesima planiranja, izrade i usvajanja strategija, izvještavanja o provođenju i evaluaciji strategija. U ovoj fazi revizije učinka potvrđeno je postojanje revizijskog problema i izvršena priprema plana provođenja glavne studije. Podaci i informacije opšteg karaktera prikupljani su, pretežno, na osnovu podataka Sekretarijata Vlade Distrikta, Ureda za reviziju, te dostupnih studija, strategija, izvještaja i akademskih članaka o upravljanju strategijama u BiH.

U fazi glavne studije revizija učinka je ispitivala aktivnosti Vlade i Skupštine Distrikta u upravljanju strategijama.

Pod upravljanjem podrazumijevamo sljedeće aktivnosti:

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

Analizirali smo strategije koje usvajaju Vlada i Skupština Distrikta.

U cilju dobijanja šire slike pokušali smo prikupiti podatke o svim strategijama usvojenim od strane Vlade i Skupštine Distrikta do kraja 2019.godine, a detaljnije smo se bavili procesom upravljanja strategijama na bazi uzorka.

Posmatrali smo aktivnosti Vlade Distrikta koje su ključne za strateško planiranje, sa jedne strane, i pojedinačnih institucija, nosioca izrade strategija, sa druge strane.

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

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

- 1. Strategija razvoja Distrikta**
- 2. Strategija za borbu protiv korupcije u Distriktu**
- 3. Strategija komunikacije Vlade i**
- 4. Komunikacijska strategija Skupštine**

Kod izbora uzorka strategija za ilustraciju, koristili smo se sljedećim kriterijima:

- **Obuhvat strategije: od važnosti za BiH (obaveza u skladu sa BiH strategijom), od važnosti za Distrikt u cjelini i od važnosti za instituciju koja je donosi**
- **Period važenja strategije je istekao i planira se ili je usvojena nova strategije u istoj oblasti**
- **Strategija sa istim predmetom u posmatranim institucijama Distrikta, Vladi i Skupštini.**

Revizija se nije bavila analizom konkretnih strateških ciljeva.

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

I pored činjenice da smo ilustrovali upravljanje četiri strategije u Distriktu, smatramo da se preporuke revizije mogu primijeniti i na institucije u Distriktu koje učestvuju u strateškom planiranju, izradi i implementaciji i izvještavanju.

1.5 Izvori i metode revizije

Kako bi se osigurala informacije za dobijanje odgovora na postavljena revizorska pitanja, izvršili smo proučavanje propisa i praksi iz oblasti planiranja, izrade, usvajanja, izvještavanja o provođenju i evaluaciji strategija.

Informacije smo, također, prikupljali iz razgovora, evidencija i dokumentacije odgovornih institucija: Vlade i Skupštine Distrikta.

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

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

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

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

1.6 Struktura izvještaja

U skladu sa Principima revizije učinka, u uvodnom poglavlju navedeni su razlozi zbog kojih je Ured za reviziju odlučio provesti navedenu reviziju učinka kao i revizorska pitanja, obim, ograničenja u radu i metodologija rada. Slijedi poglavlje 2 u kojem se prezentuju osnovne informacije o procesu upravljanja strategijama. Nakon objašnjenja procesa, prezentuju su nalazi provedene revizije i vrši njihova analiza u poglavlju 3, a poglavlja 4 i 5 rezervisana su za predstavljanje zaključaka i preporuka.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

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

2.1 Strateško planiranje

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

- Strateško, dugoročno planiranje
- Srednjoročno planiranje
- Godišnje planiranje

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

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

Strukturirano strateško planiranje najjednostavnije je prikazano po modelu 4 koraka i treba da odgovori na sljedeća pitanja:

- KORAK 1: Gdje smo sada?
KORAK 2: Gdje želimo biti?
KORAK 3: Kako ćemo doći tamo?
KORAK 4: Kako ćemo znati kada smo došli tamo?¹⁵

Strateški planovi pomažu organizacijama da razmišljaju unaprijed, da identifikuju prioritete, da efikasno raspoređuju sredstva i prate napredak u odnosu na utvrđene ciljeve.¹⁶ Ovi planovi također mogu pomoći nadležnim institucijama da donose odluke zasnovane na informacijama oko raspodjele sredstava, jer se strateškim planovima uspostavljaju veze između potreba, sredstava, usluga i rezultata u organima uprave, a

¹⁵ Strukturirani pristup strateškom planiranju u 4 koraka prvi je put primijenila računovodstveno preduzeće Price Waterhouse Coopers 1980. godine koji daje vrlo jednostavan, ali sveobuhvatan pristup izradi, razvoju i provođenju strateškog plana (Schmidt, Enock, Laycock, 2009) prema: Kraljić Tihana, Horizontalna i vertikalna konzistentnost strateškog planiranja - odgovornost QUADRUPLE HELIX dionika u djelotvornom upravljanju razvojem u Republici Hrvatskoj, doktorska disertacija, Sveučilište Josipa Juraja Strossmayera u Osijeku, Međunarodni međusveučilišni poslijediplomski interdisciplinarni doktorski studij Poduzetništvo i inovativnost, (http://www.ices.hr/wp-content/uploads/2017/02/PhD-thesis_Tihana_Kraljic.pdf) str: 57

¹⁶ Priručnik za strateško planiranje u tužilaštvima BiH, https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=48585

takođe se može identifikovati tekuće neispunjene potrebe i pomoći u dugoročnom planiranju sredstava. Da bi obezbijedio realnu osnovu za djelovanje, strateški plan mora biti finansijski prihvatljiv i ostvarljiv i trebao bi jasno demonstrirati da se ulažu napori da se raspoloživa sredstva iskoriste efikasno.¹⁷

2.2 Osnov za strateško planiranje u Distriktu

U Distriktu, sam proces upravljanje strategijama nije posebnim zakonskim i/ili podzakonskim propisom definisan.

Donošenje strategija zakonom je definisano u oblastima zaštite životne sredine, zaštite voda, vazduha, prirode, upravljanju otpadom, zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, u oblasti prevencije korupcije, prostornog planiranja i građenja, planiranja, projektovanja i razvoja Distrikta, u oblasti sporta, podsticaju privrednog razvoja, položaja i djelovanja mladih, kao i u oblasti stručnog usavršavanja u državnoj službi.

Kao što smo napomenuli u ranijem dijelu teksta, zakonima Distrikta definisana je obaveza donošenja slijedećih strategija:

R. br.	Naziv strategije	Nadležnost predlaganja strategije	Nadležnost usvajanja strategije	Period važenja i/ili Napomena
1.	Strategija zaštite životne sredine ¹⁸	Gradonačelnik	Skupština	
2.	Strategija Distrikta o zaštiti voda ¹⁹	Gradonačelnik	Skupština	Period važenja od namanje 10 godina
3.	Strategija zaštite vazduha Distrikta sa akcionim planom upravljanja kvaliteta vazduha ²⁰	Gradonačelnik	Skupština	Period važenja 10 godina
4.	Strategija zaštite prirode Distrikta ²¹ sa Planom implementacije	Gradonačelnik	Skupština	Period važenja 10 godina
5.	Plan zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća ²²	Odjeljenje za javnu bezbjednost, Vlada	Skupština	Rok za donošenje – 6 mjeseci od dana stupanja na snagu zakona
6.	Strategija za borbu protiv korupcije i Akcionog plana ²³	Ured za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije		Strategija i Akcioni plan se izrađuju u skladu sa principima utvrđenim u državnoj strategiji
7.	Strategija upravljanja čvrstim otpadom ²⁴	Nadležno odjeljenje	Skupština	Period važenja 10 godina

¹⁷ https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=48585 Strateško planiranje i upravljanje - Priručnik za tužilaštva u Bosni i Hercegovini 2012

¹⁸ Zakon o zaštiti životne sredine Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 24/04, 01/05, 19/07 i 09/09

¹⁹ Zakon o zaštiti voda Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 25/04, 01/05 i 19/07

²⁰ Zakon o zaštiti vazduha Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 25/04, 01/05, 19/07 i 09/09

²¹ Zakon o zaštiti prirode Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 24/04, 01/05 i 19/07

²² Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Brčko distriktu BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 29/16 i 33/16

²³ Zakon o uredu za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije u Brčko distriktu BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 25/18

²⁴ Zakon o upravljanju otpadom u Brčko distriktu BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 10/18 (prečišćeni tekst)

8.	Strategija prostornog razvoja Distrikta ²⁵		Skupština	
9.	Strategija i programi razvoja sporta ²⁶	Vlada	Skupština	Period važenja - najmanje 4 godine
10.	Strategija i planovi društveno-ekonomskog razvoja Distrikta ²⁷			Djelatnost Zavoda za planiranje, projektovanje i razvoj Distrikta
11.	Strategija za mlade ²⁸	Izrađuje Odjeljenje za stručne i administrativne poslove u saradnji sa Vijećem mladih a Vlada odobrava	Skupština	Period važenja - 5 godina
12.	Strategiju stručnog usavršavanja službenika, odnosno namještenika ²⁹	Šef Odjeljenja za stručne i administrativne poslove	Vlada	Period važenja – 3 godine
13.	Strategija razvoja ³⁰	Vlada	Skupština	
14.	Sektorske strategije razvoja ³¹	Budžetski korisnici	Vlada	

Pored obaveza donošenja strategija koje su zakonima Distrikta propisane, Distrikt ima obaveze koje proističu iz strategija sa nivoa BiH (strategija reforme javne uprave, državne strategije za rad na predmetima i rješavanje pitanja vezanih za ratne zločine, strategije socijalnog uključivanja i dr.), strateškim obavezama utvrđenim u procesu evropskih integracija i strateškim obavezama drugih međunarodnih sporazuma.

Opšta politika Distrikta predstavlja dokument Skupštine Distrikta kojim se utvrđuje strateški okvir i pravci djelovanja Vlade i institucija Distrikta.

Opšta politika za period 2013.-2016.godine, pred Vladu i institucije utvrdila je oblasti za koje je potrebno donijeti strategije, kao što su: strategija upravljanja šumama, strategija upravljanja javnom imovinom, strategija o mladima.³² Opšta politika Distrikta za period 2016.-2020.godine pred Vladu i institucije utvrdila je oblasti za koje je potrebno donijeti strategije kao što su: strategija upravljanja javnom imovinom, strategija razvoja zdravstva,

²⁵ Zakon o prostornom planiranju i građenju u Brčko distriktu BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 29/08, 18/17, 48/18 i 54/18

²⁶ Zakon o sportu u Brčko distriktu BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 14/11

²⁷ Zakon o planiranju, projektovanju i razvoju Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 12/19 i 23/19

²⁸ Zakon o mladima Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 18/17

²⁹ Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 9/14, 37/15, 48/16, 9/17, 50/18 i 14/19

³⁰ Zakon o budžetu Brčko distrikta BiH Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 34/19 od 24.12.2019.godine

³¹ Ibidem

³² - Šume, kao važno prirodno bogatstvo Distrikta, potrebno je zaštititi od uništavanja i izgraditi strategiju za upravljanje šumama u pogledu pošumljavanja, održavanja i upotrebe šuma u svrhu razvoja drvne industrije, turizma, planinarenja i lova.

- Potrebno je da gradonačelnik i Vlada donesu odgovarajuću strategiju upravljanja javnom imovinom radi što racionalnijeg i efikasnijeg korištenja imovine Distrikta koja će biti u funkciji razvoja privrede i povećanja produktivnog zapošljavanja.

- Preko nadležne skupštinske komisije potrebno je pokrenuti inicijativu za donošenje strategije o mladima kao podloge za donošenje zakona o mladima i zakona o nevladinim organizacijama, te drugih zakonskih akata, kako bi se riješila njihova statusna pitanja.

strategija o mladima³³ i utvrdila je oblasti u kojima se trebaju implementirati strategije a to su: strategija životne sredine i međunarodne strategije koje se tiču prevencije, sigurnosti i odgovora na prirodne i/ili druge nesreće³⁴.

Tokom provođenja revizije, Skupština Distrikta je usvojila Zakon o budžetu³⁵ koji, između ostalog, uvodi i definiše strateške dokumente Distrikta, a posebno strategiju razvoja i sektorske strategije, te definiše trogodišnje strateške planove i planove razvojnih programa i povezuje strateško planiranje, srednjoročno i godišnje planiranje sa planiranjem budžeta.³⁶

Vlada Distrikta se putem potpisanog Protokola o saradnji sa Projektom integriranog lokalnog razvoja (3.10.2017.godine) obavezala, između ostalog, na saradnju u izradi Strategije razvoja Distrikta, te jačanju institucionalnog okvira za upravljanje razvojem. Do okončanja revizije, određene aktivnosti su u okviru saradnje i izvršene (sastanci, izrađena Analiza kapaciteta i modela za planiranje i upravljanje razvojem javne uprave Distrikta sa prijedlogom institucionalnog/organizacionog modela za upravljanje razvojem, sačinjen Operativni plan za unapređenje sistema strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Distriktu, održana obuka o upravljanju razvojem u Distriktu, uspostavljen odsjek za strateško planiranje Vlade Distrikta koji je i započeo sa radom, formiran je Odbor za razvoj Distrikta i Radna grupa za utvrđivanje koncepta izgradnje sistema strateškog planiranja i upravljanja razvojem Distrikta i sačinjen Nacrt Strateške platforme u sklopu izrade Strategije razvoja Distrikta za period 2021-2027. godina).

U okviru reforme javne uprave u BiH, kroz aktivnosti na implementaciji Akcionog plana 1 za reformu javne uprave³⁷, a posebno putem projekta „Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika-faza II SPPD II“ (26. jun 2016. – 26. novembar 2018.), Distrikt je učestvovao u implementaciji i izvršena je obuka iz oblasti strateškog planiranja i razvoja javnih politika. U pulugodišnjem izvještaju o napretku za 2018. godinu Ured koordinatora za reformu javne uprave izvijestio je da je za Distrikt predložena metodologija za institucionalizaciju planiranja i nastavljene su aktivnosti za njeno usvajanje i naglasio da je „u ovom izvještajnom razdoblju formirana nova organizacijska jedinica - Odsjek za

³³ - Potrebno je da gradonačelnik i Vlada donesu odgovarajuću strategiju upravljanja javnom imovinom radi racionalnijeg i efikasnijeg korištenja imovine Distrikta koja će biti u funkciji razvoja privrede i povećanja produktivnog zapošljavanja.

- Skupština će od Vlade zahtijevati izradu strategije razvoja zdravstva u Distriktu radi dobijanja odgovora na pitanje u kom smjeru treba ići razvoj i do kojeg nivoa.

- Preko nadležne skupštinske komisije potrebno je pokrenuti inicijativu za donošenje strategije o mladima kao podloge za donošenje zakona o mladima i zakona o nevladinim organizacijama, te drugih zakonskih akata, kako bi se riješila njihova statusna pitanja.

³⁴ - Vlada će na osnovu Strategije zaštite životne okoline osmisliti adekvatne politike i druge mjere koje će osigurati da pitanje zaštite životnog okoliša bude povezano s politikama i zahtjevima ekonomskog i društvenog razvoja. U okviru reforme javne uprave uspostaviti, prema preporuci iz strategije, odjeljenje za okoliš-resurse.

- Vlada Distrikta će javnu sigurnost organizovati, unapređivati i usklađivati sa savremenim međunarodnim trendovima, međunarodnim strategijama i inicijativama, uvažavajući UN strategiju smanjenja rizika od katastrofa, Hyogo okvir za djelovanje, Direktive Evropske unije koje se tiču prevencije, sigurnosti i odgovora na prirodne i/ili druge nesreće.

³⁵ Zakon o budžetu Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj:34/19

³⁶ Članovi 32-35 Zakona o budžetu Brčko distrikta BiH

³⁷ <http://riju.parco.gov.ba/akcioni-plan-1-uz-strategiju-reforme-javne-uprave/> usvojen u Vijeću ministara BiH, entitetskim i Vladi Brčko distrikta 2006. godine, istovremeno sa Strategijom i njegovo provođenje je odmah počelo.

strateško planiranje i očekuje se donošenje Odluke³⁸ Vlade o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade i institucija Brčko distrikta BiH³⁹. Zbog kašnjenja u realizaciji reformskih mjera, ali i stvaranja određenih pretpostavki za realizaciju reformskih mjera koje su planirane u narednom periodu, Ured koordinatora za reformu javne uprave je dao preporuku za Distrikt da je potrebno da završi procese na uspostavljanju formalno-pravnog okvira za strateško planiranje.

Nakon predstavljanja osnova za strateško planiranje predstaviti ćemo uloge i nadležnosti za strateško planiranje u Distriktu.

2.3 Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Nadležnosti za upravljanje strategijama Distrikta su Zakonom o Vladi⁴⁰ delegirane Sekretarijatu i koordinatoru Vlade Distrikta (strateško planiranje) i Dogradonačelniku Distrikta (kontinuirana politička i strateška analiza).

