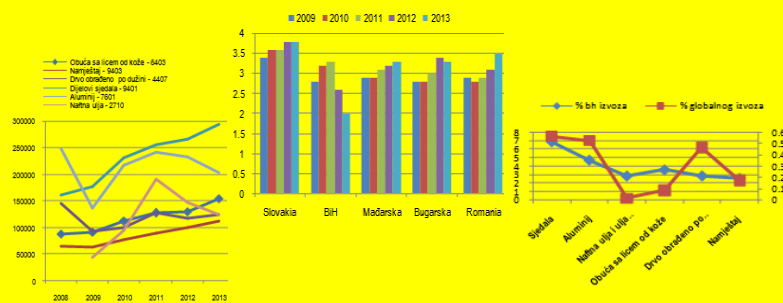




# Bosna i Hercegovina

## Alati za strateško planiranje



DIREKCIJA ZA EKONOMSKO PLANIRANJE, VIJEĆE MINISTARA BIH

# Alati za strateško planiranje

---

**Decembar/prosinac 2014. godine**

## Skraćenice

ADC	Austrian Development Cooperation/Austrijska razvojna agencija
BD	Brčko Distrikt
BFP/DOB	Budget Framework Paper/Dokument okvirnog budžeta
BiH	Bosna i Hercegovina
SR	Strategija razvoja zemlje
VM	Vijeće Ministara BiH
CPM/MKP	the Critical Path Method/Metoda kritičnog puta
OCD	Organizacija civilnog društva
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje
DFID	United Kingdom's Department for International Development / Ured za međunarodni razvoj vlade Velike Britanije
DG	Generalna Direkcija (Evropske Komisije)
EC	Evropska Komisija
EU	Evropska Unija
EUROSTAT	Agencija za statistiku EU
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
BDP	Bruto društveni proizvod
MMF	Međunarodni monetarni fond
IPA	Instrument predpristupne pomoći
MC	Komitet za monitoring
SRS	Srednjoročna razvojna strategija 2004.-2007.
OMC	Otvoreni metod koordinacije
PESTE	Politička, ekonomska, socijalna i tehnološka analiza
PESTLE	Politička, ekonomska, socijalna, tehnološka, zakonska i okolišna analiza
RS	Republika Srpska
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation/Švajcarska agencija za razvoj i saradnju
SSU	Strategija socijalnog uključivanja
SMART	Specifični, mjerljivi, ostvarljivi, relevantni, vremenski ograničeni
SMARTER	Specifični, mjerljivi, ostvarljivi, relevantni, vremenski ograničeni, evaluirani, izviješteno o njima
MSP	Mala i srednja preduzeća
SPPD	Jačanje BiH kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika (project UNDP)
SWOT	Analiza snaga, slabosti, prilika i prijetnji
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	United Nations Development Programme / Razvojni program Ujedinjenih nacija
USAID	United States Agency for International Development / Agencija SAD za međunarodni razvoj
WB	Svjetska banka
WTO	Svjetska trgovinska organizacija

## Sadržaj

Skrćenice.....	1
I. Proces strateškog planiranja u odnosu na ciklus politike.....	4
II. Kako koristiti Alate.....	5
III Struktura Alata i faze ciklusa strateškog planiranja.....	6
DIO I) Priprema procesa (Priprema strategije kao prijedloga projekta).....	7
Korak 1: Dobar početak.....	8
Obezbjeđivanje visokog nivoa predanosti.....	8
Koncept.....	9
Modularna metodologija.....	10
Obezbjeđivanje šire podrške za koncept u okviru administracije.....	10
Korak 2: Planiranje projekta strategije.....	12
Planiranje “Projekta”.....	12
Logički okvir.....	14
Korak 3: Mobiliziranje projektnog tima.....	15
Formiranje projektnog tima.....	15
.....	16
Različiti ljudi – različite ćudi.....	16
Funkcioniranje i upravljanje timom.....	17
Organiziranje inputa tima.....	18
Sastanci tima.....	19
Korak 4: Interesne strane u procesu pripreme strategije razvoja.....	19
Mapiranje interesnih strana.....	20
Mobiliziranje interesnih strana.....	21
Uključivanje interesnih strana u radne grupe za analizu.....	23
Dobijanje maksimuma od radnih grupa – značaj facilitiranja.....	23
Uloga fokus grupa.....	24
DIO II) Priprema strateškog okvira (od podataka do ciljeva).....	25
Korak 5: Analiza i dijagnoza.....	25
Značaj podataka za izradu politike.....	25
Prikupljanje i obrada podataka.....	26
Alati za strukturiranje zaključaka iz analize.....	28
Analitički izvještaj.....	29
Korak 6: Strateški okvir i izrada politike.....	30
Alati za oblikovanje strateških pravaca.....	30
Utvrđivanje strateških ciljeva i podciljeva.....	33
Utvrđivanje ciljeva.....	36
Definiranje prioriteta i mjera.....	37
Definiranje indikatora.....	39
Korak 7: Javne konsultacije.....	40
Efikasne i sadržajne konsultacije.....	41
On-line konsultacije bazirane na internetu.....	43
Korak 8: Ex-ante evaluacija.....	44
Šta je ex-ante evaluacija?.....	44
Provjeravanje ekonomske opravdanosti intervencije.....	44
Upravljanje ex-ante evaluacijom.....	46
DIO III) Akciono planiranje.....	47
Korak 9: Izrada akcionih planova – modularni pristup.....	47
Iza akcionog planiranja.....	47

