

NOVI PRISTUP STRATEŠKOM PLANIRANJU U JAVNOJ UPRAVI U BOSNI I HERCEGOVINI

Doc. dr Nevenko Vranješ*

Prof. dr Vladimir Đurić**

Rezime: *Strateško planiranje je proces koji danas sve više dolazi do izražaja u svim sferama društvenog života i rada. Tako, strateške planove imaju države, vlade, ministarstva, opštine i gradovi, ali i javna preduzeća i privatne kompanije. Drugim riječima, strateški planovi se donose na svim nivoima vlasti, u poslovnoj zajednici, obrazovanju, civilnom društvu i predstavljaju sinonim za dobro upravljanje i prosperitet. Strateško planiranje u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini nalazi se u ranoj fazi modernizacije odnosno implementacije novog metodološkog pristupa. Novi metodološki pristup strateškom planiranju trebalo bi da afirmiše proces dugoročnog i srednjoročnog planiranja te da modernizuje godišnje planove rada. Prilično arhaični jednogodišnji planovi rada koje su do sada forme radi usvajali organi javne uprave u Bosni i Hercegovini, trebalo bi da ustupe mjesto novim metodologijama planiranja, finansijski održivom planiranju, precizno projektovanim strateškim i operativnim ciljevima, aktivnostima i mjerljivim rezultatima. Predmet rada je novi pristup strateškom planiranju u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini. Cilj rada je da analizira stanje strateškog planiranja na četiri nivoa upravne vlasti u Bosni i Hercegovini (državni nivo, entitetski nivo i nivo Brčko distrikta BiH) kroz prizmu evropskih principa i zahtjeva u ovoj oblasti te da identifikuje najznačajnije izazove u procesu strateškog planiranja.*

Ključne riječi: *strateško planiranje, javna uprava, strategija, srednjoročno planiranje i SIGMA.*

* Fakultet političkih nauka, Univerziteta u Banjoj Luci.

** Institut za uporedno pravo, Beograd.

1. Pojam, podjela i značaj strateškog planiranja

Postoji više određenja strateškog planiranja. Ona zavise od pristupa. Obično nalazimo menadžerski i pozitivnopravni pristup. Sektorski posmatrano, može se raditi o pristupu državnog i lokalnog nivoa, preduzetničkog odnosno poslovnog nivoa, nivoa civilnog društva i dr.

Strateško planiranje je proces u kome se angažuju članovi jedne organizacije da otkriju viziju svoje budućnosti i razviju potrebne procedure i operacije za postizanje te budućnosti.¹ Na osnovu ovako postavljene projekcije strateškog planiranja, određuje se pravac kretanja konkretne organizacije kao i snage neophodne za takvo kretanje. Ovdje se radi o menadžerskom pristupu strateškom planiranju.

Strateško planiranje je vještina kreiranja određenih poslovnih strategija, njihove primjene i procjene rezultata izvršenja plana s obzirom na opšte dugoročne ciljeve ili želje kompanije. To je koncept koji se fokusira na integrisanje različitih odjeljenja (poput računovodstva i financija, marketinga i ljudskih resursa) unutar kompanije kako bi ostvarili strateške ciljeve kompanije. Izraz strateško planiranje u osnovi je sinonim za strateško upravljanje.² I u ovoj teorijskoj odrednici uočavamo povezivanje strateškog planiranja sa poslovnom zajednicom.

Strateško planiranje je proces izrade strategija. Kao svojstva strateškog planiranja ističu se: (1) strateško planiranje je sistematski proces; (2) izrada strategije kroz unutrašnje borbene moći ili u običnoj konfuziji nije strateško planiranje; (3) analiza i smjernice razvijene u strateškom planiranju dugoročno su orijentisane; (4) proces planiranja posmatra kompaniju u cjelini ili značajne dijelove kompanije; (5) kompetencije i odgovornosti za strateško planiranje treba da budu koncentrisane na nivou menadžmenta i (6) cilj procesa planiranja je garancija postizanja dugoročnih i glavnih ciljeva kompanije.³ Sljedstveno navedenom, nalazimo da strateško planiranje u javnoj upravi korijene vuče iz poslovne administracije (*bussines administration*). U ovom pravcu mogli bismo navoditi beskonačan niz određenja strateškog planiranja i ona bi sva vodila ka preduzetništvu i preduzetničkom menadžmentu.

Do recepcije strateškog planiranja u javnu upravu došlo je znatno ka-

¹ Leonard D. Goodstein, Timothy M. Nolan and J. William Pfeiffer, *Applied Strategic Planning: A Comprehensive Guide*, Mc Graw-Hill, Inc., New York, 1993, p. 4.

² <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/strategy/strategic-planning/>, pristupljeno: 19.08.2020. godine.