Nadležnost strateškog planiranja i regionalne saradnje Zakonom o javnoj upravi Distrikta⁴¹ povjerena je Odjeljenju za privredni razvoj, sport i kulturu. Istim zakonom Odjeljenju za komunalne poslove delegirana je nadležnost za razvoj politike, strategije i pravnog okvira za upravljanje snabdijevanjem električnom energijom, vodom i plinom i zbrinjavanjem čvrstog otpada i otpadnih voda.

Strateško planiranje i upravljanje strategijama Distrikta nije zasebno utvrđeno kao javna nadležnost u okviru javne uprave, ali se u okviru nadležnosti definisanih u organizacionim planovima pojedinih segmenata javne uprave Distrikta utvrđeni poslovi u navedenoj oblasti.

Po utvrđenoj potrebi za upravljanjem strategijama Distrikta, 2018. godine je izmijenjen organizacioni plan Kancelarije gradonačelnika i u okviru Sekretarijata Vlade Brčko distrikta BiH, odnosno Sektora za opšte poslove i strateško planiranje, uspostavljen je Odsjek za

³⁸ Ista Odluka navodi se kao postignuće u 2017. godini (Članovima Vlade je 06.07.2017. godine prezentovan Nacrt odluke o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade i institucija Brčko distrikta BiH i ista još uvijek nije donesena od strane Vlade), te kao postignuće za prvu polovinu 2018. godine (U prvoj polovini 2018. godine, postignut je značajan napredak u oblasti strateškog planiranja u Brčko distriktu BiH formiranjem nove organizacione jedinice - Odsjek za strateško planiranje i očekuje se donošenje Odluke Vlade o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade i institucija Brčko distrikta BiH.) <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2018/11/Prilog-pregled-realizacije-aktivnosti-po-reformskim-oblastima-RAP1-2018.pdf>

³⁹ Godišnji izvještaj o napretku, PRAĆENJE PROVOĐENJA REVIDIRANOG AKCIONOG PLANA 1 STRATEGIJE REFORME JAVNE UPRAVE U BIH, FEBRUAR 2019., str. 21-22

⁴⁰ Zakon o vladi Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 10/18 (prečišćen tekst), 49/18, 8/19 i 10/19

⁴¹ Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 19/07, 02/08, 43/08, 09/13, 48/16 i 09/18

strateško planiranje⁴². Kadrovske popunjavanje Odsjeka za strateško planiranje⁴³ završeno je 18.03.2019. godine.

Prema podacima dobijenim od Odsjeka za strateško planiranje isti je nadležan za vršenje stručnih, administrativnih i drugih poslove iz nadležnosti:

- praćenja procesa modernizacije javne uprave
- praćenja provedbe razvojne i sektorskih strategija kao i operativnih i godišnjih planova i programa
- predlaganje njihove prilagodbe i unapređivanja i sudjelovanjem u njihovoj izradi obavljanjem drugih poslova koji su u funkciji modernizacije i uspostave profesionalne, učinkovite, politički nepristrane i demokratski odgovorne javne uprave koja će biti spremna i osposobljena usvojiti i implementirati zakone i regulative koje su usvojile zemlje članice Europske unije, provedbe zakona i propisa nadležnih tijela i institucija BiH i Brčko distrikta BiH iz oblasti uprave, pod nadzorom i instrukcijama gradonačelnika.

Pored Odsjeka za strateško planiranje, u okviru opisa poslova sljedećih pozicija eksplicitno se spominju poslovi strateškog upravljanja⁴⁴:

- Šef Pododjeljenja za privredni razvoj (Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu) u okviru nadležnosti Pododjeljenja obavlja poslove iz djelokruga rada vezanih za statistiku i analize, strateško planiranje i regionalnu saradnju,
- Viši stručni saradnik za promociju investicija i podsticaj razvoja (Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu) je, između ostalog, nadležan da učestvuje u kreiranju strateških planova privrednog razvoja, kreira strateške mjere za stimulisanje zapošljavanja i samozapošljavanja, radi na interregionalnoj implementaciji strateških programa razvoja, definiše elemente strateškog upravljanja razvojem Distrikta,
- Viši stručni saradnik za koordinaciju obaveza u procesu evropskih integracija (Odjeljenje za evropske integracije i međunarodnu saradnju) – sudjeluje u pripremanju i predlaganju strateških dokumenata na nivou BiH, potrebnih za evropske integracije,
- Šef Pododjeljenja za razvoj i strategiju komunalnih usluga (Odjeljenje za komunalne poslove) u okviru nadležnosti Pododjeljenja vrši izradu nacrtu strategije za upravljanje i snabdijevanje Brčko distrikta BiH električnom energijom, vodom i plinom i strategije za upravljanje čvrstim otpadom i otpadnim vodama, organizuje javnu raspravu i stručnu raspravu o nacrtu strategija u komunalnoj oblasti, izrađuje strategiju razvoja usluga u komunalnoj djelatnosti, vrši promociju strategije, edukaciju zainteresovanih s ciljem upoznavanja sa strateškim ciljevima,
- Šef Pododjeljenja za šumarstvo i vodoprivredu (Odjeljenje za poljoprivredu,

⁴² Odlukom o izmjenama i dopunama organizacionog plana Ureda gradonačelnika Brčko distrikta BiH prečišćeni tekst broj 33-001490/15 od 12.01.2017.godine broj predmeta 33-001490/15 broj akta 01.1-1141SM-0071/18 od 19.04.2018.godine, u okviru Sekretarijata Vlade Brčko distrikta BiH, odnosno Sektora za opće poslove i strateško planiranje, uspostavljen je Odsjek za strateško planiranje. Odsjek za strateško planiranje nastao je kao rezultat Protokola o saradnji između Vlade Brčko distrikta BiH i Projekta integriranog lokalnog razvoja (UNDP i Vlada Švajcarske)

⁴³ Odsjek za strateško planiranje ima 3 zaposlenika i to šef Odsjeka za strateško planiranje i dva stručna saradnika za strateško planiranje jedan ekonomske struke a drugi pravne struke.

⁴⁴ Prema dokumentu „Analiza kapaciteta i modela za planiranje i upravljanje razvojem javne uprave Brčko distrikta BiH sa prijedlogom institucionalnog/organizacionog modela za upravljanje razvojem“ Dokument je nastao kao dio podrške Projekta integriranog lokalnog razvoja (UNDP i Vlada Švajcarske) i nadležnostima Odjeljenja iz dokumenata finansijske revizije

šumarstvo i vodoprivredu) u okviru nadležnosti Pododjeljenja zadužen je za pripremanje strategija i razvojnih politika upravljanja šumama i šumskim fondom, lovištima i lovnim fondom, vodama, vodoprivrednim objektima i javnim vodnim dobrom.

Pored navedenih pozicija, u javnoj upravi Distrikta su utvrđene i pozicije koje nemaju eksplicitno navedene poslove strateškog upravljanja ali su im u neposrednoj vezi (poslovi planiranja, praćenja, poslovi analize i izvještavanja vezani za organizacione jedinice, za projekte i sl.).

Pored navedenih nadležnosti javne uprave Distrikta, Skupština Distrikta je osnivanjem Zavoda za planiranje, projektovanje i razvoj Distrikta (Zakonom o planiranju, projektovanju i razvoju Distrikta), između ostalog, imenovanom Zavodu povjerila nadležnosti planiranja i izrade strategija Distrikta. Između ostalog, Zavodu je povjerena nadležnost za izradu dokumenata prostornog Planiranja Distrikta (strategija prostornog razvoja Distrikta i dr.), kao i izradu strategija i Planova društveno-ekonomskog razvoja Distrikta.

Skupština Distrikta je zakonodavno tijelo i određuje opštu politiku Distrikta. Pored opšte uloge u određivanju politike Distrikta, u Skupštini Distrikta, Poslovnikom o radu⁴⁵ utvrđeno je da Komisija za komunalnu, javnu djelatnost i zaštitu životne sredine razmatra, analizira i daje preporuke o strategiji Distrikta za očuvanje životne sredine i prati implementaciju strategije Distrikta za očuvanje životne sredine.

Ukoliko sumiramo sve gore rečeno, regulatorna osnova i obaveza strateškog planiranja proističe iz novog Zakona o budžetu Distrikta i odnosi se na sve budžetske korisnike, a institucionalni okvir za strateško upravljanje dodijeljen je Vladi, Skupštini i Zavodu za planiranje, projektovanje i razvoj. Vlada Distrikta je, u skladu sa svojim nadležnostima i potrebama upravljanja strategijama Distrikta, ojačala institucionalni sistem, uspostavljanjem Odsjeka za strateško planiranje koji je od 2019. godine započeo sa radom. Do okončanja revizije (juni 2020. godine), Zavod za planiranje, projektovanje i razvoj nije u praksi zaživio sa radom.

2.4 Strateško, srednjoročno i godišnje planiranje

Strateško i budžetsko planiranje predstavljaju dva interaktivna procesa.

Strateškim planom se ustanovljavaju pravci djelovanja, dok se budžetom osiguravaju sredstva potrebna za provođenje tog plana.

„Postavljanje ciljeva i strateških programa pomaže organizaciji da ustanovi prioritete koji su neophodni da bi se izradio budžet, dok je nasuprot tome strateški plan koji zanemaruje fiskalnu realnost nemoguće provesti. Stoga je ključno da proces strateškog planiranja postane integralan dio procesa budžetskog i finansijskog planiranja organizacije.

- Dugoročno planiranje - prioritete, očekivani rezultati i dugoročni ciljevi za postizanje

⁴⁵ Poslovnik o radu Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (prečišćeni tekst) Član 59 Nadležnosti Komisije za komunalnu, javnu djelatnost i zaštitu okoliša (https://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/Poslovnik_o_radu_Skupstine_Brcko_distrikta_BiH-precisceni_tekst_B.pdf)

- željenog stanja za period od 5-10 godina;
- Srednjoročno planiranje - sa konkretnim ciljevima koji se žele realizovati u roku od 3 godine sa specifičnim vremenskim planom realizacije i indikatorima za mjerenje postizanja rezultata
 - Kratkoročno planiranje - gdje se utvrđuju aktivnosti, rokovi, odgovornosti i indikatori za praćenje.⁴⁶

Sa druge strane, planiranje budžeta je proces koji se sastoji od procjene sredstava, analize politika, razvoja ciljeva i raspodjele sredstava među budžetskim korisnicima.

Prema Svjetskoj banci, propusti u povezivanju politika, planiranja i budžetiranja predstavljaju jedan od najvažnijih faktora koji doprinosi lošim rezultatima budžeta na makro, strateškom i operativnom nivou u zemljama u razvoju. U mnogim zemljama, sistemi su podijeljeni, te se izrada politika, planiranje i budžetiranje odvijaju nezavisno jedan od drugog.⁴⁷ Isti izvor navodi i da u odsustvu efikasnih procesa donošenja odluka, kreiranje politika, planiranje i budžetiranje nisu međusobno povezani i nisu ograničeni raspoloživim resursima ili strateškim prioritetima. Sve u svemu, ovo dovodi do masovnog neslaganja između onoga što je obećano putem vladinih politika i onoga što je ostvarivo. Godišnji proces budžeta stoga više liči na slagalicu kojom se prikazuje da postoji dovoljno finansijskih sredstava, nego na raspodjelu sredstava po osnovu jasnih politika i u svrhu postizanja strateških ciljeva.

Integrisana politika, planiranje i budžetiranje su osnova za programe rashoda koji su vođeni političkim prioritetima i usklađeni sa budžetskom realnošću. Izazov je u efikasnijem upravljanju tenzija između "potreba" i "dostupnosti". Srednjoročni pristup obezbjeđuje takav okvir povezivanja i olakšava upravljanje nastalih tenzija između potreba politike i budžetske realnosti tokom cijelog budžetskog ciklusa.⁴⁸

Segmentom planiranja budžeta kapitalnih potreba komunalne i saobraćajne infrastrukture u Distriktu u odnosu na provođenje strateških ciljeva više smo se bavili u provedenoj reviziji učinka „Planiranje budžeta kapitalnih potreba saobraćajne i komunalne infrastrukture u Brčko distriktu BiH”⁴⁹, odnosno pretočavanjem strateških ciljeva u trogodišnje ciljeve i DOB, i godišnjih ciljeva u budžet Distrikta.

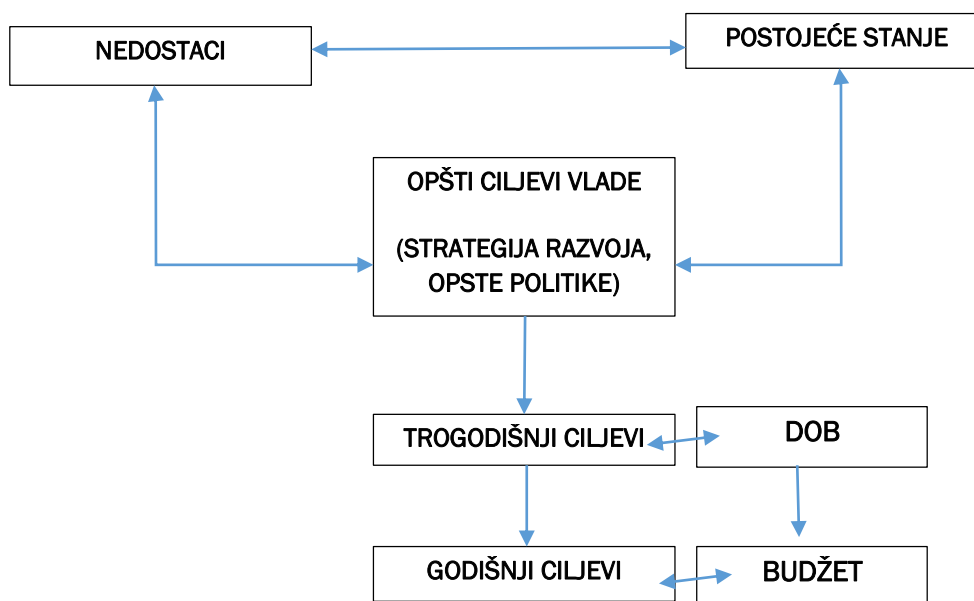
⁴⁶ https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/docservlet?p_id_doc=48585 Strateško planiranje i upravljanje - Priručnik za tužilaštva u Bosni i Hercegovini 2012

⁴⁷ WORLD BANK (1998).PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT HANDBOOK. Washington, D.C:The International Bank for Reconstruction and Development

⁴⁸ WORLD BANK (1998).PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT HANDBOOK. Washington, D.C:The International Bank for Reconstruction and Development

⁴⁹ <http://revizija-bd.ba/index.php/izvijestaji-bs/category/28-revizija-ucinka?download=517:planiranje-budzeta>

Grafikon 1: Provođenje strateških ciljeva



U ovoj reviziji bavimo se planiranjem, izradom i implementacijom strategija kao i izvještavanjem o provođenju strategija i postignutim rezultatima i efektima tih strategija.

Osnovni preduslov za strateško planiranje je postojanje jasno definisanog dugoročnog planskog krovnog dokumenta na osnovu kojeg se trebaju planirati strategije – odnosno postojanje strateškog okvira koji uključuje razvojne i sektorske strategije Distrikta, opšte politike Distrikta, strategija BiH u kojima Distrikt ima obaveza implementacije, kao i dugoročnih obaveza proisteklih iz međunarodnih sporazuma i ugovora.

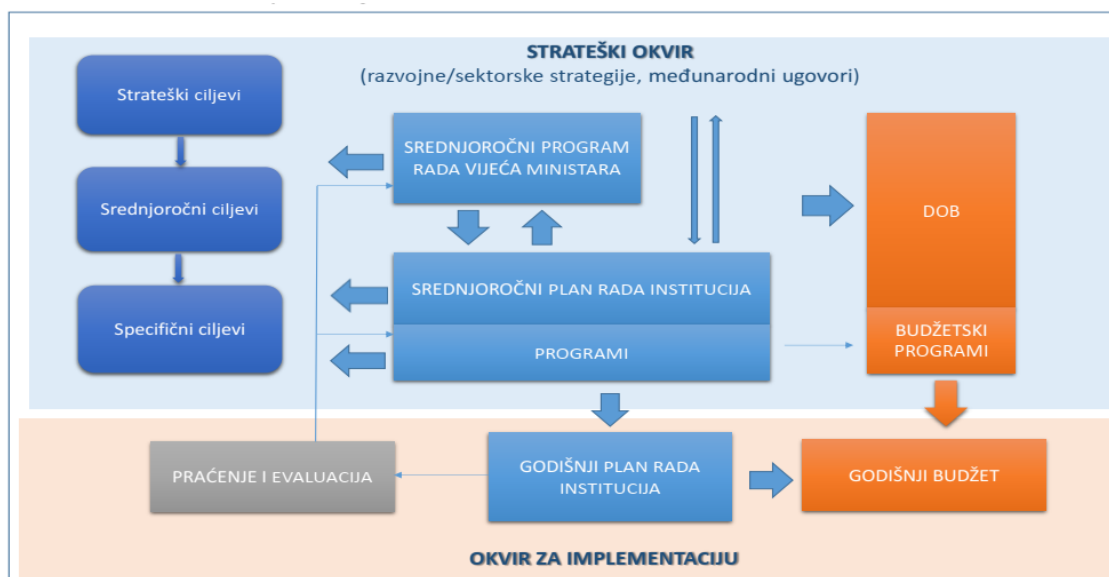
Preduslov za planiranje strategija Distrikta je da je propisima Distrikta definisano strateško, dugoročno planiranje, da su jasno definisane nadležnosti, da je definisana metodologija, mehanizmi i koordinacija za izradu strategija, odnosno utvrđena je okvirna forma i sadržaj dokumenta strategija i akcionih planova.