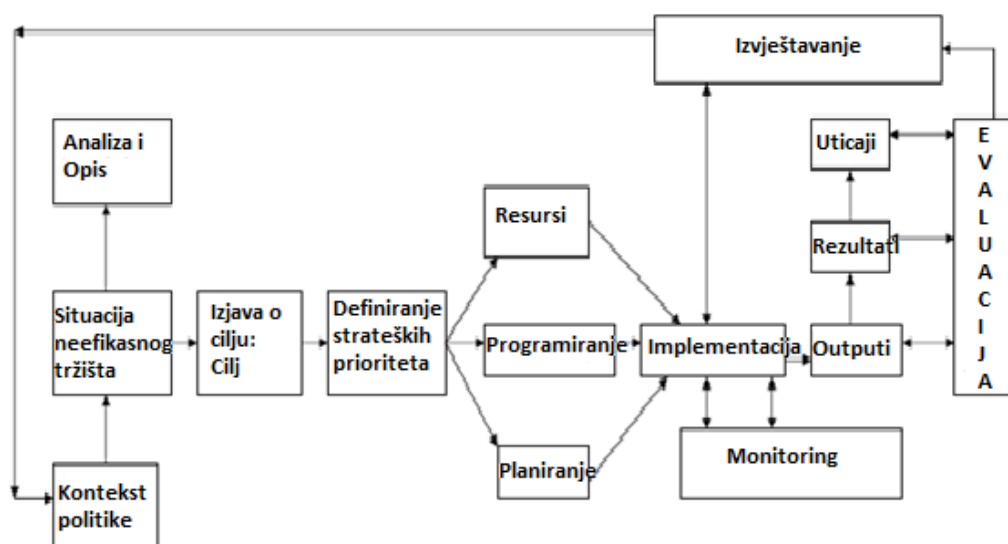
Metodologija za akciono planiranje.....	48
Korak 10: Priprema finansijskog okvira.....	50
Finansiranje akcionih planova .....	51
Strateške procjene troškova .....	52
Finansijska koordinacija i monitoring .....	55
Matrica opravdanosti .....	57
Integrirani finansijski okvir.....	58
Korak 11: Javna svijest.....	59
Komunikacije.....	59
DIO IV) Implementacija.....	61
Korak 12: Koordinacija implementacije.....	61
Uvod.....	61
Otvoreni metod koordinacije .....	63
Korak 13: Izvještavanje .....	64
Mehanizam izvještavanja.....	64
Korak 14: Monitoring .....	66
Okvir mjerenja učinka.....	66
Odbor za monitoring.....	67
Korak 15: Evaluacija.....	69
IV) Generalne vještine, alati i znanja koji su značajni za proces.....	73
Promjene u načinu razmišljanja i analiziranja .....	73
Upravljanje podacima i nacrtima .....	73
Promjene u načinu organiziranja sastanaka .....	75

## I. Proces strateškog planiranja u odnosu na ciklus politike

Bez obzira je li u kontekstu privatnog ili javnog sektora, politika utjelovljuje željene ishode i načine na koji će se oni ostvariti. Ovi Alati (ili Priručnik) za koordinatore strateškog planiranja, bave se samo javnom politikom, iako u nekim slučajevima, kad je korisno, nastoje se iskoristiti dobre prakse koje potiču iz privatnog sektora. Javna politika je u nadležnosti vlade i javnih institucija i predstavlja izraz demokratski dodijeljenog mandata vladinim partnerima izraženog u programu vlade. U modernim demokratskim društvima se sve više javna politika oblikuje kroz konsultacije sa civilnim društvom, socijalnim partnerima i drugim ključnim interesnim stranama.