³ Rudolf Grünig, Richard Kühn, *Process-based Strategic Planing, third edition*, Springer, Herlin Heidelberg New York, 2005, p. 8.

snije u odnosu na poslovnu sferu, budući da je sve do sredine osamdesetih godina strateško planiranje ostalo najvećim dijelom aktivnost isključivo privatnog sektora.⁴ Na našim prostorima (misleći na zemlje Zapadnog Balkana), strateško planiranje u javnoj upravi, prema novom pristupu, započinje svoj razvoj tek jednu deceniju unazad.

Strateško planiranje je kontinuiran i sistemski proces odlučivanja o namjeravanim budućim posljedicama (rezultatima, ishodima), kako ih ostvariti i kako mjeriti i ocijeniti uspjeh. Svaki model strateškog planiranja mora sadržavati sljedeće osnovne elemente: određivanje misije, ciljeva i vrijednosti; spoljne potrebe i procjene kretanja; strateške ciljeve sa indikatorima ishoda; strateške prioritete, strategije i informacije o provođenju strategije.⁵

Planiranje je proces u kojem se na bazi postojećeg stanja, iščekivanja budućih događaja i željene situacije odlučuje o budućim postupcima.⁶ Šta sva planiranja imaju zajedničko? Sve su to misaoni procesi, čiji je krajnji rezultat obično dokument (plan). Zbog toga sâmo planiranje ne donosi uspjeh. Planiranje je samo priprema dokumenata. Planiranje će donijeti rezultat u zavisnosti od toga koliko smo dobro pripremili plan i koliko ćemo se dugo plana pridržavati. Ovde smo iznijeli viziju planiranja iz ugla jedne nevladine organizacije.

U *Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske* ne nalazimo definiciju ni strateškog planiranja niti strateškog plana. Postoji određenje strategije. Strategija je dugoročni akt strateškog planiranja od nacionalnog značaja koji se izrađuje na osnovu posebnog zakona ili međunarodnog akta za jedno ili više upravnih područja, a koji donosi Hrvatski sabor.⁷

Prema Priručniku za strateško planiranje, „osnovni cilj strateškog planiranja je da jasno utvrdi prirodu i karakter organizacije i sektora koji ono predstavlja i upravlja njenim razvojem u budućnosti. Kroz proces strateškog planiranja organ uprave utvrđuje svoje ciljeve, prioritete i strategije, te definiše mjere za procjenu uspješnosti ostvarivanja tih ciljeva“. Iz navedenog proizlazi definicija strateškog plana „koji predstavlja integrisani skup strateš-

⁴ O istorijatu razvoja strateškog planiranja, šire vidjeti: Inge Perko Šeparović, *Strateško planiranje, Priručnik za dobro upravljanje*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2006, str. 11–15.

⁵ <http://www.blackerbyassoc.com/SPDefine.html>, pristupljeno: 19.08.2020. godine.

⁶ Cepin Matej, *Strateško načrtovanje v nevladinih organizacijah*, 2. izd., Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladinih organizacij – CNVOS, Ljubljana, 2016, str. 45.

⁷ Čl. 2 Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, „Narodne novine RH“, br. 123/2017.

kih i operativnih ciljeva i aktivnosti, koji su potrebni kako bi se u budućnosti ostvario željeni rezultat (često definisan kao ‘misija’ ili ‘vizija’ organizacije)“.⁸

Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine takođe ne propisuje termin strateško planiranje već, između ostalih, sektorske strategije i strategije razvoja. U smislu navedenog zakona, „sektorska strategija razvoja je strateški dokument nadležnih institucija Federacije i kantona koji definiše javne politike, pravce, ciljeve i resurse razvoja sektora i proizlazi iz integrirane strategije razvoja“. Strategija razvoja se određuje kao „integrirani, multisektorski strateški dokument Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave koji definiše javne politike i usmjerava razvoj teritorije Federacije i područja kantona i jedinica lokalne samouprave i predstavlja putokaz za sveukupni razvoj.“⁹

Prema Zakonu o planskom sistemu važećem u Republici Srbiji, „strategija jeste osnovni dokument javne politike, kojim se na celovit način utvrđuju strateški pravac delovanja i javne politike u konkretnoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika utvrđenih propisom Vlade“.¹⁰ Nadalje, ovaj zakon dijeli strategije prema obuhvatu na: sektorske (ukoliko se njima utvrđuju javne politike za cjelokupnu oblast planiranja i sprovođenja javnih politika utvrđenih propisom Vlade) i međusektorske (ukoliko se njima utvrđuju javne politike za više oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika utvrđenih propisom Vlade). Strategija po prostornom obuhvatu može biti: nacionalna (ukoliko pokriva cijelu teritoriju Republike Srbije, i subnacionalna (ukoliko pokriva dio teritorije Republike Srbije, odnosno administrativno povezanu cjelinu na teritoriji Republike Srbije ili područja koja nisu geografski odnosno administrativno povezana, ali se u odnosu na njih usvaja zajednička strategija, zbog određenih istovjetnih svojstava tih područja). Najzad, postoji i nadnacionalna strategija koja pokriva teritoriju Republike Srbije ili dio njene teritorije i područja ili dijelove teritorije drugih zemalja. Ona se ne uređuje zakonom, izuzev u pogledu obaveze izvještavanja.