Proces upravljanje strategijama u BiH je uređen i propisan za nivoe vlasti.

Na nivou Vijeća ministara BiH propisan je strateški pristup, odnosno srednjoročno planiranje, praćenje i izvještavanje u institucijama BiH⁵⁰:

Grafikon 2: Srednjoročno planiranje, praćenje i izvještavanje u institucijama BiH

⁵⁰ Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 62/14). Pored navedene Odluke, doneseno je i Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, 44/15)



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

Vlada Republike Srpske u skladu s Odlukom o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade Republike Srpske i republičkih organa uprave (Službeni glasnik RS broj 50/16) u godišnjem programu rada planira donošenje strategija, a za već usvojene strategije u programu rada se planiraju aktivnosti na realizaciji strateških ciljeva. Narodna Skupština Republike Srpske u svom programu rada planira usvajanje pojedinačnih strategija planiranih od strane Vlade i takođe planira aktivnosti na izvještavanju o realizaciji strategija. Takođe, Vlada Republike Srpske je donijela Odluku o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa za oblast strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Republici Srpskoj i imenovala Radnu grupu za sprovođenje procjene uticaja propisa za oblast strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Republici Srpskoj. Podršku radu radne grupe i izradi Završnog izvještaja o procjeni uticaja propisa u oblasti strateškog planiranja pružio je Projekat integrisanog lokalnog razvoja – ILDP (zajednički projekat Vlade Švajcarske i Razvojnog programa UN u BiH).⁵¹

U Federaciji Bosne i Hercegovine donijet je Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem („Službene novine Federacije BiH, broj 32/17- 28.04.2017. godine). Ovim zakonom uređuju se ciljevi i principi razvojnog planiranja i upravljanja razvojem Federacije Bosne i Hercegovine, kantona i jedinica lokalne samouprave, vrste strateških dokumenata, vrste dokumenata neophodnih u postupku implementacije strateških dokumenata, tijela odgovorna za razvojno planiranje i upravljanje razvojem, proces razvojnog planiranja i upravljanja razvojem u Federaciji BiH, programiranje, monitoring, evaluacija i izvještavanje o implementaciji strateških dokumenata, finansiranje implementacije strateških dokumenata i nadzor nad primjenom ovog zakona. Podzakonski akt: Uredba o izradi strateških dokumenata u Federaciji BiH; Uredba o trogodišnjem i godišnjem planiranju, monitoringu i izvještavanju u Federaciji BiH, Uredba o evaluaciji strateških dokumenata u Federaciji BiH, Uredba o izradi strateških dokumenata u Federaciji BiH i Uredba o izradi

⁵¹ 4. Sastanak posebne grupe za reformu javne uprave, Direkcija za evropske integracije, V ministara BiH

indeksa razvijenosti u Federaciji BiH. Prema dostupnim podacima u osam kantona postoje operativna tijela za koordinaciju strateškog planiranja.⁵²

Kroz Projekat integriranog lokalnog razvoja (ILDP) kao zajedničke inicijative Vlade Švajcarske i UNDP-a u BiH, s ciljem usklađivanja integrisanog i inkluzivnog strateškog planiranja na lokalnom nivou, od 2008. godine 40 opština i gradova u BiH je bilo uključeno u projekat, a što je rezultiralo time da su lokalne razvojne strategije bile ključne platforme za pripremu budžeta i investicija jedinica lokalne samouprave.⁵³

Vlada Distrikta se putem potpisanog Protokola o saradnji uključila u Projekat integriranog lokalnog razvoja (3. 10. 2017. godine).

2.6 Strategije Distrikta

U Distriktu ne postoji jedinstvena baza podataka o usvojenim strategijama. Odsjek za strateško planiranje u procesu je uspostavljanja baze podataka. Do okončanja revizije (juni 2020.godine) uspostavljena baza usvojenih strategija je djelimično kompletirana na osnovu podataka dobijenih od nadležnih institucija Distrikta.

Prema podacima Sekretarijata Vlade Distrikta, odnosno Odsjeka za strateško planiranje u Distriktu je evidentirano 16 strateških dokumenata i to:

R. br.	Naziv dokumenta	Vremenski period na koji se odnosi strategija
1.	Strategija komunikacije Vlade Brčko distrikta BiH 2017-2020	2017-2020
2.	Akcioni plan za rješavanje problema Roma u Brčko distriktu BiH 2017-2020	2017-2020
3.	Strategija razvoja Brčko distrikta 2008.-2017. godine	2008-2017
4.	Strategija zaštite životne sredine Brčko distrikta BiH za period 2016-2026. godine	2016-2026
5.	Akcioni plan energetske održivog razvoja (SEAP)	kraj 2020
6.	Prostorni plan Brčko distrikta BiH 2007-2017. godine	2007-2017
7.	Urbanistički plan grada Brčko (II) 2007-2017. godine	2007-2017
8.	Srednjoročni program prioriteta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija za period 2015.-2020. godine	2015-2020
9.	Izveštaj o implementaciji Akcijskog plana za provođenje mjera iz Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 2015.-2018. godine	2015-2018
10.	Strategija stručnog usavršavanja službenika i namještenika zaposlenih u Vladi Brčko distrikta BiH za period 2018.-2020. godine	2018-2020
11.	Strategija reforme upravljanja javnim finansijama Brčko distrikta BiH 2017-2020	2017-2020
12.	Strateški plan Policije Brčko distrikta BiH za period 2019.-2023.	2019-2023
13.	Strategija za reformu sektora pravde 2014-2018. godine	2014-2018
14.	Strategija za borbu protiv korupcije Brčko distrikta BiH 2018-2019. godine	2018-2019
15.	Strateški plan Tužilaštva Brčko distrikta BiH za period 2019-2021. godine	2019-2021

⁵² 4. Sastanak posebne grupe za reformu javne uprave, Direkcija za evropske integracije, Vijeće ministara BiH

⁵³ Gradovi i opštine BiH uključene u Projekat integrisanog lokalnog razvoja (ILDP)

https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1IEGNfGIPwFLBKp451DPpWo_2Ufo&hl=hr&ll=44.09220976768423%2C17.512400000000017&z=7

16.	Strategija za odnose s javnošću i informisanje za period 2019-2021. godine	2019-2021
17.	Trogodišnji poslovni plan JP "Putevi Brčko" d.o.o. Brčko distrikt BiH za period 2020-2022. godine	2020-2022
18.	Strateški plan JP "Komunalno Brčko" za period 2019-2021	2019-2021

Pored navedenih strateških dokumenata, na osnovu pregleda objavljenih Odluka u Službenim glasilima Distrikta, konstatuje se da su Vlada i/ili Skupština Distrikta dale saglasnost na veći broj strateških dokumenata (strategije, akcioni planovi, politike razvoja i sl.).⁵⁴ Takođe, Vlada i/ili Skupština Distrikta su u istom periodu Odlukama imenovale lica za učešće u radnim grupama za upravljanje strateškim dokumentima na nivou Distrikta, ali i na nivou BiH (izrada strateških dokumenata, upravnih i nadzornih odbora, radnih grupa za praćenje implementacije i sl.)⁵⁵.

⁵⁴ U prilogu broj 2: Spisak Odluka o davanju saglasnosti na strateške dokumente u Distriktu za period 2002-2019. prema podacima iz Hronoloških registara Službenih glasnika Distrikta 2002-2019.godina

⁵⁵ U prilogu broj 3: Spisak objavljenih odluka o imenovanju u radna tijela BiH u procesima upravljanja BiH strategijama i strateškim dokumentima Distrikta prema podacima iz Hronoloških registara Službenih glasnika Distrikta 2002-2019.godina

3. NALAZI

U ovom poglavlju prezentujemo najvažnije nalaze do kojih se došlo tokom revizije. Nalazi ukazuju na slabosti procesa i predstavljaju odstupanje od uspostavljenih kriterija revizije. U skladu sa revizorskim pitanjima, nalazi revizije se prikazuju u dvije cjeline. Nalazi vezani za planiranje, izradu i usvajanje strategija bit će prezentovani u prvom dijelu, potom će biti prezentovani nalazi vezani za provođenje, izvještavanje o provođenju strategija i evaluaciji strategija.

3.1 Planiranje, izrada i usvajanje strategija

U ovom dijelu izvještaja predstavljeni su nalazi i informacije koji se odnose na procese planiranja, izrade i usvajanja strategija.

3.1.1. Planiranje strategija

U Distriktu nije posebnim zakonskim i/ili podzakonskim propisom definisan regulatorni okvir kojim se uređuje sistem strateškog planiranja.

Novim Zakonom o budžetu Distrikta u 2019.godini⁵⁶ uvode se pojmovi strategije razvoja⁵⁷ i sektorskih strategija⁵⁸ kao vrste planskih dokumenata u poglavlju izrade Budžeta i finansijskog plana, definišu opšta načela pripreme (koordinacija, analiza i konsultacija, usaglašavanje i utvrđivanje zajedničke i realne vizije razvoja) i vremenski obuhvat (minimum srednjoročni period). Strategija razvoja je novim zakonom o Budžetu Distrikta određena kao osnov za izradu programa rada Vlade Distrikta. Sektorske strategije proističu iz strategije razvoja i definisane su kao osnov za izradu sektorskih strateških planova, programa javnih investicija, mjera ekonomske politike, Dokumenta okvirnog budžeta kao i budžeta Distrikta. Premda je novi Zakon u primjeni od 1. 1. 2020. godine, strategija razvoja Distrikta, a samim tim i sektorske strategije razvoja nisu usvojene, a s druge strane, aktivnosti na pripremi Budžeta za 2021. godinu prema Budžetskom kalendaru već uveliko teku.

Novim Zakonom o Budžetu određuje se da će Vlada usvojiti dokument pod nazivom Metodologija za izradu strateških dokumenata i implementacionih dokumenata kojim će definisati kriterije za određivanje prioriternih aktivnosti, finansijski okvir, indikatore izvršenja i uspješnosti, izvještavanje i procese koordinacije prilikom izrade strateških dokumenata, strukturu, nosioce aktivnosti i rokove izvršenja navedenih aktivnosti. Do okončanja revizije, Vlada nije usvojila Metodologiju za izradu strateških dokumenata.

⁵⁶ Zakon o budžetu Brčko distrikta BiH Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj 34/19 od 24.12.2019.godine

⁵⁷ Strategiju razvoja na prijedlog Vlade usvaja Skupština

⁵⁸ Sektorske strategije razvoja na prijedlog budžetskog korisnika usvaja Vlada

Tokom revizije uočen je nedostatak jasno definisanih funkcija i odgovornosti u upravljanju strategijama Distrikta, što može imati direktan uticaj na efikasnost procesa planiranja strategija Distrikta.

Nadležnosti strateškog planiranja i upravljanja razvojem Distrikta povjerena je sa jedne strane novoformiranoj organizacionoj jedinici Vlade, odnosno Odsjeku za strateško planiranje, pored navedene organizacione jedinice nadležnosti strateškog planiranja i upravljanja razvojem imaju i druga odjeljenja i institucije Distrikta u skladu sa svojim nadležnostima (Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu, Odjeljenje za komunalne poslove, Odjeljenje za prostorno planiranje i dr.). Sa druge strane, zakonodavac Distrikta je nadležnost izrade strategija i planova društveno ekonomskog razvoja Distrikta povjerio Zavodu za planiranje, projektovanje i razvoj Distrikta, koji do okončanja revizije (juni 2020.godine) nije započeo sa radom.⁵⁹

U Distriktu ne postoji jasno definisan dugoročni planski krovni dokument na osnovu kojeg se trebaju planirati strategije. Do okončanja revizije, Vlada Distrikta je u saradnji sa Projektom integrisanog razvoja izradila Nacrta Strateške platforme u sklopu izrade Strategije razvoja Brčko distrikta BiH 2021-2027. godine.⁶⁰ Strategija razvoja Distrikta, kao osnovna razvojna strategija Distrikta istekla je 2017.godine i do okončanja ove revizije nije donesena nova.

S obzirom na nepostojanje jasno definisanog okvira u procesu strateškog planiranja uočeno je da su u praksi donošeni strateški dokumenti pod različitim nazivima⁶¹, različitim strukturama i metodološkim pristupima, s različitim periodima važenja, različitim obuhvatom, sa ili bez procjene finansijskih implikacija i izvora finansiranja, bez jasno propisane procedure i pratećih analiza i saglasnosti.

Analizom planskih dokumenata Vlade Distrikta konstatujemo da **ne postoji usaglašenost planiranih strategija i ostalih planskih dokumenata Vlade i institucija Distrikta (plan/program rada i plan sredstava/budžet).**

Radi ilustracije u nastavku prezentujemo primjer neusaglašenosti planskih dokumenata i planirane Strategije razvoja Distrikta.

Strategije razvoja Distrikta usvojena je za period 2008-2017.godna.

U posljednjoj godini važenja Strategije, u Budžetu za 2017. godinu na organizacionom kodu Odjeljenja za privredni razvoj, sport i kulturu planirana su i odobrena sredstva u iznosu od 150.000,00 KM za usluge izrade dokumenta Strategija razvoja Distrikta za period 2018-2025.godina⁶². U programu rada Vlade Distrikta za 2017.godinu aktivnosti vezane za izradu Strategije razvoja nisu planirane. Krajem 2017.godine Odjeljenje za privredni razvoj je ispred Vlade Distrikta potpisalo Protokol o saradnji između Vlade Brčko distrikta BiH i

⁵⁹ Po pitanju nadležnosti Zavoda u strateškom planiranju, prema izjavama odgovornih lica, Vlada je podnijela apelaciju, a do okončanja revizije informacije i dokumentacija nisu predočene revizorskom timu

⁶⁰ U drugoj polovini jula mjeseca 2020.godine, dokument je objavljen na službenoj stranici Vlade Distrikta sa upućenim pozivom zainteresovanim stranama da dostave komentare i sugestije na predloženi dokument.

⁶¹ Strategija, Akcioni plan, Platforma, Politika

⁶² Pododjeljenje za privredni razvoj, ekonomski kod 613991 – ostale nespomenute usluge i dažbine (<http://www.vlada.bdcentral.net/content/DownloadAttachment/?id=b65c62f5-e484-42f4-b864-310ef75a3b47&langTag=bs>)

Projekta integriranog lokalnog razvoja (ILDP) kojim se Odjeljenju za privredni razvoj sport i kulturu pruža tehnička i stručna pomoć u procesu izrade nove Strategije razvoja Distrikta (metodološke smjernice, podrška kod projektnog zadatka, podrška osiguranju kvaliteta). U 2018.godini, ponovljena je aktivnost planiranja sredstava i neplaniranja aktivnosti za izradu Strategije razvoja Distrikta. Odjeljenje za privredni razvoj je u 2018. godini, po dobijanju Odluke o davanju saglasnosti na Projektni zadatak za izradu Nacrta strategije razvoja Distrikta za period 2019.-2026. godine od strane Skupštine Distrikta⁶³, provelo postupak javne nabavke za usluge „Izrade Strategije razvoja Distrikta“ koji je po izjavljenoj žalbi na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača u januaru 2019. godine poništen u cijelosti.⁶⁴

U 2019.godini je započeo sa radom Odsjek za strateško planiranje, te je od kraja 2019. godine za izradu Strategije razvoja Distrikta postali zajednički nadležni Odjeljenje za privredni razvoj sport i kulturu i Sektor za opšte poslove i strateško planiranje u saradnji sa ILDP.⁶⁵ Potpisan je Protokol o dopuni Protokola o saradnji između Vlade Distrikta i ILDP-a u decembru 2019.godine (16. 12. 2019. godina) prema kojem su dodatno definisani međusobni odnosi ILDP-a i Vlade Distrikta i Odjeljenje za privredni razvoj je realizovalo sredstva – grant UNDP BiH za izradu Strategije razvoja Distrikta za period 2020-2027. godina u iznosu od 65.000,00 KM. Po potpisivanju Protokola o dopuni Protokola intenziviraju se aktivnosti Vlade Distrikta na izradi i donošenju Strategije razvoja Distrikta, ali za period 2021-2027. godina.⁶⁶

U programima rada Vlade Distrikta, malo prostora zauzimaju aktivnosti vezane za izradu i/ili usvajanje strateških dokumenata, pri čemu nije uočena jasna veza planiranih aktivnosti i potrebnih sredstava. Takođe, primjera radi, Odjeljenje za privredni razvoj je u Budžetu Distrikta za 2013.godinu planirao i odobrena su mu sredstva za Izradu strategije razvoja sporta Distrikta⁶⁷, a programom rada Vlade za 2018., 2019. i 2020. godinu planirana je aktivnost na unapređenje sporta u Distriktu koja između ostalog navodi i aktivnost usvajanja Strategije razvoja sporta Distrikta za period 2017.-2022.g., odnosno period koji već uveliko teče.