Razvoj strategija (ili strateško planiranje) je tehnička funkcija koja se poduzima radi ostvarivanja i provođenja šire postavljenih ciljeva politike ili reakcije na složenost datih problema. Za razliku od ideologije, u modernom upravljanju ono je postalo sinonim za strukturiran i integriran pristup javnoj politici koja se zasniva na dokazima, analizi i konsenzusu. Strategije socio-ekonomskog razvoja, čiji je konačni cilj podizanje nivoa prihoda poboljšanjem produktivnosti i konkurentnosti, poput onih koje se sufinansiraju iz Strukturnih i Kohezionih politika EU, po karakteru su multisektorske i mogu se primjenjivati na različitim nivoima – lokalnom, regionalnom i državnom.

U širem smislu, ciklus strateškog planiranja politike prolazi kroz sljedeće osnovne faze: – želja da se promijeni postojeća politika – analiza i definiranje problema – formuliranje politike – implementacija – monitoring – evaluacija – izvještavanje – želja da se nastavi u datom pravcu ili da se promijeni postojeća situacija. Dijagram koji slijedi predstavlja glavne faze i neke kritične korake vezane za ciklus strateškog planiranja.



## II. Kako koristiti Alate

Alati mapiraju proces izrade strategije iz perspektive praktičara. Pokušaj je da se, što je više moguće, povežu određeni alati sa fazama procesa planiranja Strategije razvoja BiH – gdje su se koristili, gdje će se koristiti ubuduće, ili, gdje se, u stvari, može uzeti u obzir njihovo korištenje kako planeri šire svoj repertoar. Sva sredstva i mehanizmi su testirani praktičnom primjenom ili tokom pripreme Strategije razvoja (ili ranijih strategija) ili potiču iz drugih sličnih iskustava. Svi proističu iz klasičnih standarda i dobre prakse u planiranju strateškog razvoja. Neki alati se mogu koristiti u nekoliko faza ali uz donekle različitu svrhu. Tamo gdje je to od pomoći, pokušaj je da se navedu u tim različitim fazama i da se pokaže za šta su korisni.

Ovi Alati u centru pažnje imaju koordinate strateškog planiranja. Kroz cijeli tekst aludira se na strateškog koordinatora kao lidera procesa. Pod strateškim koordinatorom posebno se ističe mandat i uloga Direkcije za ekonomsko planiranje (DEP) kao i ureda za koordinaciju u Federaciji Bosne i Hercegovine (Federalni zavod za programiranje razvoja), u Republici Srpskoj (Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju) i Brčko Distriktu (Ured koordinatora Brčko distrikta BiH u Vijeću ministara BiH), svakog u okviru svojih nadležnosti. Ove institucije djeluju u skladu sa svojim mandatom i zakonskom osnovom<sup>1</sup>. U vrijeme pripreme ovih Alata, još uvijek nije bilo jedinstvenog zakonskog okvira kojim se formalizira odnos između koordinatora strategije na različitim nivoima, iako postoji sve veće praktično iskustvo zajedničkog rada.

S obzirom na to da se funkcije strateškog planiranja i koordinacije postepeno spuštaju i na kantonalne nivoe vlasti<sup>2</sup>, izazov koordinacije postaje još važniji. Ovi Alati su namijenjeni da služe kao pomoć zvaničnicima i planerima u raznim javnim institucijama koji će vjerovatno raditi na pripremi, donošenju, monitoringu i evaluaciji strateških razvojnih planova u Bosni i Hercegovini u narednim godinama.

Alati za strateške planere upotpunjuju druge slične i srodne alate, kao što je UNDP Alat za pripremanje lokalnih planova razvoja<sup>3</sup> i trening priručnik za pripremu sektorskih strategija koje je takođe izradio UNDP.