Sijedom pozitivnopravnih rješenja koja su dominantna u javnoj upravi, strateško planiranje određujemo kao proces izrade strateških planova (dugoročnih, srednjoročnih i godišnjih), kojima se definišu strateški i operativni

⁸ *Priručnik za strateško planiranje, Strateško planiranje i razvoj javnih politika – SPPD, UNDP, Sarajevo, 2010, str. 10.*

⁹ Čl. 3 Zakona o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, br. 32/17.

¹⁰ Čl. 11 Zakona o planskom sistemu, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/18.

ciljevi konkretnog organa javne uprave, koji se realizuju kroz niz vremenski određenih aktivnosti koje za ishod imaju postizanje određenih mjerljivih rezultata. Proces strateškog planiranja zaokružuje se adekvatnim mehanizmom monitoringa, evaluacije i izvještavanja koji imaju za cilj sagledavanje postignutih rezultata i preduzimanje korektivnih radnji neophodnih za ostvarivanje planskih dokumenata.

2. Strateški i pravni okvir za strateško planiranje u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini

Nakon početne analize stanja, Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH 2018–2022. u reformskoj oblasti „izrada politika i koordinacija“ projektovao je jedan specifičan cilj i pet mjera. Specifični cilj je jačanje koherentnosti, participatornosti, efikasnosti, kontrole i transparentnosti u sistemu upravljanja razvojem i procesu donošenja odluka u javnoj upravi. Predviđeno je da se ovaj cilj sagledava kroz dva indikatora Svjetske banke (*The Worldwide Governance Indicators, 2017*) i jednim indikatorom Regionalnog centra za bezbjednosnu saradnju (*Regional Center for Security Cooperation – RCC*). Takođe, u ovoj oblasti, propisane su sljedeće mjere: 1) jačanje kapaciteta donosilaca odluka na upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini za razvoj kompetentnog i konzistentnog sistema donošenja odluka na svim upravnim nivoima; 2) unapređenje sistema strateškog, srednjoročnog i godišnjeg planiranja u Bosni i Hercegovini na svakom upravnom nivou kroz međuinstitucionalnu saradnju i usaglašenost s procesom budžetiranja i dostupnim javnim finansijskim resursima te zahtjevima evropskih integracija, uvažavajući ustavnopravno uređenje Bosne i Hercegovine; 3) jačanje sistema donošenja odluka na osnovu dokaza i jačanje analitičkih kapaciteta na svim upravnim nivoima kroz poboljšanu primjenu analitičkih alata za odlučivanje na osnovu argumenata i dokaza; 4) osiguranje inkluzivnog pristupa i uključenosti javnosti u fazi kreiranja, provođenja i praćenja strateških planova, javnih politika i propisa i 5) povećanje efikasnosti i konzistentnosti kroz međuinstitucionalno funkcionalno povezivanje unutar upravnih nivoa i usklađeno djelovanje u izradi i provođenju javnih politika između ministarstava, između „centara vlade“¹¹ i ministarstava, te između izvršnih i zakonodavnih

¹¹ Centar vlade je pojam koji je proklamovala SIGMA-OECD i koji zapravo podrazumijeva postojanje jedinstvene tačke u okviru svake vlade koja je nadležna za pitanja od značaja za sva ministarstva i organe uprave. Uglavnom se to odnosi na razvoj politika i koordinaciju. Ekvivalent takvom shvatanju institucije u našem pravnom sistemu je Generalni sekretarijat vlade.

organa.¹² Za stanovište našeg istraživanja, mjera koja se najdirektnije odnosi na strateško planiranje označena je pod brojem dva, dok su i ostale mjere u većem ili manjem obimu povezane sa strateškim planiranjem. U cilju operacionalizacije specifičnog cilja i planiranih mjera Akcioni plan za sprovođenje pomenutog strateškog okvira sadrži aktivnosti sa finansijskim proračunom koštanja od preko pet miliona konvertibilnih maraka.¹³ Aktivnosti Akcionog plana u oblasti strateškog planiranja obuhvataju: 1) donošenje i unapređenje pravnog okvira za strateško, srednjoročno i godišnje planiranje, praćenje i izvještavanje na svim upravnim nivoima u BiH; 2) osposobljavanje institucija za postupak planiranja, praćenja i izvještavanja te izradu programa i plana obuke; 3) donošenje odnosno unapređenje metodologije za dugoročno/sektorsko planiranje na svim upravnim nivoima u BiH i 4) razvijanje odnosno unapređenje IT podrške za planiranje, praćenje i izvještavanje na svim upravnim nivoima u BiH.