Sa druge strane, Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja, za period 2008. i 2013. godine je izrađena i usvojena od strane Vlade, ali od strane Skupštine nije⁶⁸ te je Odjeljenje za poljoprivredu Distrikta pokrenulo inicijativu za izradu strategije u poljoprivredi kao krovnog dokumenta kojim će biti definisano u kojem pravcu treba da se kreće razvoj ove oblasti u narednom periodu⁶⁹.

⁶³ Prijedlog Projektnog zadatka za izradu Nacrta strategije razvoja Distrikta Vlade Distrikta upućen Skupštini odnosio (broj: predmeta: 02-000316/17 od 28.2.2018.godine) se na period 2018-2025.godina, a Skupština Distrikta je Odlukom broj 01-02-348/18 od 11.4.2018. godine utvrdila period važenja strategije 2019-2026.godina

⁶⁴ Ured za razmatranje žalbi, broj: JN2-01 -07- I -710-8/1 od 11.1.2019.godine

⁶⁵ Informacija za Vladu o stanju strateškog planiranja u Brčko distriktu BiH (Izvor: Odsjek za strateško planiranje i Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu)

⁶⁶ Vlada Distrikta na nastavku 72.redovne sjednice (decembar 2019.) razmatra i usvaja informaciju o stanju strateškog planiranja u Distriktu, na 79. sjednici (juni 2020.godine) razmatra i usvaja prijedloga Odluke o imenovanju članova radne grupe za utvrđivanje koncepta izgradnje sistema strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Distriktu

⁶⁷ Ranije pomenuto da je Strategija razvoja sporta Zakonom Distrikta definisan dokument. Pored navedenog u Budžetu Distrikta za 2013. godinu planirana su sredstva za izradu Strategije u iznosu od 15.000,00 KM

⁶⁸ <https://www.infobrcko.com/vijesti/item/9146-brcko-radi-se-na-razvijanju-strategije-za-razvoj-polioprivrede.html>

⁶⁹ <https://radiobrcko.ba/vijesti-brcko/izrada-strategije-razvoja-polioprivrede-do-kraja-godine/>

Rezultat **nedostatka jasno definisane vizije i pravnog okvira** kojim bi se utvrdila svrha, procesi, funkcije i odgovornosti u ciklusu razvojnog planiranja i upravljanja razvojem ogleđa se u ilustovanim primjerima u nekoherentnosti u izradi bazičnog razvojnog strateškog dokumenta Distrikta, nejasnim institucionalnim odgovornostima, aktivnostima na *ad hoc* osnovi, dupliranju u djelovanju, neefikasnom korištenju finansijskih resursa i u konačnici usporenom planskom razvoju Distrikta.

Navedeni primjeri za ilustraciju ukazuju da **aktivnosti planiranja, izrade i usvajanja strategije nisu blagovremene**. Na primjeru strategije razvoja Distrikta uočavamo da je ista planirana od strane Vlade za period 2018.-2025.⁷⁰ godine, a izrađuje se za period 2021.-2027.⁷¹ godine. Takođe, programom rada Vlade planira se usvajanje strategije za period koji već teče.

Do okončanja revizije u Distriktu **nije zaživio sistem kojim se osigurava podrška svim institucijama u planiranju strategija u planskim dokumentima**. Novim Zakonom o Budžetu Distrikta, nadležnost za pružanje podrške budžetskim korisnicima Distrikta u planiranju strategija u planskim dokumentima povjerena je Odsjeku za strateško planiranje.

Pored navedenog, po pitanju planiranja i izrada strategija na BiH nivou vlasti, Distrikt imenuje svoje predstavnike u radna tijela za upravljanje strategijama.⁷² U Distriktu je uspostavljen sistem kojim se jasno definišu uloge i odgovornosti imenovanih predstavnika Distrikta u radnim tijelima na državnom nivou, a posebno dio koji se odnosi na izvještavanje. Propisan je obrazac koji sadrži i opis preuzetih obaveza (sa detaljnim opisom, vremenskim rokovima i nosiocima aktivnosti), način realizacije obaveza, kao i nosioci realizacije obaveza u Distriktu. Ispunjeni obrazac za izvještavanje se dostavlja rukovodiocu organa uprave i Glavnom koordinatoru Vlade Distrikta. Na osnovu dobijenih informacija mogu se planirati obaveze Vlade vezane za strateško upravljanje (davanje saglasnosti na BiH strategiju ili strateški okvir, potreba izrade sopstvene strategije, potreba izrade i/ili implementacije mjera i drugo). Tokom revizije **se nismo uvjerali da se podaci iz izvještaja predstavnika Distrikta u radnim tijelima za izradu BiH strategija koriste za strateško planiranje Distrikta**.

Pored toga što **nije propisana obaveza da Vlada Distrikta izbor planiranih strategija vrši na bazi analize prioriteta i mogućnost provođenja istih**, nismo se u vršenju revizije uvjerali da je prilikom planiranja strategija Distrikta uspostavljena praksa analiziranja prioriteta i mogućnosti provođenja istih.

Vlada i Skupština Distrikta **unapređuju kapacitete za razvojno strateško planiranje**. Vlada Distrikta je 2018. godine oformila organizacionu jedinicu za strateško planiranje (Odsjek

⁷⁰ Pri čemu se Odlukom Skupštine (projektni zadatak) planira za period 2019.-2026. godinu, a sredstva su realizovana za zadatak izrade strategije za period 2020.-2027. godine

⁷¹ Prema podacima Sektora za strateško planiranje

⁷² „Uspostavljena je praksa da nosilac izrade strategija (institucija BiH) traži od entiteta i Distrikta da delegiraju svoje članove za izradu strategija“ prema Izvještaju revizije učinka „Upravljanje strategijama na nivou BiH“, Sarajevo, decembar 2018.godina

za strateško planiranje), potpisala Protokol o saradnji sa ILDP-om, započela aktivnosti na integrisanom strateškom planiranju formirajući intersektorske radne grupe. S druge strane Skupština Distrikta je usvajanjem novog Zakona o budžetu dala podršku integrisanom strateškom razvojnom planiranju Distrikta. Pored navedenog, u okviru Reforme javne uprave u BiH održane su edukacije za službenike Distrikta u strateškom planiranju i predstavnika Vlade Distrikta. Takođe, realizacija Protokola o saradnji sa ILDP-om, obuhvatila je i prezentaciju značaja i uloge strateškog planiranja zvaničnicima Distrikta.

Prema iznesenim stavovima Evropske Komisije, regulatorni i zakonski okvir za srednjoročno planiranje politika postoji na državnom i entitetskom nivou, ali ne i u pojedinim kantonima i Brčko Distriktu. Centralni planski dokumenti, kao što su srednjoročni i godišnji državni program, dokument okvirnog budžeta i akcioni plan za realizaciju prioriteta iz izvještaja za BiH uglavnom nisu usklađeni, kako međusobno, tako ni sa sektorskim strategijama. Ne postoji tijelo zaduženo za pregled kvaliteta politika koje bi vršilo provjeru koherentnosti i dosljednosti, te pravnu i finansijsku kontrolu prijedloga politika.⁷³

3.1.2. Izrada strategija Distrikta

Ne postoje propisi ili uputstva kojima se definiše metodologija izrade strategija, niti mehanizmi izrade i koordinacije kada su u pitanju intersektorske strategije.

Propisima Distrikta nije definisana metodologija, mehanizmi i koordinacija za izradu strategije.

Izrada strategija se razlikuje od slučaja do slučaja. U slučajevima u kojima je strategija propisana zakonom Distrikta, način njene izrade nije propisan.

Za izradu Strategije prostornog razvoja Distrikta, Skupština Distrikta je donijela Odluku⁷⁴ o izradi strategije sa smjernicama za izradu, obaveznim elementima, nosiocem aktivnosti, javnim uvidom, sredstvima za izradu i definisala da će se ista realizovati putem ugovora o pružanju usluga (angažovanje eksperata). Za izradu Nacrta Strategije razvoja Distrikta, Skupština Distrikta je na prijedlog Vlade dala saglasnost na projektni zadatak za izradu Nacrta Strategije.⁷⁵

Strategija zaštite životne sredine Brčko distrikta BiH za period 2006-2016. godine izrađena je od strane angažovanih eksperata.⁷⁶

U posmatranom primjeru, Strategija razvoja Distrikta, nakon poništenog postupka javnih nabavki za angažovanje eksternih eksperata koji bi sačinili dokument, izrađuje se prema

⁷³ Analitički izvještaj u prilog dokumentu Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, Mišljenje Komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU (29.5.2019., prevod 10.6.2019.god)

http://dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_strategija/Upitnik/misljenje/?id=21811

U ovom Mišljenju, Komisija ocjenjuje zahtjev Bosne i Hercegovine na osnovu sposobnosti zemlje da ispuni kriterije koje je Evropsko vijeće postavilo u Kopenhagenu 1993. godine i u Madridu 1995. godine, posebno u pogledu administrativnih kapaciteta zemlje i uslova Procesu stabilizacije i pridruživanja. U Mišljenju su takođe uzeti u obzir dosadašnji rezultati Bosne i Hercegovine u ispunjavanju obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), koji je stupio na snagu 1. juna 2015. godine

⁷⁴ Odluka o pristupanju izradi Strategije prostornog razvoja Brčko distrikta BiH broj: 01-02-93/17 od 15.3.2017.godine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 11/17 od 20.3.2017.godine)

⁷⁵ Odluka o davanju saglasnosti na Projektni zadatak za izradu Nacrta Strategije razvoja Brčko distrikta BiH broj: 01-02-348/18 od 11.4.2018.godine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 15/18 od 16.4.2018.godine)

⁷⁶ Odlukom Gradonačelnika, broj: 01-014-017081/07 od 2. 10.2007. godine, dodijeljen je ugovor za nabavku usluga izrade „Desetogodišnje strategije zaštite životne sredine (okoline) na području Brčko distrikta BiH 2008–2018.“

Protokolu o dopuni Protokola o saradnji u saradnji sa konsultantima angažovanim od strane ILDP-a i Odbora za razvoj (imenovane intersektorske radne grupe).

Izrada Strategije komunikacije Vlade Distrikta proizašla je i iz procesa reforme javne uprave u BiH i procesa evropskih integracija i okončana je kroz projekat finansiran iz Fonda za RJU BiH (FRJU projekat 002).⁷⁷

Izrada Strategije komunikacije Skupštine Distrikta proistekla je iz projekta Misiji OSCE-a u BiH „Modernizacija entitetskih parlamenata i Skupštine Brčko distrikta BiH za Evropu“, čije finansiranje je odobrila Vlada Velike Britanije. Na izradi Strategije radila je komisija sastavljena od adekvatnog kadra iz Stručne službe i Komisije za evropske integracije uz tehničku i ekspertsku pomoć OSCE-a. Tokom provođenja revizije, Stručna služba Skupštine formirala je radnu grupu sa zadatkom da u saradnji sa OSCE-om analizira stepen realizacije ranije utvrđenih zadataka Strategije komunikacije kako bi se pristupilo izradi nove strategije.

Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije nalaže se entitetima i Distriktu BiH da usvoje i razviju strategiju za borbu protiv korupcije i akcioni plan u skladu sa opštim principima koji su izloženi u državnoj Strategiji za borbu protiv korupcije.

Na izradi Strategije borbe protiv korupcije Distrikta za period 2018.-2019.godina (prema Strategiji za borbu protiv korupcije 2015 – 2019.godine BiH), radila je radna grupa⁷⁸ sačinjena od predstavnika izvršne, zakonodavne vlasti, pravosudnih i drugih relevantnih institucija i organizacija Distrikta uz tehničku pomoć Agencije za prevenciju korupcije BiH i OSCE-a.⁷⁹ Za implementaciju ciljeva Strategije borbe protiv korupcije 2009.-2014. godine Vlada Distrikta je izradila i usvojila Akcioni plan (6.12.2011.godine).⁸⁰ Prethodna Strategija borbe protiv korupcije i Akcioni plan za implementaciju Strategije Odlukom Gradonačelnika Distrikta je usvojena⁸¹, a sačinio je PRSP⁸² tim u saradnji sa Međuentitetskom radnom grupom za antikorupciju.

⁷⁷ <http://new.parco.gov.ba/latn/?page=345> Projekat je obuhvatio tehničku pomoć u istraživanju i analizi komunikacijskih kapaciteta, praksi i stavova javnosti o centrima izvršne vlasti, što je rezultiralo definisanjem komunikacijskih kanala, poruka, ciljnih grupa i komunikacijskih aktivnosti centara izvršne vlasti kao polazne osnove za strateški pristup institucionalnom komuniciranju i izradu nacrtu nedostajućih strategija komuniciranja (Vijeće ministara BiH, Vlada Distrikta) i nacrtu godišnjih akcionih planova za strategije komunikacije. Organizacija, izvođač, partner projekta: Đikić Consulting Services i Đikić doo Sarajevo, ukupan ugovoreni budžet projekta iznosio je 127.800,00 KM, Projekat finansiran iz Fonda RJU

⁷⁸ Odluka o imenovanju Komisije za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije broj: 48-001025/16 od 16.6.2017. godine i Dopuna Odluke broj: 05-001073/17 od 19.3.2018.godine

⁷⁹ Izvještaj o reviziji finansijskog poslovanja Kancelarije gradonačelnika Brčko distrikta BiH za period 01.01.-31.12.2016. godine: „Revizijom smo utvrdili da radna grupa nije, do 30.06.2016. godine, izradila nacrt strategije za borbu protiv korupcije i akcioni plan za sprovođenje iste, što nije u skladu sa odredbama člana

2 Odluke o imenovanju radne grupe za izradu strategije za borbu protiv korupcije u Brčko distriktu BiH i akcionog plana za implementaciju strategije“. Više u poglavlju 6.3 Plan i program rada i realizacija predviđenih zadataka istog Izvještaja.

⁸⁰ Javni izvještaj za 2012. godinu Kancelarije za reviziju: „U toku 2012. godine Vlada Brčko distrikta BiH nije izvršila niti izvršila planirane aktivnosti na implementaciji Akcionog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009. – 2014.) u Brčko distriktu BiH, dok su izdaci za „Usluge sprovođenja koncepta za realizaciju dijela aktivnosti iz planova djelovanja protiv korupcije“ u iznosu 136.890,00 KM, realizovani bez dosljedne primjene Instrukcije o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko distriktu BiH u dijelu dokumentovanja obima i kvaliteta nabavljenih usluga“. Više u poglavlju 5.6. Strategija za borbu protiv korupcije, glava Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Brčko distrikta BiH na dan 31. 12. 2012. godine

⁸¹ Odluka Gradonačelnika Broj: 01-014-031027/03 od 03.11.2003. godine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj:10/04 od 7.4.2004.godine

⁸² Srednjoročna razvojna strategija BiH

Na osnovu izloženih primjera iz prethodnih paragrafa može se zaključiti da sam proces na izradi strateških dokumenata u Distriktu nije definisan i **ne mora obavezno sadržavati obrazloženje potreba za donošenjem strateškog dokumenta, njegovu vezu sa postojećim strateškim dokumentima, metodologiju izrade (nosiocima odgovornosti, rokovi za izradu, potreba za ekspertnim uslugama, procjenu finansijskih implikacija izrade dokumenta), potrebu za konsultacijama (međuresorskim, ciljne grupe, javna rasprava), procjenu troškova izrade strateškog dokumenta i plan izvještavanja Vlade i/ili Skupštine o realizaciji izrade strateškog dokumenta.**

Obzirom na značaj strategija za definisane pravce razvoja u Distriktu nije propisana obaveza javnih konsultacija kod izrade strategija.