---

<sup>1</sup> Zakonska osnova je utvrđena odlukama vlada posebno za svaki nivo: RS, FBiH i Brčko Distrikt.

<sup>2</sup> Ustav FBiH daje detaljnu i prilično široku listu istovremenih nadležnosti za FBiH i kantonalne nivoe vlasti. Oblasti sa zajedničkim nadležnostima su ljudska prava, javno zdravstvo, okolišna politika, komunikacijska i transportna infrastruktura, turizam i politika socijalne zaštite. Navodi se da se ove nadležnosti mogu provoditi zajednički ili odvojeno, ili od strane kantona uz koordinaciju vlade FBiH. Kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene Federaciji, uključujući nadležnosti za policijske snage, obrazovanje, kulturu, stambenu politiku, lokalno zemljište i zoniranje, radio i TV, provođenje socijalne politike i pružanje socijalnih usluga.

<sup>3</sup> UNDP. "Metodologija za integrirano planiranje lokalnog razvoja miPRO- prvi, teoretski dio", Sarajevo, septembar 2009. i april 2011.

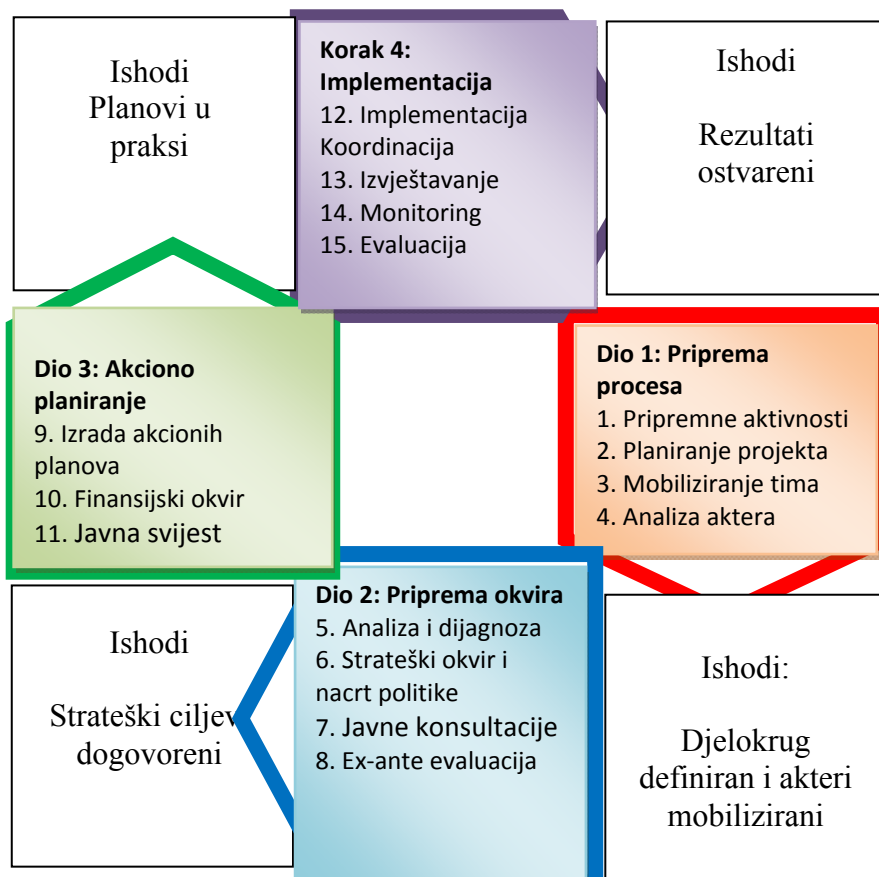
### III Struktura Alata i faze ciklusa strateškog planiranja

Alati i skupovi vještina koji su opisani u ovim Alatima grupisani su prema ključnim fazama svakog, odnosno bilo kojeg procesa ili ciklusa strateškog planiranja. Osnovni tekst je podijeljen na četiri glavna dijela. Dodat je i peti, manji dio, koji obuhvata neke od općih dobrih upravnih praksi. Glavni dijelovi su:

1. Početak
2. Izrada okvira strateškog razvoja
3. Operacionalizacija strateškog okvira (Akciono planiranje)
4. Implementacija (Ostvarivanje)
5. Generalna pitanja

Dok su pripremani Alati, nastojalo se identificirati svaki odvojeni korak koji je vezan sa svakom od ovih glavnih generičkih faza u procesu – ukupno 16 koraka. Na početku svakog dijela, poglavlja o koracima koje taj dio sadrži su predstavljena u obliku jednostavnog dijagrama toka. U poglavlju za svaki korak, poziva se na alate koji se vezuju sa određenom fazom strateškog planiranja i koordinacije.