Kada je u pitanju pozitivnopravni okvir za strateško planiranje u BiH, možemo konstatovati da on nije jedinstven i da svaki upravni nivo razvija sopstvene pravne kapacitete za potrebe strateškog planiranja uprkos preporukama međunarodnih subjekata da se usvoji jedinstvena metodologija strateškog planiranja u javnoj upravi u BiH. Kada govorimo o entitetima, u Republici Srpskoj i u Federaciji BiH uspostavljen je obuhvatan pravni okvir strateškog planiranja koje integriše dugoročno, srednjoročno, godišnje i sektorsko planiranje, povezano s budžetskim planiranjem. Koordinaciju strateškog planiranja u Republici Srpskoj provodi Generalni sekretarijat Vlade Republike Srpske, a u Federaciji BiH funkcija planiranja povjerena je Zavodu za programiranje razvoja Federacije BiH. Brčko distrikt BiH još uvijek nema ni jedan pravni akt koji propisuje oblast strateškog planiranja.

U institucijama Bosne i Hercegovine srednjoročno i godišnje planiranje pravno i metodološki je povezano s budžetskim planiranjem na osnovu Odluke o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH¹⁴ i Odluke o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvještavanja o radu u institucijama BiH.¹⁵ Srednjoročno planiranje se provodi već petu godinu, a planovi institucija objavljuju putem servisa e-kon-

¹² *Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022*, „Službeni glasnik BiH“, br. 85/18, str. 12–13.

¹³ *Nacrt Akcionog plana za Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH 2018-2022*, PARCO, Sarajevo, jun 2020. godine.

¹⁴ „Službeni glasnik BiH“, br. 62/14.

¹⁵ „Službeni glasnik BiH“, br. 14/14.

sultacije. Metodološke smjernice za strateško i srednjoročno planiranje koje su postavljene kroz prethodno provedeni zajednički projekt pod nazivom Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika djelovanja bile su osnova za razvoj odgovarajućih metodoloških rješenja na svim upravnim nivoima. Na nivou institucija Bosne i Hercegovine dodatno su usvojeni Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja¹⁶ i Uputstvo o godišnjem planiranju.¹⁷ Na nivou institucija BiH i Republike Srpske doneseni su i odgovarajući metodološki priručnici, a u Federaciji BiH čeka se donošenje provedbenih odnosno podzakonskih akata Zakona o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine.¹⁸

Takođe, institucionalna rješenja Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Srpske u pogledu vodeće koordinacione funkcije, kontrole kvaliteta sadržaja i koordinacije prioriteta su nešto jednostavnija u odnosu na Savjet ministara. Konkretnije, kod Savjeta ministara, ova funkcija je podijeljena između više institucija (Ministarstva finansija i trezora, Direkcije za ekonomsko planiranje, Generalnog sekretarijata Savjeta ministara BiH i Kancelarije za reformu javne uprave), što samo po sebi otežava međusobnu koordinaciju i saradnju.

Strateško planiranje u Republici Srpskoj uređeno je Odlukom o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade Republike Srpske i republičkih organa uprave.¹⁹ U zakonskoj regulativi oblasti strateškog planiranja Republika Srpska planira iskorak tokom ove godine na način da je u planu donošenje Zakona o strateškom planiranju. Prema radnoj verziji prednacrt, Zakonom o strateškom planiranju uređuje se sistem strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Republici Srpskoj, načela na kojima se zasniva strateško planiranje i upravljanje razvojem u Republici Srpskoj, institucionalni okvir, strateški i implementacioni dokumenti, izvori finansiranja strateških dokumenata, i druga pitanja od značaja za strateško planiranje i upravljanje razvojem u Republici Srpskoj. Ono što predstavlja značajan problem u strateškom planiranju u Republici Srpskoj jeste nedostatak Strategije razvoja Republike Srpske iz koje bi se mogli preuzimati strateški ciljevi u srednjoročne i godišnje planove rada or-

¹⁶ *Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH*, „Službeni glasnik BiH“, br. 44/15.

¹⁷ *Uputstvo o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama BiH*, „Službeni glasnik BiH“, br. 44/15, 45/15, 64/18 i 7/19.

¹⁸ *Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem*, „Službene novine Federacije BiH“, br. 32/17.

¹⁹ „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 50/16 i 108/12.

gana republičke uprave. Trenutno, strateški ciljevi se profiliraju iz Programa rada Vlade za mandatni period i nadležnosti samih republičkih organa uprave, što predstavlja prepreku u zaokruživanju procesa. Pored navedene Odluke o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade Republike Srpske i republičkih organa uprave, vodeći dokument je i Metodološki priručnik za planiranje, praćenje i izvještavanje u Republici Srpskoj.²⁰ Pomenuti priručnik sadrži opis aktivnosti sa propisanim obrascima i tabelama koji su zapravo operativno primjenjivi u realnom procesu planiranja.