Takođe nije jasno definisano koja mišljenja i saglasnosti je potrebno dostaviti Vladi Distrikta uz prijedlog Strategije.

U Distriktu nije utvrđena okvirna forma i sadržaj dokumenta strategije i akcionih planova, te se **strategije kao dokumenti razlikuju po formi, sadržajnom obuhvatu i sadržaju akcionih planova, definisanom načinu izvještavanja o provođenju i evaluaciji strategija.**

Na primjeru Strategije komunikacije Vlade Distrikta za period 2017-2020.godina i Komunikacijske strategije Skupštine Distrikta za period 2016-2018. godina, iako su iste u konačnici izrađene kako bi uspostavile efikasniji sistem interne i eksterne komunikacije institucija Distrikta, uviđaju se značajne metodološke različitosti, kao i razlika u sadržaju i elementima dokumenata⁸³.

Komunikacijska strategija Skupštine (Matrica strateških ciljeva⁸⁴ i podciljeva), za svaki od navedenih ciljeva i podciljeva definiše aktivnosti, mjerljive indikatore sa rokom realizacije i sredstva provjere, delegira odgovornost za provođenje aktivnosti i definiše procjenu finansijskih implikacija za svaku aktivnosti. Strategija propisuje nosioce aktivnosti monitoringa i evaluacije Strategije i rokove za izvještavanje.⁸⁵

Strategija komunikacije Vlade definiše pet opštih strateških ciljeva (unapređenje i jačanje), osam ciljeva eksterne i pet ciljeva interne komunikacije. U definisanju ciljeva u Strategiji komunikacije definišu se i mjerljivi pokazatelji željenog stanja („povećati stepen povjerenja građana u institucije Distrikta sa 50% prema procjeni na viši nivo“). Uz Strategiju komunikacije nije izrađen Akcioni plan, već se za realizaciju strateških ciljeva definiše potreba donošenja godišnjih komunikacijskih akcionih planova. Strategijom se propisuje obaveza godišnje evaluacije i to po opštim i specifičnim ciljevima i propisuju se metode vršenja evaluacije (kvalitativna i kvantitativna analiza) koju priprema Sektor za informisanje i dostavlja ga Vladi.

Iz navedenih primjera uočava se različita praksa izrade akcionih planova.

⁸³ Komunikacijska strategija Skupštine kao elemente sadrži: uvod, metodologiju izrade, analizu stanja, internu i eksternu komunikaciju, preporuke za provođenje i matricu strateških ciljeva i podciljeva. Dokument sadrži komunikacijsku misiju i viziju kojoj se teži i strateški ciljevi su utvrđeni nakon provođenja SWOT analize (koja je sastavni dio dokumenta). Strategija komunikacije Vlade kao elemente sadrži: uvod, komunikacijske ciljeve, ciljne grupe, strukturu implementacije, osnovne poruke, principe strateške komunikacije sa javnošću, evaluaciju i budžet (metodologija izrade Strategije nije navedena, kao ni analize na kojima se temelji)

⁸⁴ Strateški cilj 1: Unapređenje sistema interne komunikacije Skupštine Distrikta sa 3 podcilja, Strateški cilj 2: Unapređenje eksterne komunikacije Skupštine Distrikta sa 4 definisana podcilja

⁸⁵ Predsjednik Skupštine imenuje radnu grupu koja će na kraju svake godine izvještavati Predsjedništvo Skupštine o provođenju Akcionog plana i rezultatima, a po isteku perioda predviđenog Strategijom podnosi se izvještaj o realizaciji Strategije za čitav period.

Daljom analizom usvojenih **Akcionih planova u Distriktu** uočava se da su u većini slučajeva to tabelarni prikazi uz Strategiju kojima se definišu aktivnosti i rokovi za postizanje ciljeva Strategije. Obzirom da u Distriktu nije utvrđena forma i sadržaj strateškog dokumenta, samim tim **nisu utvrđeni ni elementi koje treba sadržavati akcioni plan** za implementaciju strategije, kao i način njegove izrade (kao zaseban dokument, kao dokument koji će se donositi na godišnjem nivou ili će biti sadržan⁸⁶ u samoj strategiji).

U većini akcionih planova, uz strateške ciljeve su navedene aktivnosti potrebne za ostvarivanje ciljeva, nosioci aktivnosti, rok za implementaciju i indikator implementacije. Dio akcionih planova sadrži i potrebne resurse sa izvorom finansiranja.

I kod definisanja potrebnih aktivnosti i rokova za postizanje ciljeva strategije utvrdili smo različita postupanja. Negdje su definisane i mjere i podmjere, a negdje samo aktivnosti. Rokovi za provođenje aktivnosti najčešće su definisani na godišnjem nivou, mada ima primjera u kojima se rok definiše na određeni kvartal ili mjesec⁸⁷ ili se postavlja kao kontinuirana aktivnost ili se pak rok definiše od određene godine⁸⁸.

Definisani indikatori praćenja ili pokazatelji uspjeha u nekim strategijama su isti vezani za ciljeve, a negdje za mjere ili aktivnosti. Većinom su kao parametri za indikatore korišteni: broj korisnika, materijala, količine, povećan stupanj, povećan broj, unaprijeđeno stanje. Međutim, indikatori nisu u svim slučajevima definisani na mjerljiv način, osim u slučajevima u kojima se strategijom polučuje određeni dokument. Osim prethodnog, nedostaju i polazne osnove, koje bi služile za mjerenje napretka.

Dio strategija ne sadrži iznos potrebnih sredstava za provođenje strategije⁸⁹ Ili je naveden samo izvor finansiranja bez iznosa⁹⁰.

Utvrdili smo i različitu praksu kada je u pitanju definisanje načina izvještavanja o strategijama. Najčešće je definisana obaveza izvještavanja o provođenju i to na godišnjem nivou. Kod jedne strategije⁹¹ je predviđeno izvještavanje o evaluaciji i to na godišnjem nivou, s tim da kod iste nema izvještaja o provođenju. Kod ostalih strategija se u određenim segmentima pominje i evaluacija ciljeva koja će biti prezentovana kroz izvještaje o provođenju. Negdje je za izvještavanje zadužena sama institucija nosilac izrade strategije, a negdje su to posebno formirana tijela⁹².

Obzirom na navedene nedostatke u planiranju i izradi strategija, Vlada i Skupština Distrikta nisu izgradile kapacitete za praćenje rokova za izradu strategija i preduzimanje aktivnosti na ubrzanju unapređenju ili otklanjanju eventualnih zastoja.

⁸⁶ Primjera radi, Strategija reforme upravljanja javnim finansijama Distrikta 2017-2020. u kojoj su definisani stubovi, ciljevi za svaki stub, mjere za ciljeve, aktivnosti po mjerama sa odgovornim institucijama, indikatorima uspjeha, vremenskim okvirom i resursima. Takođe, Strategija zaštite životne sredine ne posjeduje zaseban akcioni plan već je isti integrisan u strateškom dokumentu

⁸⁷ Akcioni plan za provođenje mjera iz Reformske agende za BiH za period 2015-2018.

⁸⁸ Primjer Strategija razvoja životne sredine Distrikta za period 2016-2026.godine u kojoj se po ciljevima određene mjere definišu sa rokom od određene godine (pr. Oblast otpad, cilj 3 : uspostavljanje integrisanog sistema upravljanja otpadom...mjera: Lociranje i fazna izgradnja Centra za upravljanje otpadom...(rb3.3.) rok za implementaciju mjere je od 2019.godine

⁸⁹ Strategija razvoja životne sredine Distrikta, Strategija borbe protiv korupcije

⁹⁰ Dio aktivnosti Strategije reforme upravljanja javnim finansijama Distrikta 2017-2020.

⁹¹ Strategija komunikacije Vlade

⁹² Primjer Komunikacijska strategija Skupštine

U okviru Reforme javne uprave BiH, Ured koordinatora za reformu javne uprave godišnje izvještava o napretku reformskih procesa po utvrđenim strateškim ciljevima. Izvještaj Ureda koordinatora za 2018.godinu (koji sadrži opis postignuća u 2017. kao i u 2018.godini) za strateški cilj: Strateško planiranje za upravni nivo Distrikta navodi da je cilj djelimično realizovan, a u opisu aktivnosti za 2017. godinu, kao i za 2018. godinu navodi da je u Distriktu **sačinjen Nacrt odluke o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade i institucija Distrikta i isti još uvijek nije usvojen od strane Vlade.**⁹³ Do okončanja revizije (juni 2020.godine) Odluka koja se tiče strateškog upravljanja nije donesena u Distriktu.⁹⁴

3.1.3. Usvajanje i objavljivanje strategija Distrikta

Dio strategija iz planskih dokumenata Vlade Distrikta u 2017-2019.godini nije usvojen. U okviru reformskih procesa, Vlada Distrikta usvaja strategije koje nisu navedene u planskim dokumentima. Strategije koje nisu usvojene, planiraju se iz godine u godinu.

U nastavku teksta predstavljamo pregled planiranih i usvojenih strategija Vlade Distrikta⁹⁵ za period 2017.-2019.godina prema planskim dokumentima.

R. br.	NAZIV DOKUMENTA	godina	STRATEGIJE PLANIRANE AKTIVNOSTI PROGRAMIMA RADA VLADE DISTRIKTA	STRATEGIJE - REALIZACIJA PLANITANIH AKTIVNOSTI U SKLADU SA IZVJEŠTAJIMA O RADU VLADE DISTRIKTA
1.	Strategija prostornog razvoja i Prostornog plana Brčko distrikta BiH	2017.	Nisu planirane aktivnosti	U okviru realizacije Kapitalnog budžeta 2015–2017., pokrenuta je procedura za izradu Strategije prostornog razvoja i Prostornog plana Brčko distrikta BiH.
2.	Strategija komunikacije Vlade Brčko distrikta BiH 2017–2020.	2017.	Nisu planirane aktivnosti	Usvojena Strategija komunikacije Vlade Brčko distrikta BiH 2017–2020. na 13. redovnoj sjednici Vlade BDBiH, 10. 5. 2017.
3.	Strategija reforme upravljanja javnim finansijama Brčko distrikta BiH 2017–2020.	2017.	Nisu planirane aktivnosti	Usvojena Strategija reforme upravljanja javnim finansijama Brčko distrikta BiH 2017–2020.
4.	Strategija razvoja turizma Brčko distrikta BiH 2017–2022	2017.	Izrada	Nisu izvještavane aktivnosti
5.	Strategija razvoja Brčko distrikta BiH	2017.	Nisu planirane aktivnosti	Odjeljenje za privredni razvoj je izradilo nacrt projektnog zadatka za izradu ovog dokumenta i isti je zbog ozbiljnosti materije poslalo na sjednicu Vlade Brčko distrikta BiH, da bi se nakon dobijanja saglasnosti moglo ići na objavu tendera za izradu strategije. U nacrtu prijedloga projektnog zadatka smo predvidjeli izradu strategije za period 2018–2027. da bi se harmonizirali s procesima koji se odvijaju u EU.
6.	Strategija stručnog usavršavanja 2018–2020.	2017.	Nisu planirane aktivnosti	Pripremljena Strategija stručnog usavršavanja 2018–2020., uz analizu postojećeg stanja kroz upitnik koji je popunilo 100 zaposlenika.

⁹³ <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2018/11/Prilog-pregled-realizacije-aktivnosti-po-reformskim-oblastima-RAP1-2018.pdf>

⁹⁴ U izvještajima o radu Vlade Distrikta za 2017., 2018. i 2019.godinu navodi se da je nacrt Odluke sačinjen (“Izrađen je nacrt Odluke o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade i institucija Brčko distrikta BiH i prezentovan članovima Vlade Brčko distrikta BiH. Obaveza Brčko distrikta BiH na koju se u izvještajima i Evropske komisije i Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BiH ukazuje jeste usvojiti normativni okvir kojim će se regulisati pitanja srednjoročnog i strateškog planiranja na nivou Brčko distrikta BiH s obzirom da smo jedini upravni nivo u BiH koji nema normativno uređenu ovu oblast.”)

⁹⁵ Skupština Distrikta (izuzev Stručne službe Skupštine) ne sačinjava godišnji plan rada

7.	Revidirana Strategija zaštite životne sredine Brčko distrikta BiH	2017.	Usvajanje od strane Skupštine Brčko distrikta BiH	Nacrt strategije proslijeđen Vladi Brčko distrikta BiH na usvajanje; Nacrt strategije proslijeđen Skupštini Brčko distrikta BiH na usvajanje; - Usvojena Strategija zaštite životne sredine Brčko distrikta BiH 2016–2026. godine.
8.	Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Brčko distrikta BiH za period 2019-2025.	2018.	Nisu planirane aktivnosti	Na nivou Brčko distrikta BiH urađen nacrt Strategije razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Brčko distrikta BiH za period 2019-2025, uz pomoć organizacije FAO. Slijedi procedura usvajanja od strane Vlade i Skupštine Brčko distrikta BiH.
9.	Strategija stručnog usavršavanja 2018–2020.	2018.	Donošenje	Vlada Brčko distrikta BiH je na 43. redovnoj sjednici održanoj 25.7.2018. godine odobrila Prijedlog odluke o davanju saglasnosti na Strategiju stručnog usavršavanja službenika i namještenika zaposlenih u Vladi Brčko distrikta BiH za period 2018–2020.
10.	Strategija komunikacije Vlade Brčko distrikta BiH 2017–2020.	2018.	Nisu planirane aktivnosti	Izradu i izvršenje strategije komunikacije Vlade Brčko distrikta BiH
11.	Strategija razvoja turizma Brčko distrikta BiH 2018–2023	2018.	Izrada	Nisu izvještavane aktivnosti
12.	Strategija razvoja sporta Brčko distrikta BiH 2017–2022	2018.	usvojiti	Pododjeljenje za turizam, kulturu i sport je pripremio Strategiju razvoja sporta Brčko distrikta BiH 2017–2022. te je ista proslijeđena Vladi, odnosno Skupštini Brčko distrikta BiH na razmatranje i usvajanje.
13.	Strategija prostornog razvoja i Prostornog plana Brčko distrikta BiH	2018.	Izrada	Nisu izvještavane aktivnosti
14.	Strategije upravljanja javnim finansijama	2019.	Izrada nove Strategije za kvalitetniji način upravljanja javnim finansijama	Nisu izvještavane aktivnosti
15.	Strategija razvoja sporta Brčko distrikta BiH 2017–2022	2019.	usvojiti	Nisu izvještavane aktivnosti
16.	Strategija prostornog razvoja i Prostornog plana Brčko distrikta BiH	2019.	Izrada	Nisu izvještavane aktivnosti

Iz gore navedenih podataka može se uočiti da se određeni broj strategija planira iz godine u godinu, a da iste nisu do okončanja revizije usvojene.

Takođe, dio strategija koje su nastale u okviru Reforma javne uprave u BiH nije planiran programima Vlade, a iste su usvojene.⁹⁶

Za određeni dio strategija, u posmatranom periodu, nisu planirane, a prema izvještajima su provođene aktivnosti.⁹⁷

Vlada Distrikta je za Strategiju za borbu protiv korupcije Brčko distrikta BiH 2018.- 2019. godina, donijela Odluku o imenovanju Komisije za prevenciju korupcije⁹⁸, usvojila istu i uputila je Skupštini na usvajanje, pri čemu u planskim dokumentima nije planirala aktivnosti za izradu i usvajanje navedene strategije.

U Vladi Distrikta se ne prate rokovi za izradu strategija, ne vodi se evidencija svih usvojenih strategija niti su sve usvojene strategije objavljene u službenim glasilima i na internet stranici Vlade.

Provođenjem revizije utvrdili smo da Vlada Distrikta, do okončanja revizije, nije uspostavila sveobuhvatnu i ažurnu evidenciju usvojenih strategija.

⁹⁶ Strategija komunikacije Vlade, Strategija upravljanja javnim finansijama

⁹⁷ Strategija razvoja Distrikta, Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Distrikta

⁹⁸ Komisija za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije Odluka gradonačelnika broj: 48-001025/16 od 16.6. 2017. i Odluku o dopunama Odluke broj: 05-001073/17 od 19.3.2018.

Provođenjem revizije utvrdili smo da Vlada Distrikta planira i usvaja strategije za period koji već teče, čime se ne uspostavljaju osnove za efikasnu implementaciju strategije.

Vlada Distrikta je na zvaničnom internet portalu, u sekciji pod nazivom strategije, objavila samo Strategiju razvoja Distrikta 2008-2017.godina.⁹⁹

Pored navedenog, revizijom je utvrđeno da je na 88. redovnoj sjednici Vlade Distrikta održanoj 22.3.2011.godine usvojena Strategija komunikacije Vlade koja nije objavljena u službenim glasilima Distrikta.¹⁰⁰ Tokom provođenja revizije nismo imali uvid u dokumentaciju.

Analizom sadržaja službenih glasila Distrikta, revizorski tim je utvrdio da je za dio usvojenih strategija i akcionih planova objavljena samo odluka o usvajanju od strane Vlade ili Skupštine, dok sam dokument nije objavljen.

Takođe, analizom sadržaja službenih glasila Distrikta, utvrđeno je da je Akcioni plan za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine za period 2015-2016. godine usvojen od strane Skupštine Distrikta¹⁰¹ dok je slijedeći Akcioni plan za period 2018-2020.godina usvojila samo Vlada Distrikta¹⁰². Analiziranjem dva Akciona plana uviđamo da novi Akcioni plan ne nastavlja na prethodni, ne vrši analizu postignutih ciljeva i aktivnosti i u tekstualnom dijelu ne pominje postojanje prethodnog dokumenta.¹⁰³ Daljom analizom, na primjeru prvog dugoročnog cilja pod nazivom „Izgradnja i jačanje sistema, mehanizama i instrumenata za postizanje ravnopravnosti spolova“ postavljeni su specifični ciljevi, aktivnosti, indikatori, akteri¹⁰⁴ koji su gotovo identični (u Akcionom plani 2018-2020.godine nedostaje specifični cilj pod rednim brojem 2¹⁰⁵, uz manji broj istih aktivnosti i indikatora nego u prethodnom Akcionom planu i nadležnosti za monitoring su definisane).¹⁰⁶ Nadležnosti za monitoring su u Akcionom planu za 2018-2020. dodijeljene Vladi i Skupštini Distrikta, ali ne i rokovi za izvještavanje.

Iz svega naprijed navedenog može se utvrditi da Vlada Distrikta aktivnostima na planiranju, izradi i usvajanju strategija ne pristupa efikasno ni transparentno.

3.2 Implementacija strategija, izvještavanje i aktivnosti na praćenju usvojenih strategija

U ovom dijelu izvještaja prikazani su nalazi revizije koji se odnose na blagovremenost provođenja strategija, praksama izvještavanja o provođenju i evaluaciji strategija, kao i aktivnostima Vlade Distrikta na praćenju provođenja i izvještavanja.

⁹⁹ <http://www.vlada.bdcentral.net/Content/Read/strategije> (juni 2020.)

¹⁰⁰ <http://vlada.bdcentral.net/Publication/Read/odrzana-88-redovna-sjednica-vlade-brcko-distrikta-bih?lang=bs>

¹⁰¹ Odluka o usvajanju Akcionog plana za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine za period 2015.-2016. Godine broj: 01-02-381/14 od 10.12.2014.godine dostupna na: <https://skupstinabd.ba/2-registar/ba/Odluke/2014/381.%2045.-1%20AKCIONI%20PLAN%20-%20poloz+aj%20z+ena%20i%20rodna%20ravnopravnost%20BOS.pdf> Objavljeno u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH br.: 49/14 od 24.12.2014.god.

¹⁰² Odluka gradonačelnik, br:02-000118/18 (akt: 01.11-1161DS-001/18) od 27.3.2018.godine, Objavljeno u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH br.: 23/18 od 1.6.2018.

¹⁰³ Novi Akcioni plan ne pominje postojanje prethodnog Akcionog plana, te samim tim ne analizira mjere koje su ostvarene prethodnim AP

¹⁰⁴ Osim Radne grupe za ravnopravnost polova Vlade Distrikta i Skupštinske komisije za ravnopravnost polova, akteri su široko postavljeni i uključuju Vladu i institucije Distrikta, Skupštinu Distrikta, NVO sektor i medije.

¹⁰⁵ I u numeraciji specifičnih ciljeva Akcionog plana nedostaje redni broj 2 (numeracija je 1., 3, 4 i 5.)

¹⁰⁶ Više u prilogu 4

3.2.1. Implementacija i izvještavanje o provođenju strategija

Za strategije kojima je okončan rok provedbe ili je provođenje u toku ne znači nužno da su provedene sve planirane aktivnosti i mjere. Izvještaji o provođenju strategija nisu obavezujući.

Strategija razvoja Distrikta 2008-2017. godine u segmentu Upravljanja Strategijom definisala je načine izbora prioriternih ciljeva na godišnjem nivou i na način kojim bi se osigurala uspješnost ostvarenja Strategije u cijelosti, kao i izvještavanje o stepenu ostvarenja Strategije. Za izvještavanje o stepenu ostvarenja Strategije nadležnost je delegirana gradonačelniku Distrikta na način da jednom godišnje izvještava Skupštinu Distrikta o stepenu ostvarenja Strategije razvoja Distrikta.¹⁰⁷

Načini izbora prioriternih ciljeva za realizaciju Strategije Vlada je vršila prilikom predlaganja budžeta Distrikta¹⁰⁸, ali se tokom revizije nismo uvjerali da je Vlada uspostavila sistem indikatora za mjerenje uspješnosti ostvarenja Strategije, kao i da je gradonačelnik Distrikta izvještavao Skupštinu o stepenu ostvarenja pomenute Strategije. U prilog navedenom, u projektnom zadatku za izradu nove Strategije razvoja Distrikta¹⁰⁹ Vlada Distrikta izjavljuje da nisu ulagani strukturisani napor za provedbu i praćenje prethodne Strategije razvoja, da nije postojala definisana odgovornost i strukture za provedbu, nisu rađeni planovi provedbe, kao ni izvještaji o provedbi Strategije razvoja Distrikta 2008-2017. godine.¹¹⁰

Za koordinaciju i nadzor nad provođenjem Strategije borbe protiv korupcije Distrikta za 2018-2019. godinu, davanje mišljenja i instrukcija o pitanju provođenja Strategije i Akcionog plana, imenovana je, Odlukom gradonačelnika¹¹¹, Komisija.

Tokom provođenja revizije nismo dobili pisane materijale kojima se potvrđuju aktivnosti nadzora nad provođenjem Strategije i Akcionog plana. Pored navedenog, u reviziji se nismo uvjerali da je Komisija osigurala instrument za prikupljanje podataka o implementaciji i informisala javnost o rezultatima implementacije antikoruptivnih aktivnosti kako je predviđeno Akcionim planom¹¹²

¹⁰⁷ Strategija razvoja, poglavlje 10 Upravljanje Strategijom: „Dinamika realizacije podrazumijeva izbor prioriteta za određeni planski period. Ovdje se predviđa da to bude jednom godišnje prilikom usvajanja budžeta. Izbori prioriteta, te razlike u dinamici realizacije pojedinih ciljeva, otvaraju potrebu ostvarenja kontrole ovog postupka. Zahtjev za što potpunijim ostvarenjem svih dijelova Strategije je osnovno polazište ove kontrole. Da bi se ovo ostvarilo potrebno je uspostaviti sistem indikatora za mjerenje uspješnosti ostvarenja Strategije. Gradonačelnik bi jednom godišnje obavještavao Skupštinu o stepenu njenog ostvarenja“.

¹⁰⁸ Budžetska instrukcija 1 u segmentu Programske aktivnosti iste definiše: Lista osnovnih aktivnosti u okviru datog programa, koje je neophodno sprovesti tokom fiskalne godine kako bi se postigao programski operativni cilj (osnovne aktivnosti i nadležnosti korisnika su navedene u zakonskim odredbama kojima je institucija uspostavljena kao budžetski korisnik. Obavezno navesti i naznačiti aktivnosti propisane Strategijom razvoja Brčko distrikta BiH i ostalim strateškim dokumentima usvojenim od strane Vlade Brčko distrikta BiH.

¹⁰⁹ U cilju izrade nove Strategije razvoja Distrikta, Vlada Distrikta izradila Projektni zadatak za izradu Nacrta nove strategije razvoja i od Skupštine Distrikta zatražila saglasnost za isti.

¹¹⁰ Vlada Distrikta, Projektni zadatak za izradu Nacrta Strategije razvoja Brčko distrikta BiH za period 2018-2025.godine; broj predmeta:02-000316/17, broj akta: 01.11-1161DS-012/18 od 28.2.2018.godine

¹¹¹ Odluka o imenovanju Komisije za prevenciju korupcije i koordinaciju aktivnosti na suzbijanju korupcije broj: 48-001025/16 od 16.6.2017. godine i Dopuna Odluke broj: 05-001073/17 od 19.3.2018.godine

¹¹² Akcioni plan, Tačka 9.4 Koordinacija, monitoring i evaluacija antikoruptivnih aktivnosti, aktivnost 2 “Osigurati instrument za prikupljanje podataka o implementaciji antikoruptivnih aktivnosti predviđenih ovim akcionim planom” Implementator: Komisija, Rok: tri mjeseca nakon usvajanja akcionog plana; i aktivnost 8 “Informisanje javnosti o rezultatima implementacije antikoruptivnih aktivnosti predviđenih ovim akcionim planom” Implementator: Komisija, Rok: šestomesečno

Strategija komunikacije Vlade Distrikta 2017-2020. godina za realizaciju postavljenih ciljeva predviđa donošenje godišnjih komunikacijskih ciljeva i godišnju evaluaciju, odnosno analizu efikasnosti. Strategijom je predviđeno da Sektor za informisanje izvještava Vladu Distrikta o implementaciji Strategije putem godišnjeg izvještaja.

U provođenju revizije nismo se uvjerali da je Sektor za informisanje sačinjavao godišnje akcione planove za implementaciju Strategije, kao ni izvještaje o implementaciji Strategije. Sektor za informisanje sačinjava godišnji izvještaj o radu koji obuhvata provedene aktivnosti sektora ali ne i njihovu vezu sa utvrđenim strateškim ciljevima.

Komunikacijska strategija Skupštine Distrikta 2016-2018.godine u segmentu preporuka za provođenja navodi da će Predsjednik Skupštine imenovati radnu grupu koja će na kraju svake godine izvještavati Predsjedništvo Skupštine o provođenju akcionog plana i rezultatima, a po isteku perioda provođenja Strategije podnijeti izvještaj o realizaciji Strategije za čitav period.

Tokom provođenja revizije nismo se uvjerali da je radna grupa za monitoring i evaluaciju Strategije imenovana, niti da su izvještaji o provođenju sačinjavani. U toku je izrada novog Strateškog plana Stručne službe Skupštine Distrikta za čiju izradu je imenovana radna grupa, za potrebe koje se između ostalog vrši analiza implementacije Komunikacijske strategije.

Izvještaji o radu Vlade Distrikta za 2019.godinu sadrže potpoglavlja koja se tiču realizacije akcionih planova i to: Akcionog plana za borbu protiv korupcije, informacije o učešću u aktivnostima i realizaciji ciljeva reforme javne uprave u skladu s Revidiranim akcionim planom 1 (RAP1) za reformu javne uprave u BiH i najznačajnije aktivnosti i postignuti rezultati radnih tijela na nivou BiH u kojima su zvanično angažovani predstavnici Brčko distrikta BiH.

Podaci Vlade sadržani u Izvještaju o radu, a koji su prezentovani za implementaciju Akcionog plana za borbu protiv korupcije nisu u vezi sa aktivnostima predviđenim Akcionim planom.

Obzirom da institucije ili posebno imenovana tijela koja su nadležna za provođenje strategija **ne izvještavaju o provedenim aktivnostima po svim planiranim aktivnostima iz akcionog plana, uzrocima neizvršenja, utrošenim sredstvima, eventualnim problemima i prijedlozima za unapređenje, Vlada i Skupština Distrikta nemaju osnovu da donose zaključke i preduzimaju blagovremene korektivne aktivnosti i nalože korektivne mjere** kako bi se usvojeni strateški ciljevi u Distriktu ostvarili.

Praksu izvještavanja javnosti i podizanja nivoa odgovornosti u implementaciji aktivnosti po usvojenom akcionom planu uočili smo u implementaciji Akcionog plana Skupštine Distrikta za unapređivanje njene uloge u procesu evropskih integracija¹¹³. Skupština Distrikta je jula

¹¹³ Na 23. sjednici Skupštine Brčko distrikta BiH 17. januara 2018. godine poslanici su razmatrali i usvojili revidirani Akcioni plan Skupštine Brčko distrikta BiH za unapređivanje njene uloge u procesu evropskih integracija. Revizija Akcionog plana koji je usvojen u januaru 2016. godine odnosila se na utvrđivanje novih rokova realizacije preporuka koje nisu implementirane u prethodnom periodu. Akcionim planom unapređivanja uloge Skupštine Brčko distrikta BiH u procesu EU integracija definisano je 276 preporuka koje treba sprovesti na političkom i administrativnom nivou. Obrazlažući razloge i potrebu revizije Akcionog plana Jovo Galić, šef Stručne službe Skupštine rekao je da je u proteklom periodu realizovan ograničen broj preporuka i da je kao novi rok implementacije preporuka koje nisu sprovedene utvrđen novembar 2018. godine. Usvajajući revidirani Akcioni plan Skupština je izrazila svoju opredijeljenost da intenzivira realizaciju preporuka. Očekuje se da će tome doprinijeti i konačno uspostavljanje EU jedinice u Skupštini Brčko distrikta BiH za koju su stvoreni formalno-pravni i finansijski preduslovi i preostalo je da se sprovede procedura zapošljavanja stručnog savjetnika za evropske integracije.

2018. godine zaključkom zadužila Komisiju za evropske integracije i višeg stručnog saradnika za pravna pitanja i harmonizaciju propisa za implementaciju preporuka. Komisija za evropske integracije je uvela praksu rada na način da svakih 15 dana održi sjednicu na kojoj razmatra određeni broj preporuka (5-6), za koje su određeni pojedinačni rokovi za implementaciju, kao i da se u slučaju nemogućnosti implementacije nadležni nosioci za realizaciju preporuka izjasne o razlozima koji onemogućavaju implementaciju. Takođe je uvedena praksa da se nakon održane sjednice putem internet stranice Skupštine javnost obavještava o aktivnostima Komisije. Prema izjavama nadležnih, broj realizovanih aktivnosti iz Akcionog plana je značajno porastao (u prilogu navedenog je i izjava predsjedavajućeg Komisije za evropske integracije Skupštine Distrikta prilikom usvajanja novog Revidiranog akcionog plana na 60. sjednici Skupštine Distrikta)¹¹⁴

3.2.2. Izvještavanje o evaluaciji

Posebno izvještavanje o evaluaciji strategija, tokom vršenja revizije nije utvrđeno.

Informacije o tome jesu li i u kojoj mjeri postignuti rezultati i ostvareni ciljevi koji su planirani na uzorku strategija nisu bile dostupne reviziji.

Kod Strategije komunikacija Vlade Distrikta je predviđeno da se provođenje prati kroz evaluaciju na godišnjem nivou i da se analiza učinka obavlja u odnosu na opšte i specifične ciljeve, metodom kvantitativnog i kvalitativnog istraživanja. Međutim, utvrdili smo da nisu sačinjavani posebni izvještaji o evaluaciji, već je u sklopu godišnjih izvještaja o radu Sektor za informisanje izvještavao samo o provedenim aktivnostima bez evaluacije ostvarenih rezultata i ciljeva.

Ne provođenjem evaluacije na primjeru Strategije razvoja Distrikta koja je trajala 10 godina, Vlada, Skupština i javnost uskraćene su za informacije koji ciljevi ekonomskog, socijalnog, ekološkog, prostornog i institucionalnog razvoja su postignuti njenom implementacijom.

Bez provedene evaluacije, ne mogu se identifikovati prednosti i nedostaci strategije, ne mogu se pružiti informacije o potrebnim poboljšanjima i ključnim kontekstualnim faktorima i ne može se identifikovati da li je provedena intervencija opravdala dodjeljivanje javnog novca.

3.2.3. Aktivnosti Vlade Distrikta na praćenju usvojenih strategija

Vlada Distrikta nije uspostavila prakse rada kojima bi se obezbijedilo blagovremeno razmatranje izvještaja o provođenju kao i evaluaciji strategija, kao osnovu za donošenje zaključaka i blagovremeno preduzimanje korektivnih aktivnosti.

<https://www.parlament.ba/Publication/Read/13619?title=bilten-o-evropskim-integracijama-parlamenta-u-bosni-i-hercegovini-decembar-2017.-/februar-2018.--broj-2&pagelid=239>

¹¹⁴ <https://skupstinabd.ba/ba/1938-okoncana-60-redovna-sjednica-usvojen-revidirani-akcioni-plan-unapredenja-uloge-skupstine-u-kontekstu-eu-integracija-ba.html>

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

U Vladi Distrikta, za posmatrane strategije, niko nije pratio definisane načine i rokove za dostavu izvještaja o strategijama.