Analizom srednjoročnih i godišnjih planova rada zajedničkih institucija BiH, zapazili smo niz slabosti koje se ogledaju u nedostatku adekvatne SWOT i PESTLE analize; zatim postojanje tri nivoa ciljeva što uveliko otežava mehanizam praćenja i izvještavanja; priličnu nezainteresovanost javnosti za e-konsultacije, s jedne strane, i nedostatak kampanje institucija za animiranje javnosti, s druge strane; zatim prevelik broj subjekata (nosioca) postupka izrade i koordinacije strateškog planiranja; predimenzionisanost strateških i godišnjih planova programima i aktivnostima; slabu usklađenost između ciljeva i aktivnosti i dr.²¹

Značajan iskorak u strateškom planiranju, uprkos komplikovanoj ustavnopravnoj i političkoj strukturu ostvarila je Federacija BiH, konkretnije Federalni zavod za programiranje razvoja. Pomenuta institucija je u proces strateškog planiranja uključila kako horizontalne tako i vertikalne nivoe vlasti (kantone i jedinice lokalne samouprave) te uspjela donijeti strateške planske dokumente i postaviti pravnu regulativu okvira strateškog planiranja. Konkretnije, donesen je pomenuti Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem, a u pripremi su i podzakonski akti koji će konkretizovati zakon te Strategija razvoja Federacije BiH 2021–2027. Poseban iskorak ovaj upravni nivo je uradio kroz uspostavljanje Zajednice praktičara tokom 2015. godine. Radi se o grupi službenika zaduženih za strateško planiranje u okviru njihovih upravnih organa i organizacija koji se okupljaju i razmjenjuju mišljenja i prakse te projektuju buduće pravce razvoja strateškog planiranja. Slična za-

²⁰ Nedim Čelebić, *Metodološki priručnik za planiranje, praćenje i izvještavanje u Republici Srpskoj*, EU projekat „Razvoj centralnih organa vlada/SM u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2015.

²¹ Uporediti: *Srednjoročni plan rada institucija – Ministarstvo bezbjednosti BiH 2019-2021*, dostupno na: <http://www.msb.gov.ba/PDF/050720197.PDF>; *Srednjoročni plan rada Ministarstva civilnih poslova BiH 2020-2022. i Program rada Ministarstva civilnih poslova za 2019. godinu*, dostupno na: <http://mcp.gov.ba/Content/Read/vazni-dokumenti>; *Nacrt srednjoročnog plana rada Ministarstva spoljnih poslova BiH 2021-2023*, dostupno na: http://www.mvp.gov.ba/ministarstvo/Dokumenti_MVP_BiH/Odluke/. Svim dokumentima pristupljeno: 07.09.2020. godine.

jednica postoji i na nivou institucija BiH, dok je Republika Srpska formirala svoju Zajednicu praktičara tokom jula ove godine uz pomoć projekta Jačanje javnih institucija (*Strengthening Public Institutions – SPI*) podržanog od vlada SR Njemačke i Ujedinjenog Kraljevstva.

3. Principi javne uprave u oblasti razvoj politika i koordinacija

Tokom 2019. godine, SIGMA je razvila sljedeće (najnovije) principe u reformskoj oblasti razvoj politika i koordinacija: 1) institucije centra vlade ispunjavaju sve funkcije važne za dobro organizovan, dosljedan i kompetitivan sistem kreiranja politika; 2) uspostavljene su jasne horizontalne procedure upravljanja procesom evropskih integracija koje se sprovode pod koordinacijom nadležnog tijela; 3) uspostavljene su usklađene politike srednjoročnog planiranja sa jasnim ciljevima Vlade i u skladu sa finansijskim okolnostima sektorske politike ispunjavaju vladine ciljeve i u skladu su srednjoročnim budžetskim okvirom; 4) uspostavljen je usaglašen sistem srednjoročnog planiranja za sve procese koji su od značaja za evropske integracije i integrisane su u unutrašnje politike planiranja; 5) redovno praćenje rada Vlade omogućava javni nadzor i podržava Vladu u ostvarivanju njenih ciljeva; 6) odluke Vlade su pripremljene na transparentan način i na osnovu profesionalne procjene, te je postignuta pravna usaglašenost odluka; 7) parlament nadziru izradu vladinih politika; 8) organizaciona struktura, procedure i raspored personala u ministarstvima omogućavaju da se utvrđene politike i zakonodavstvo primjenjuju i da ispunjavaju ciljeve Vlade; 9) proces evropskih integracija i institucionalno uređenje sastavni su dio procesa razvoja politika i osiguravaju sistemsko i pravovremeno transponovanje pravne tekovine EU; 10) proces kreiranja politika i izrade nacrta zakona zasnovan je na dokazima, a procjena uticaja propisa dosljedno se primjenjuje u ministarstvima; 11) politike i zakonodavstvo kreirane su na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i koordinaciju različitih pogleda unutar Vlade; i 12) struktura zakonodavstva je konzistentna po stilu i jeziku, a zakonom propisane procedure izrade legislative dosljedno se primjenjuje u ministarstvima, zakonodavstvo je javno dostupno.²² Iz navedenog je vidljivo da se određeni broj principa direktno odnosi na strateško planiranje, dok je drugi dio njih indirektno povezan sa ovom oblašću. Za navedene principe SIGMA je predvidjela mjerenje sa ukupno 14 kompozitnih indikatora te 63 podindikatora. Imajući u vidu ovako predimenzionisan broj principa, indikatora i podindi-

²² *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, SIGMA, Paris, 2019, p. 23–65.

katora, otvara se pitanje mogućnosti njihove implementacije, monitoringa i evaluacije, što će administraciju u BiH, na sva četiri upravna nivoa, dovesti pred velike izazove.