U Vladi Distrikta se ne vode evidencije dostavljenih izvještaja, niti se takvi izvještaji nakon razmatranja objavljuju na web-stranici.

U Programima rada Vlade nisu planirane aktivnosti razmatranja izvještaja o provođenju i evaluaciji strategija.

U izvještajima o radu Vlade nema informacija o sačinjavanim izvještajima o provođenju strategija iz nadležnosti.

U izvještajima o izvršenju Budžeta Distrikta budžetski korisnici obrazlažu da je nerealizacija izrade strateškog dokumenta dovela do nižeg stepena izvršenja odobrenog budžeta.¹¹⁵

Tokom implementacije Strategije razvoja Distrikta, Vlada nije izvještavala Skupštinu o realizaciji aktivnosti na implementaciji, a po isteku Strategije za desetogodišnji period Vlada nije sačinila ni predložila Skupštini na razmatranje izvještaj o provedenim aktivnostima i ostvarenim efektima.

3.3 Aktivnosti Vlade Distrikta na unapređenju procesa upravljanja strategijama

Potpisivanjem Protokola o saradnji sa Projektom integriranog lokalnog razvoja (3.10.2017.godine) Vlada Distrikta se obavezala, između ostalog, na saradnju u izradi Strategije razvoja Distrikta, te jačanju institucionalnog okvira za upravljanje razvojem.

¹¹⁵ Primjer za 2018. godinu: Realizacija na ugovorenim uslugama u Pododjeljenju za podršku MZ, NVO i UG iznosi 77,13 % (nije realizovana procedura za izradu strategije za mlade Brčko distrikta BiH jer je Vijeće/Savjet mladih kasno registrovano); Pokrenuta je procedura javne nabavke i donesena je odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača za: "Izradu Strategije razvoja Brčko distrikta BiH za period 2019 do 2026. godina" (najpovoljnija ponuda iznosi 76.050,00 KM ali se ugovor još uvijek nije potpisao zbog uložene žalbe na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača. Ured za razmatranje žalbi iz Sarajeva još nije donio konačnu odluku);

Primjer za 2017. godinu: Pozicija 613900 nije u skladu sa planom iz razloga što nije realizovana procedura za izradu strategije za mlade Brčko distrikta BiH zbog kratkoće vremena i Obzirom da je strategija u proceduri donošenja, a proces ocjenjivanja će biti realizovan u 2018. godini, tako da Pododjeljenje nije u mogućnosti provesti proces obuka za 2017. godinu;

Primjer za 2016. godinu: Ukupno ostvareni rashodi zaostaju za planiranom dinamikom za 10% što je posljedica prije svega niskog procenta realizacije na ekonomskom kodu 613900 – Ugovorene usluge, jer Odjeljenje nije realizovalo aktivnosti na plaćanju regulacionih planova započetih u ranijem periodu te Revizije strategije o zaštiti životne sredine zbog neusvajanja na Skupštini.

Nakon provedene analize¹¹⁶, izmijenjen je organizacioni plan¹¹⁷ Vlade Distrikta, 2018. godine i uspostavljen je Odsjek za strateško planiranje¹¹⁸.

U decembru mjesecu 2019.godine (na nastavku 72. redovne sjednice) Vlada je primila k znanju Informaciju o stanju strateškog planiranja u Distriktu sa Operativnim planom za unapređenje sistema strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Distriktu.

Po osnivanju Odsjeka za strateško planiranje Distrikta isti je od svih institucija Distrikta zahtijevao informacije o srednjoročnim i strateškim dokumentima koje primjenjuju iz svoje nadležnosti (februar i septembar 2019.godine, mart 2020.godine). Informacije i dokumentacija koju je Sektor ovim putem prikupio nije kompletna.

U decembru 2019.godine (16.12.2019.godina) Potpisan je Protokol o dopuni Protokola o saradnji između Vlade Distrikta i ILDP-a prema kojem su dodatno definisani međusobni odnosi ILDP-a i Vlade Distrikta. Po potpisivanju Protokola o dopuni Protokola intenziviraju se aktivnosti Vlade Distrikta na izradi i donošenju Strategije razvoja Distrikta i aktivnosti na uspostavljanju sistema srednjoročnog i strateškog upravljanja Distriktom, te polovinom 2020.godine (na 79. sjednici) Vlada razmatra i usvaja prijedloga Odluke o imenovanju članova radne grupe za utvrđivanje koncepta izgradnje sistema strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Distriktu.

¹¹⁶ "Od strane Projekta integriranog lokalnog razvoja (ILDP) je izvršena analiza kapaciteta i modela za planiranje i upravljanje razvojem javne uprave Brčko distrikta BiH sa ciljem identifikacije organizacionih i funkcionalnih nedostataka u oblasti planiranja i upravljanja razvojem u Brčko distriktu BiH, kao i izrada prijedloga za unapređenje sistema upravljanja razvojem u ovoj administrativnoj jedinici Bosne i Hercegovine. Jedan od ključnih nalaza Analize je činjenica da (februar 2018.godine) u Brčko distriktu BiH ne postoji integralni koordiniran sistem razvojnog planiranja i upravljanja razvojem, te da su kapaciteti za razvojno planiranje i realizaciju razvojnih prioriteta limitirani i nedovoljni, sa niskim stepenom koordinacije između odjeljenja. Iz navedenog razloga je identificirana potreba za uspostavljanje organizacione jedinice za upravljanje razvojem, koja će osigurati adekvatan nivo planiranja, praćenja i vrednovanja i osnažiti sistem efikasnog upravljanja razvojem na nivou Brčko distrikta BiH. Ovaj nalaz je prezentiran predstavnicima Vlade Brčko distrikta BiH, Skupštine Brčko distrikta BiH i važnijim institucijama Brčko distrikta BiH u junu 2018.godine. Kao prvo rješenje odnosno modalitet za uspostavu sistema planiranja i upravljanja razvojem u Brčko distriktu BiH predloženo je formiranje organizacione jedinice u okviru opisa poslova Sektora za opšte poslove i strateško planiranje, odnosno Odsjeka za strateško planiranje pri Uredu gradonačelnika Brčko distrikta BiH".

¹¹⁷ Odluka o izmjenama i dopunama organizacionog plana Ureda gradonačelnika Brčko distrikta BiH prečišćeni tekst broj 33-001490/15 od 12. 1. 2017. godine broj predmeta 33-001490/15 broj akta 01.1-1141SM-0071/18 od 19. 4. 2018. godine, u okviru Sekretarijata Vlade Brčko distrikta BiH, odnosno Sektora za opće poslove i strateško planiranje, uspostavljen je Odsjek za strateško planiranje.

¹¹⁸ Kadrovsko popunjavanje Odsjeka za strateško planiranje završeno je 18.03.2019.godine.

4. ZAKLJUČCI

Polazeći od toga da je svrha ove revizije da utvrdi da li Vlada, Skupština i institucije Distrikta preduzimaju sve potrebne mjere kako bi se osigurao efikasan i transparentan sistem planiranja, izrade, usvajanja, provođenja strategija, kao i izvještavanja o provođenju strategija i postignutim rezultatima i efektima, tim za reviziju učinka je po prikupljenim nalazima do kojih je došao zaključio da je proces upravljanja strategijama u Distriktu neefikasan i da postoji prostor za poboljšanje.

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

Posljedice neefikasnog upravljanje strategijama ogledaju se u nepostizanju ili kašnjenju u postizanju zacrtanih ciljeva, odnosno izostanku napretka u oblastima u kojima se strategijom željelo unaprijediti stanje. Pored navedenog, bez efikasnog upravljanja strategijama rizikuju se sve naknadne odluke koje se baziraju na istim i kojima se oblikuje provođenje javnih politika u jednoj ili više oblasti.

Izostanak adekvatne analize potencijalnih rizika za provođenje strategije koja bi trebalo da prethodi izradi strategije umnogome doprinosi da se na probleme kod provođenja strategije ne odgovara adekvatno i ne primjenjuju se mjere za otklanjanje rizika jer iste nisu blagovremeno ni razmatrane.

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

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

Donošenje strategija, nije samo sebi cilj, i kako se pokazalo, nije dovoljan uslov već potreban preduslov za realizaciju predviđenih ciljeva, aktivnosti i mjera za napredak u određenoj oblasti.

Zaključci do kojih je došla revizija su sljedeći:

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

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

Proces predlaganja i planiranja strategija ne osigurava analize mogućnosti za provođenje istih na osnovu jasno definisane vizije i pravnog okvira, te procjene kapaciteta za provođenje, kao i prioritizacije i nije usaglašen sa ostalim planskim dokumentima, što može

da dovede do zastoja u svim narednim aktivnostima, a u konačnici do neostvarenja ciljeva koji su se željeli postići.

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

Iako bi se moglo reći da većina strategija ima razrađene mehanizme izvještavanja, izostalo je njihovo efikasno provođenje i ostvarenje ciljeva postavljenih strategijom.

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

Može se reći da je ovo rezultat svega prethodnog, nedefinisanog načina planiranja i izrade strategija, podjele nadležnosti i odgovornosti i/ili nedovoljne brige za postignutim efektima. Bez uspostavljenog sistema praćenja provođenja aktivnosti i ostvarenja ciljeva Vlada, a potom i Skupština Distrikta dovode u pitanje dobro upravljanje i donošenje svih odluka koje se trebaju bazirati na istim.

4.3 Vlada i Skupština Distrikta nedovoljno efikasno ulažu napore u unapređenje procesa strateškog upravljanja u Distriktu.

Jačanju kapaciteta za strateško upravljanje Vlada je pristupila 2011.godine (kroz Reformu javne uprave i Revidirani akcioni plan 1). Potrebu za jačanjem kapaciteta za upravljanje razvojem Vlada je iskazala i u oktobra mjeseca 2017.godine potpisujući Protokol o saradnji sa Projektom integriranog lokalnog razvoja, osnivanjem organizacione jedinice za strateško upravljanje u 2018.godini. U 2019.godini, uočava se intenziviranje aktivnosti Vlade na sistemskom unapređenju strateškog upravljanja u Distriktu, predlaganjem novog Zakona o budžetu, razmatranjem stanja strateškog upravljanja, potpisivanjem dopune protokola o saradnji i imenovanjem tijela za utvrđivanje koncepta unapređenja sistema strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Distriktu. No pored navedenog, Vlada je 2017. godine sačinila, ali do okončanja revizije, nije usvojila odluku kojom se uređuju postupci planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade i institucija Distrikta.

Skupština Distrikta je usvajanjem novog Zakona o budžetu, 2019.godine, iskazala usmjerenost ka strateškom planiranju i upravljanju u Distriktu. Takođe, u 2019.godini, Skupština je, između ostalog, Zavodu za planiranje, projektovanje i razvoj Distrikta povjerila nadležnosti planiranja i izrade strategija Distrikta.

Neefikasnost u unapređenje procesa strateškog upravljanja neefikasnošću u procesima planiranja, izrade, implementacije, izvještavanja i evaluacije strategija u Distriktu.

5. PREPORUKE

Nakon provedene revizije stečeno je uvjerenje da se strategijama Distrikta ne upravlja na efikasan način i da postoji prostor i potreba za unapređenjem ovih aktivnosti u Vladi Distrikta.

Na osnovu provedenog ispitivanja, prezentovanih nalaza i zaključaka, revizija nudi preporuke čijom je implementacijom moguće unaprijediti proces upravljanja strategijama Distrikta, prije svega Vladi Distrikta kao ključnoj instituciji za upravljanje strategijama, kao i institucijama Distrikta koje učestvuju u planiranju, izradi, provođenju i izvještavanju o strategijama.

Preporuke Vladi Distrikta za unapređenje strateškog upravljanja:

- **Potrebno je da Vlada Distrikta uspostavi i propisima uredi strateško, dugoročno planiranje, kako je to Zakonom o budžetu Distrikta definisano.**

Ovo podrazumijeva:

Izradu i usvajanje Metodologije za izradu strateških dokumenata i implementacionih dokumenata, odnosno propisivanje metodologije za planiranje, izradu, praćenje i izvještavanje o provođenju i evaluaciji strategija, kao i utvrđivanje osnovnih i obaveznih kategorija koje treba da sadrži svaki dokument strategije i akcioni plan.

- **Potrebno je da Vlada Distrikta unaprijedi procese strateškog planiranja.**

Pod ovim se prvobitno podrazumijeva:

Analizu i utvrđivanje prioriteta prije planiranja strategija kroz planske dokumente, a potom kroz analizu pojedinačnih dokumenata prijedloga strategija sa aspekta svih formalnih i suštinskih sadržaja, na osnovu kojih bi se donijela odluka da se ista usvoji.

Primjenu odredbi Zakona o budžetu kojima se osigurava usaglašenost planiranih strategija kroz sve planske dokumente.

- **Potrebno je da Vlada Distrikta unaprijedi i utvrdi jedinstven okvir načina izvještavanja o provođenju strategija i evaluaciji, ojača svoju ulogu u praćenju, analizi i preduzimanju korektivnih aktivnosti i uspostavi transparentne evidencije svih usvojenih strategija i izvještaja o istim.**

Ovo podrazumijeva:

Razdvajanje izvještavanja o provođenju strategija i izvještavanja o evaluaciji strategije.

Izvještaji o provođenju strategija trebaju biti jasni i sveobuhvatni, povezani sa akcionim planovima i na jasan način pružiti čitaocu informaciju koje aktivnosti su provedene, u kojoj mjeri i u kom roku, a ako nisu navesti razloge. Takođe, izvještaji o provođenju trebaju sadržavati informacije o utrošenim sredstvima za provedene aktivnosti, probleme, potencijalne rizike i prijedloge za unapređenje.

Izvještaji o evaluaciji trebaju sadržavati jasne pokazatelje o ostvarenim rezultatima i postignutima ciljevima, utrošenim sredstvima, analizu problema i prijedloge za unapređenje. Izvještaji o evaluaciji trebaju dati jasan prikaz koji su i kojoj mjeri ciljevi postignuti, koji nisu i zašto nisu. Evaluacija treba da da ocjenu šta je postignuto u odnosu na planirano i uloženo.

Unapređenje planiranja aktivnosti na praćenju izvještaja kroz planske dokumente, praćenje rokova za dostavu izvještaja i uspostavu evidencija o istim.

Unapređenje analize i razmatranja dostavljenih izvještaja i poređenja s planiranim, kao i preduzimanje korektivnih aktivnosti i insistiranje na prikazu postignutih rezultata i ciljeva i ocjene stepena provedenosti strategije uopće.

Blagovremenost i sveobuhvatnu objavu svih usvojenih strategija na internet stranici Vlade Distrikta u već postojećoj sekciji Strategije.

Takođe, izvještaje o provođenju i evaluaciji strategija potrebno je dostaviti Skupštini na razmatranje i učiniti transparentnim.

Preporuka institucijama Distrikta za unapređenje strateškog upravljanja:

Potrebno je da institucije Distrikta koje planiraju, izrađuju, provode i izvještavaju o strategijama budu blagovremene i proaktivne u svim navedenim aktivnostima.

Pod ovim podrazumijevamo blagovremeno izvršavanje svih aktivnosti vezanih za planiranje, izradu, provođenje i izvještavanje o strategijama, proaktivnost u izradi strategija; blagovremeno informisanje Vlade Distrikta o svim problemima čije rješavanje prevazilazi nadležnost institucije, sa konkretnim prijedlozima za prevazilaženje nastalih problema; kontinuiranu izgradnju svojih kapaciteta za strateško planiranje kroz prisustvovanje obukama iz ove oblasti, razmjenu iskustava, i sl.

Preporuka Skupštini Distrikta za unapređenje strateškog upravljanja:

Potrebno je da Skupština Distrikta uspostavi efikasniji sistem upravljanja strategijama u Distriktu:

Potrebno je da Skupština Distrikta definiše podjelu nadležnosti strateškog upravljanja Zavoda za planiranje, projektovanje i razvoj Distrikta i Vlade Distrikta. Takođe, apeluje se na proaktivnost Skupštine u razmatranju izvještaja i evaluacija strategija Distrikta.

Tim za reviziju

Amra Ilić, član tima

Ivana Gavrić, vođa tima

PRILOZI

Prilog 2: Spisak strateških dokumenata prema podacima iz Hronoloških registara Službenih glasnika Distrikta 2002-2019.godina

	NAZIV DOKUMENTA - PREMA HRONOLOŠKOM REGISTRU SLUŽBENIH GLASNIKA SKUPŠTINE DISTRIKTA U PERIODU 2002-2019. GODINA	GODINA	BROJ SL.GL.
1	Odluka o usvajanju Strategije razvoja Brčko distrikta BiH 2002-2006. godina	2002	8
2	Odluka o usvajanju Strategije borbe protiv korupcije sa akcionim planom	2004	10
3	Strategija stručnog usavršavanja i obrazovanja	2007	11
4	Odluka o usvajanju Strategije razvoja informacionog društva Brčko distrikta Bosne i Hercegovine	2008	2
5	Odluka o usvajanju Akcionog plana e-uprave u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine	2008	2
6	Odluka o usvajanju Politike razvoja informacionog društva Brčko distrikta Bosne i Hercegovine	2008	2
7	Odluka o usvajanju "Naše platforme za akciju i plana implementacije	2008	15
8	Odluka o usvajanju Akcionog plana razvoja e-uprave u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine	2008	2
9	Odluka o usvajanju Strategije razvoja Brčko distrikta BiH za period 2008-2017.godine	2009	36
10	Odluka o usvajanju IT strategije Brčko distrikta BiH za period 2009-2012. godine	2009	36
11	Odluka o usvajanju IKT strategije Skupštine Brčko distrikta BiH za period od 2014. do 2016. godine	2013	43
12	Odluka o usvajanju Osnova razvoja drugog akcionog plana reforme javne uprave	2013	27
13	Odluka o usvajanju Akcionog plana za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine za period 2015.-2016. godine	2014	49
14	Odluka o usvajanju Akcionog plana za jačanje kohezije u zajednici Brčko distrikta BiH kao odgovor na incidente motivisane predrasudama 2014-2015	2015	12
15	Odluka o usvajanju Akcionog plana prevencije maloljetničkog prestupništva i primjene alternativnih mjera u Brčko distriktu BiH	2015	21
16	Odluka o usvajanju Transportne strategije Brčko distrikta BiH za period 2016.-2030.godine	2016	25
17	Odluka o usvajanju Komunikacijske strategije Skupštine Brčko distrikta BiH za period od 2016. do 2018. godine	2016	48
18	Odluka o usvajanju Akcionog plana Skupštine Brčko distrikta BiH za implementaciju preporuka sačinjenih od eksperata TWINNING projekta	2016	10
19	Odluka o usvajanju Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godine	2016	8
20	Odluka o usvajanju Akcionog plana za provođenje mjera iz Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godine	2016	8
21	Odluka o usvajanju Lokalnog akcionog plana za unapređenje položaja readmisiranih povratnika u Brčko distriktu BiH za period 2015-2018. godina	2016	20
22	Odluka o usvajanju Akcionog plana za rodno odgovorno budžetiranje Brčko distrikta BiH 2016-2017. godine	2017	23
23	Odluka o usvajanju Strategije komunikacije Vlade Brčko distrikta BiH 2017-2020.	2017	23
24	Odluka o usvajanju Strategije reforme upravljanja javnim finansijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine 2017-2020.	2017	32
25	Odluka o usvajanju Strategije zaštite životne sredine Brčko distrikta BiH za period 2016-2026. godine	2017	6
26	Odluka o usvajanju Akcionog plana za rješavanje problema Roma u Brčko distriktu BiH 2017.-2020. godine	2018	8
27	Odluka o usvajanju Akcionog plana za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine za period 2018-2020. godine	2018	23
28	Odluka o odobravanju Akcionog plana za realizaciju projekta o uspostavljanju poslovanja na jednom mjestu (ONE-STOP SHOP)	2018	46

29	Odluka o usvajanju Revidiranog Akcionog plana za Skupštinu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine za unapređenje njene uloge u kontekstu EU integracija	2018	4
30	Odluka o usvajanju Strategije za borbu protiv korupcije Brčko distrikta BiH 2018.-2019. godina i Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije Brčko distrikta BiH 2018.-2019. godine	2018	15
31	Odluka o davanju saglasnosti na Strategiju stručnog usavršavanja službenika i namještenika zaposlenih u Vladi Brčko distrikta BiH za period 2018-2020.	2018	46

Prilog 3: Spisak objavljenih odluka o imenovanju u radna tijela BiH u procesima upravljanja BiH strategijama i strateškim dokumentima Distrikta prema podacima iz Hronoloških registara Službenih glasnika Distrikta 2002-2019. godina

	NAZIV DOKUMENTA - PREMA HRONOLOŠKOM REGISTRU SLUŽBENIH GLASNIKA SKUPŠTINE BD BiH	GODINA	BROJ SL.GL.
1	Odluka o imenovanju Koordinatora programa strategije za smanjenje siromaštva u Bosni i Hercegovini	2002	10
2	Odluka o imenovanju Koordinatora na projektu izrade strategije upravljanja i korištenja javne imovine Brčko distrikta BiH	2002	16
3	Odluka o imenovanju Radne grupe za izradu strategije BiH za provođenje Aneksa VII Opšteg okvirnog sporazuma za mir	2003	2
4	Odluka o imenovanju člana Radne grupe za izradu nacrtu strategije za integrisani granični menadžment u BiH	2003	24
5	Odluka o imenovanju radne grupe za izradu akcionog plana za borbu protiv «Sive ekonomije»	2004	16
6	Odluka o imenovanju člana radne grupe za provođenje ciljeva strategije integrisanog upravljanja granicom u BiH	2005	39
7	Odluka o imenovanju članova radne grupe za izradu strategije razvoja malih i srednjih preduzeća u BiH	2005	2
8	Odluka o imenovanju predstavnika Brčko distrikta BiH u Lokalnu akcionu grupu	2005	19
9	Odluka o imenovanju komisije za otvaranje pismenih ponuda i davanje preporuke za izbor najpovoljnijeg ponuđača za obavljanje konsultantskih usluga za izradu koncepta implementacije strategije upravljanja i korištenja javne imovine	2006	1
10	Odluka o imenovanju članova nadzornog tima za implementaciju akcionog plana 1 strategije reforme javne uprave	2007	17
11	Odluka o izmjenama Odluke o imenovanju članova Nadzornog tima za implementaciju Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave, broj: 01-014-011290/08 od 08.06.2007. godine	2008	49
12	Odluka o pristupanju izradi strategije prostornog razvoja Brčko distrikta BiH	2017	11
13	Odluka o imenovanju predstavnika Brčko distrikta BiH u Radnu grupu za izradu strategije za primjenu novih tehnologija u izbornom procesu Bosne i Hercegovine i akcionog plana za provođenje strategije za primjenu novih tehnologija u izbornom procesu u Bosni i Hercegovini	2018	12
14	Odluka o formiranju Koordinacionog tijela Vlade Brčko distrikta BiH za nadzor nad implementacijom Akcionog plana za provođenje Strategije Bosne i Hercegovine za prevenciju i borbu protiv terorizma na području Brčko distrikta BiH za period 2015-2020. godine	2018	23
15	Odluka o imenovanju člana predstavnika Brčko distrikta BiH u Upravni odbor projekta i Koordinaciono vijeće za praćenje realizacije „Strategije za prihvata i integraciju BH. državljana koji se vraćaju po osnovu sporazuma o readmisiji“	2018	7

Prilog 4: Akcioni plan za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine za period 2015-2016. godine usvojen od strane Skupštine Distrikta i Akcioni plan za period 2018-2020.godina usvojen od Vlada Distrikta. Prikaz prvog dugoročnog cilja pod nazivom „Izgradnja i jačanje sistema, mehanizama i instrumenata za postizanje ravnopravnosti spolova“ u dva dokumenta.

Broj 49 - Strana 2236

SLUŽBENI GLASNIK BRČKO DISTRIKTA BIH

Srijeda, 24. decembar 2014.god.

AKCIONI PLAN ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA ŽENA I UNAPREĐENJE RODNE RAVNOPRAVNOSTI U BRČKO DISTRIKTU BIH 2015.–2016.

OPĆI DUGOROČNI CILJ					
POBOLJŠANJE POLOŽAJA ŽENA I UNAPREĐENJE RODNE RAVNOPRAVNOSTI NA PODRUČJU BRČKO DISTRIKTA BIH					
I. LOKALNA SAMOUPRAVA					
DUGOROČNI CILJ: Izgradnja i jačanje sistema, mehanizama i instrumenata za postizanje ravnopravnosti spolova					
SPECIFIČNI CILJEVI	AKTIVNOSTI (Projektni nivo)	VREMENSKI ROK	INDIKATORI Pokazatelji uspješnosti	AKTERI	MONITORING
1. Jačanje kapaciteta, operativnosti i održivosti institucionalnih mehanizama za ravnopravnost spolova, kao i drugih institucija u procesima uključivanja principa ravnopravnosti spolova na svim nivoima u Brčko distriktu BiH	1.1. Organizaciono i stručno jačanje institucionalnih mehanizama za ravnopravnost spolova (stručne obuke, publikovanje i distribucija edukativnih i stručnih materijala za unapređenje znanja iz oblasti ravnopravnosti spolova) 1.2. Izrada strateškog plana Brčko distrikta BiH za rodnu ravnopravnost 1.3. Uspostavljanje Centra za ravnopravnost spolova Brčko distrikta BiH	Kontinuirano do kraja 2015. do kraja 2015.	Broj održanih obuka Broj obučeni osoblja Usvojeni dokument: Strateški plan Brčko distrikta BiH Usvojena Odluka o osnivanju Centra za ravnopravnost spolova Brčko distrikta BiH Uspostavljen Centar za RP BD	Skupština Brčko distrikta BiH Komisije pri Vladi i Skupštini Gradonačelnik Vlada Brčko distrikta BiH NVO	
2. Uspostavljanje sistema za prikupljanje podataka i objavljivanje podataka razvrstanih po spolu u Brčko distriktu BiH	2.1. Uspostavljanje referata pri Vladi Brčko distrikta BiH i definisanje načina prikupljanja podataka razvrstanih po spolu od svih javnih ustanova, institucija, preduzeća (javne ustanove, institucije, preduzeća...) 2.2. Uspostavljen sistem objavljivanja statističkih podataka u svim službama i izvješćavanje Skupštine Brčko distrikta BiH o provedenoj analizi	do kraja 2015. do kraja 2015.	Uspostavljen referat pri Vladi Brčko distrikta BiH za sistemsko prikupljanje podataka razvrstanih po spolu Uspostavljena baza rodne statistike Uspostavljen sistem javnog objavljivanja podataka razvrstanih po spolu	Vlada Brčko distrikta BiH Skupština Brčko distrikta BiH Kabinet gradonačelnika Šefovi/ce odjeljenja Institucije Brčko distrikta BiH Javna i privatna preduzeća Konsultanti/ce za rodnu ravnopravnost NVO	
3. Integracija aspekta rodne ravnopravnosti u politike, programe i mjere, kao i uskladjivanje akata koji se donose i provode na nivou Brčko distrikta BiH	3.1. Osiguravanje preduslova za ostvarivanje rodne ravnopravnosti: 3.1.1. Iniciranje donošenja Odluke o izdavanju budžetskih sredstava za sprovođenje Akcionog plana Brčko distrikta BiH i uključujući i sufinansiranje aktivnosti koji su usmjereni ka ostvarivanju ciljeva ovog Plana (udruženja, NVO i drugih aktera) 3.1.2. Analiza lokalnih politika, programa i mjera iz perspektive uticaja na ostvarivanje rodne ravnopravnosti prema oblastima koje su definisane Akcionim planom Brčko distrikta BiH	2015–2016.	U Budžetu Brčko distrikta BiH planirana sredstva za provođenje Akcionog plana Brčko distrikta BiH Izvjestaj o odobrenim sredstvima za ostvarivanje Akcionog plana Brčko distrikta BiH Broj i vrsta usvojenih politika, programa i mjera za ostvarivanje rodne ravnopravnosti Uspostavljen sistem praćenja RR (alat za ostvarenje ciljeva) Broj i vrsta promjena nastalih kao rezultat analize	Vlada Brčko distrikta BiH Skupština Brčko distrikta BiH Kabinet gradonačelnika šefovi/ce odjeljenja Institucije Brčko distrikta BiH Javna i privatna preduzeća Konsultanti/cc za rodnu ravnopravnost NVO	
4. Jačanje kapaciteta lokalnih institucija podizanjem svijesti i znanja o rodnoj ravnopravnosti u političkom i javnom životu 5. Uspostaviti mehanizme za programsko i gender odgovorno budžetiranje s mjerama unapređenja postojećih i razvoj novih evidencija	4.1. Iniciranje i/ili učesće u kreiranju i provođenju programa za osnaživanje predstavnika institucija za provođenje politike jednakih mogućnosti, rodno budžetiranja i korištenja nediskriminatorne terminologije	Kontinuirano kontinuirano	Broj realizovanih programa Broj učesnika Broj ostvarenih partnerstava Organizovana prezentacija stanja budžeta s aspekta rodne ravnopravnosti	Vlada Brčko distrikta BiH Skupština Brčko distrikta BiH Kabinet gradonačelnika Šefovi/ce odjeljenja Institucije Brčko distrikta BiH Javna i privatna preduzeća Konsultanti/cc za rodnu ravnopravnost NVO Vlada Brčko distrikta (sva odjeljenja), Direkcija za finansije	

AKCIONI PLAN ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA ŽENA I UNAPREĐENJE RODNE RAVNOPRAVNOSTI U BRČKO DISTRIKTU BIH 2018–2020.

<i>OPĆI DUGOROČNI CILJ</i> POBOLJŠANJE POLOŽAJA ŽENA I UNAPREĐENJE RODNE RAVNOPRAVNOSTI NA PODRUČJU BRČKO DISTRIKTA BIH					
I. LOKALNA SAMOUPRAVA DUGOROČNI CILJ: Izgradnja i jačanje sistema, mehanizama i instrumenata za postizanje ravnopravnosti spolova					
SPECIFIČNI CILJEVI	AKTIVNOSTI (Projektni nivo)	VREMENSKI ROK	INDIKATORI Pokazatelji uspjehnosti	AKTERI	MONITORING
1. Jačanje kapaciteta, operativnosti i održivosti institucionalnih mehanizama za ravnopravnost spolova, kao i drugih institucija u procesima uključivanja principa ravnopravnosti spolova na svim nivoima u Brčko distriktu BiH	1.1. Uspostavljanje Centra za ravnopravnost spolova Brčko distrikta BiH, po uzoru na Gender centre entiteta 1.2. Izrada strateškog plana Brčko distrikta BiH za rodnu ravnopravnost	Do kraja 2019. Do kraja 2019.	Uspostavljen Centar za ravnopravnost spolova Brčko distrikta BiH Usvojeni dokument: Strateški plan Brčko distrikta BiH	Vlada Brčko distrikta Skupština BD Vlada BD Skupština BD NVO	Vlada Brčko distrikta BiH i Skupština Brčko distrikta BiH
3. Integracija aspekta rodne ravnopravnosti u politike, programe i mjere, kao i usklađivanje akata koji se donose i provode na nivou Brčko distrikta BiH	3.1. Iniciranje donošenja odluke o izdavanju budžetskih sredstava za provođenje Akcionog plana BD uključujući i sufinansiranje aktivnosti koje su usmjerene ka ostvarivanju ciljeva ovog plana (udruženja, NVO i drugih aktera) 3.2. Analiza lokalnih politika, programa i mjera iz perspektive uticaja na ostvarivanje rodne ravnopravnosti prema oblastima koje su definisane Akcionim planom BD	2018.-2019.	U Budžetu BD planirana sredstva za provođenje Akcionog plana BD Izveštaj o utrošenim sredstvima za ostvarivanje Akcionog plana BD	Vlada Brčko distrikta BiH Skupština Brčko distrikta BiH Vlada Brčko distrikta BiH Skupština Brčko distrikta BiH	Vlada Brčko distrikta BiH i Skupština Brčko distrikta BiH
4. Jačanje kapaciteta lokalnih institucija podizanjem svijesti i znanja o rodnoj ravnopravnosti u političkom i javnom životu	4.1. Iniciranje i/ili učešće u kreiranju i provođenju programa za osnaživanje predstavnika institucija za provođenje politike jednakih mogućnosti, rodno budžetiranja i korištenja nediskriminatorne terminologije	Kontinuirano	Broj realizovanih programa Broj učesnika Broj ostvarenih partnerstava	Vlada Brčko distrikta BiH Skupština Brčko distrikta BiH Skupštinska komisija za ravnopravnost spolova Kabinet gradonačelnika Sefovi/ce odjeljenja Institucije Brčko distrikta BiH Javna i privatna preduzeća Konsultanti/ce za rodnu ravnopravnost NVO Gradonačelnik Vlada Brčko distrikta BiH (sva odjeljenja), Direkcija za finansije	Vlada Brčko distrikta BiH i Skupština Brčko distrikta BiH
5. Uspostaviti mehanizme za programsko i gender odgovorno budžetiranje s mjerama unapređenja postojećih i razvoj novih evidencija	Imenovati radnu grupu za uvođenje rodno osjetljivog budžeta	2019.	Uvedeno rodno odgovorno budžetiranje		