4. Stanje strateškog planiranja u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini – spoljna evaluacija

Kao što je poznato, Bosna i Hercegovina ima složeno ustavno uređenje i organizovanu upravnu vlast na najmanje četrnaest nivoa (državni, dva entitetska, Brčko distrikt BiH i deset kantona). U takvoj strukturi nalazimo impozantan broj subjekata javne uprave. Sve su to razlozi koji sprečavaju da Bosna i Hercegovina ima jedinstven pristup planiranju, izradi i koordinaciji politika ali i jedinstven centar vlade. Potrebno je napomenuti da Savjet ministara BiH, vlade Federacije BiH i Republike Srpske RS i Brčko distrikta (BD) imaju odvojene, Ustavom utvrđene nadležnosti i odgovornosti u izradi i koordinaciji politika. Kao i u ostalim oblastima reforme javne uprave, SIGMA²³ podnosi evaluacijske izvještaje i u oblasti izrade politika i koordinacije. U ovoj oblasti posljednji predstavljen izvještaj iz 2017. godine započinje konstatacijom da izrada i implementacija jednoobraznih i koherentnih politika u BiH i obezbjeđivanje djelotvorne koordinacije unutar i između različitih nivoa uprave i dalje predstavljaju veliki izazov.²⁴

SIGMA Monitoring izvještaj iz 2017. godine, nadalje, konstatuje da su na svakom nivou upravne vlasti uspostavljeni zakonski okviri potrebni za izvršavanje ključnih funkcija centara vlade i funkcija neophodnih za proces evropskih integracija, ali da su i dalje prisutni veliki izazovi u koordinaciji i kontroli sadržaja prijedloga koji se odnose na politike na svim nivoima uprave, te da je otežana vertikalna komunikacija neophodna za djelotvornu koordinaciju politika. Takođe, godišnje planiranje na sva četiri posmatrana upravna nivoa (SIGMA se zadržava na državnom, entitetskim nivoima i nivou Brčko distrikta BiH), ocijenjeno je kao dobro uređeno, iako nedostaje prioritetizacija i realno planiranje. Uočava se da ne postoji odgovarajući regulatorni okvir za planiranje i praćenje aktivnosti u okviru evropskih integraci-

²³ *Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA* je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD (*The Organization for Economic Cooperation and Development*), osnovana radi tehničke, stručne i savetodavne podrške zemljama Jugoistočne Evrope u reformi njihovih javnih uprava, a u sklopu jačanja kapaciteta za evropske integracije.

²⁴ *Monitoring Report: The principles of Public Administration Bosnia and Herzegovina*, SIGMA, Paris, 2017, p. 25.

ja, a koordinacija aktivnosti između različitih nivoa uprave u ovom procesu je ograničena. Sistem za koordinaciju evropskih integracija, uspostavljen u BiH tokom 2016. godine, nije u potpunosti funkcionalan, budući da svaki nivo upravne vlasti ima vlastitu internu koordinacijsku strukturu, pravila i procese za transponovanje zakonodavstva Evropske unije u domaći pravni okvir. U tom smislu, ne postoji usklađen i koordinisan pristup planiranja i provođenja aktivnosti na transponovanju zakonodavstva na svim nivoima uprave.²⁵

U pogledu sektorskih strategija, Izvještaj konstatuje da je izrada ovih strategija i dalje problematična, jer zahtjevi i standardi za takve strategije još uvijek nisu utvrđeni ni na jednom nivou uprave. Takođe, ističe se da se redovno vrši monitoring i izvještava o godišnjim programima rada (GPR) vlade, ali se informacije o implementaciji politika i radu vlade ne pružaju ravnomjerno na svim nivoima uprave.

Najzad, učešće javnosti u izradi politika kroz konsultacije o nacrtima prijedloga politika i pravnih propisa nije potpuno i u skladu sa relevantnim propisima koji su uvedeni na svim nivoima uprave u BiH. Pored toga, pristup zakonodavstvu (prvenstveno službenim glasilima – *prim. autora*) nije besplatan, a službeni izvori ne omogućavaju pristup prečišćenim tekstovima.²⁶

Evropska komisija je u periodu od 2005. do 2019. godine objavila ukupno 14 izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine. Izvještaji sadrže analitički opis i ocjenu stanja u pojedinim oblastima, sa preporukama za njihovo otklanjanje odnosno unapređenje, a sve u cilju usklađivanja sa komunitarnim pravom. Do sada, svi predstavljeni izvještaji sadržavali su odrednice ili poglavlja koja su posvećena javnoj upravi po svim njenim segmentima. U izvještajima Evropske komisije, pored ostalih, opisuje se trenutno stanje i ukazuje na probleme u javnoj upravi u BiH, smatrajući je veoma važnim segmentom ukupnog reformskog procesa. U oblasti reforme javne uprave navedeni izvještaji sadrže i segment „izrada politika i koordinacija“. Treba napomenuti da je tokom 2019. godine Evropska komisija Bosni i Hercegovini uputila dva dokumenta, i to: Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (u daljem tekstu Mišljenje 2019)²⁷ i Analitički izvještaj – Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj

²⁵ Ibid., str. 25.

²⁶ Ibid., str. 25.

²⁷ *Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, Brussels, 29.05.2019, dostupno na: http://europa.ba/?page_id=502, pristupljeno: 08.08.2019. godine.

uniji (u daljem tekstu Analitički izvještaj).²⁸ Osvrnućemo se samo na segment „izrada politika i koordinacija“.

Analitički izvještaj najprije konstatuje da institucije javne uprave djeluju unutar složene upravljačke strukture sa odvojenim nadležnostima u odlučivanju u oblasti javnih politika, te da je sistem kreiranja politika u Bosni i Hercegovini rascjepkan. Takođe, konstatuje se da nedostaju usklađene zakonske odredbe i smjernice za strateško planiranje na nivou cijele države. Analitički izvještaj nadalje konstatuje da 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. Najzad, u institucionalnom obliku ne postoji organ zadužen za pregled kvaliteta politika koji bi vršio provjeru koherentnosti i dosljednosti, te pravnu i finansijsku kontrolu prijedloga politika.

Svoje zahtjeve u ovoj oblasti Evropska komisija izražava i kroz konstataciju da Bosna i Hercegovina treba da usvoji smjernice za planiranje politike za Nacionalni program za usvajanje *acquis*-a EU (NPAA), da uskladi godišnje planove rada vlade sa NPAA, da predvidi troškove i da takve finansijske procjene obuhvati godišnjim i srednjoročnim budžetom. Zamjerke zatim idu u pravcu pravnog okvira za kreiranje politika na inkluzivan način i na osnovu pouzdanih indikatora koji je ocijenjen nepotpunim. Ono što Komisija zapaža, a ponavlja se konstantno, jeste da strateški dokumenti nemaju finansijski predviđene implikacije, što dovodi u pitanje njihov kredibilitet i provodivost. Jačanje kvaliteta i osiguravanje koherentnih i finansijski dostupnih cjelodržavnih javnih politika ostaje glavni izazov u srednjoročnom periodu. Analitički izvještaj zapaža da javne konsultacije, iako se generalno zahtijevaju, u praksi se obično ne provode na način propisan zakonom. Najzad, postojećim zakonodavnim okvirom nisu u potpunosti uspostavljeni standardi za praćenje i izvještavanje po ključnim planskim dokumentima na svim nivoima vlasti, čime se onemogućava konkretan javni nadzor nad radom vlade.²⁹

U oblasti izrade i koordinacije politika navešćemo samo neke ocjene prema SIGMA Izvještaju iz 2017. godine: kvalitet planiranja politika ima vri-

²⁸ *Analytical Report accompanying the Commission opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, Brussels, 29.05. 2019, dostupno na: http://europa.ba/?page_id=502, pristupljeno: 08.08.2019. godine.

²⁹ *Ibid.*, p. 23.

jednost jedan na skali od nula do pet. Istu vrijednost ima i indikator koji mjeri kvalitet planiranja politika za evropske integracije, kao i kvalitet monitoringa i izvještavanja vlade. Indikator: transparentnost i pravna usklađenost donošenja odluka vlade, takođe ima ocjenu jedan. Konkretnije, od sedam indikatora na nivou strateških ciljeva, četiri njih, odnosno oko 57%, ocijenjeno je sa jedinicom na skali od nula do pet.³⁰ Tragom ovakvih ocjena, nameće se konstatacija da je proces strateškog planiranja u javnoj upravi u BiH prilično nerazvijen i neefikasan kako u pogledu razvoja tako i u pogledu implementacije.

Zaključak

Proces strateškog planiranja u javnoj upravi BiH prema novim metodologijama i smjernicama Evropske unije nalazi se u ranoj fazi implementacije. Pravno je regulisan različito na svakom nivou upravne vlasti. Takođe, u formalnom smislu, subjekti nosioci strateškog planiranja različito su postavljeni na svakom od upravnih nivoa. Drugačije rečeno, proces strateškog planiranja u javnoj upravi BiH prate komplikacije koje proizlaze iz njene složene ustavne i upravne strukture.

Imajući u vidu složenost ustavne i upravne strukture BiH, nemoguće je izraditi jedinstven pravni i metodološki pristup strateškom planiranju uprkos naporima međunarodne zajednice.

Takođe, prilikom procesa strateškog planiranja na bilo kojem nivou vlasti neophodno je uobziriti kako domaće strateške ciljeve tako i mnogobrojne zahtjeve Evropske komisije trasirane kroz SIGMA principe, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Sporazum o slobodnoj trgovini sa EU, Ugovor o partnerstvu BiH sa EU, što pored inflacije domaćeg pravnog okvira značajno otežava profilisanje strateških i operativnih ciljeva upravnih nivoa.

Zajednice praktičara formirane na svakom od upravnih nivoa značajan su oblik koordinacije i povezivanja u oblasti strateškog planiranja u BiH, te bi njihov razvoj i povezivanje bio jedan od značajnih mehanizama saradnje i koordinacije u procesu strateškog planiranja u javnoj upravi u BiH.

³⁰ *Monitoring Report: The Principles of Public Administration Bosnia and Herzegovina*, SIGMA, Paris, 2017, p. 27–77.

Nevenko Vranješ, Associate Professor*

Vladimir Đurić, PhD**

A NEW APPROACH TO STRATEGIC PLANNING IN PUBLIC ADMINISTRATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Conclusion: *The process of strategic planning in the public administration of BiH according to the new methodologies and guidelines of the European Union is in the early phase of implementation. It is legally regulated differently at each level of administrative power. Also, in the formal sense, the subjects responsible for strategic planning are placed differently at each of the administrative levels. In other words, the process of strategic planning in BiH public administration is accompanied by complications arising from its complex constitutional and administrative structure.*

Given the complexity of BiH's constitutional and administrative structure, it is impossible to develop a unified legal and methodological approach to strategic planning despite the efforts of the international community.

Also, during the process of strategic planning at any level of government, it is necessary to take into account both domestic strategic goals and numerous requirements of the European Commission traced through SIGMA principles, Stabilization and Association Agreement, Free Trade Agreement with the EU, BiH-EU Partnership Agreement. The mentioned requirements accompanied by inflation the domestic legal framework significantly complicate the profiling of strategic and operational goals at administrative levels.

Communities of practitioners formed at each of the administrative levels are an important form of coordination and networking in the field of strategic planning in BiH and their development and networking would be one of the important mechanisms of cooperation and coordination in the process of strategic planning in public administration in BiH.

Keywords: strategic planning, public administration, strategy, mid-term planning and SIGMA.

* Faculty of Political Science, University in Banja Luka

** Senior reserach fellow at Institute of Comparative Law, Belgrade

LITERATURA

1. *Analytical Report accompanying the Commission opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, Brussels, 29.05. 2019., dostupno na: http://europa.ba/?page_id=502, pristupljeno: 08.08.2019. godine.
2. Cepin Matej, *Strateško načrtovanje v nevladinih organizacijah*, 2. izd., Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladinih organizacij – CNVOS, Ljubljana, 2016.
3. *Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, Brussels, 29.05. 2019., dostupno na: http://europa.ba/?page_id=502, pristupljeno: 08.08.2019. godine.
4. <http://www.blackerbyassoc.com/SPDefine.html>.
5. <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/strategy/strategic-planning/>.
6. Inge Perko Šeparović, *Strateško planiranje, Priručnik za dobro upravljanje*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2006.
7. Leonard D. Goodstein, Timothy M. Nolan and J. William Pfeiffer, *Applied Strategic Planning: A Comprehensive Guide*, Mc Graw-Hill, Inc., New York, 1993.
8. *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, SIGMA, Paris, 2019.
9. *Monitoring Report: The principles of Public Administration Bosnia and Herzegovina*, SIGMA, Paris, 2017.
10. *Nacrt Akcionog plana za Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH 2018-2022*, PARCO, Sarajevo, jun 2020. godine.
11. Nedim Čelebić, *Metodološki priručnik za planiranje, praćenje i izvještavanje u Republici Srpskoj*, EU projekat „Razvoj centralnih organa vlada/SM u Bosni i Hercegovini“, Sarajevo, 2015.
12. *Odluka o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade Republike Srpske i republičkih organa uprave*, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 50/16 i 108/12.
13. *Priručnik za strateško planiranje, Strateško planiranje i razvoj javnih politika – SPPD*, UNDP, Sarajevo.
14. Rudolf Grünig, Richard Kühn, *Process-based Strategic Planing*,

- third edition*, Springer, Herlin Heidelberg New York, 2005.
15. *Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022*, „Službeni glasnik BiH“, br. 85/18, str. 12–13.
 16. *Uputstvo o metodologiji u postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH*, „Službeni glasnik BiH“, br. 44/15.
 17. *Uputstvo o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama BiH*, „Službeni glasnik BiH“, br. 44/15, 45/15, 64/18 i 7/19.
 18. *Zakon o planskom sistemu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/18.
 19. *Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem*, „Službene novine Federacije BiH“, br. 32/17.
 20. *Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske*, „Narodne novine RH“, br. 123/2017.