Gdje je moguće, ilustrirano je korištenje alata u raspravi vezanoj za pitanja koja se često postavljaju tokom te faze. Većina alata spomenutih u tekstu uključeni su u Prilog dokumenta. Oni obuhvataju najrazličitije dokumente od praktičnih tabelarnih do konceptualnih okvira. Koristeći oboje, i osnovni tekst – i određene instrukcije tamo gdje je potrebno – pokušalo se učiniti da alati budu što lakši za primjenu.

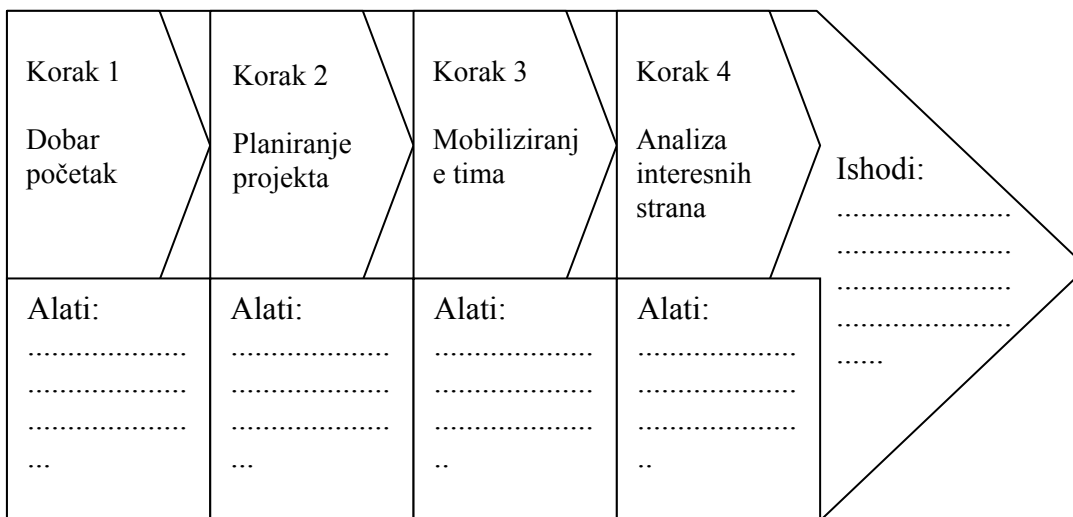




Iako će možda neki korisnici odlučiti da pročitaju Alate od početka do kraja, ipak se ne očekuje da će takav pristup biti uobičajen. Međutim, namjera je da će ovaj priručnik biti koristan pratilac i iskusnim "stratezima" i onima koji uče da postanu planeri socioekonomskog razvoja – u kojeg će zaviriti kad počnu da pripremaju sljedeću veću fazu u životu strategije. U takvim okolnostima, većina korisnika će se zadubiti u Alate da iščita određene dijelove kada i kako im bude potrebno. Ovaj tekst je napisan upravo misleći na njih. Posljedica tog pristupa je da povremeno može biti nekih ponavljanja. Nastojalo se da se održi kvalitet diskusije i cijelog narativnog teksta koristeći pozamašno iskustvo u strateškom planiranju u brojnim različitim situacijama – oslanjajući se na lekcije naučene iz problema i grešaka kao i nekih dobrih praksi koje su usput prikupljene.

Neki generički alati obuhvaćeni su u nekoliko faza ciklusa – na primjer alati za evaluaciju. Oni su obrađeni u kontekstu posebne faze na koju se odnose. Na primjer, ex-ante evaluacija se predstavlja tokom faze planiranja, dok se ostali alati za evaluaciju opisuju u kontekstu i monitoringa i evaluacije. U cijelom tekstu naglašeno je da su planiranje i evaluacija dvije strane istog novčića, i upravo zbog toga su neki metodi koji se tipično vežu za evaluaciju uključeni u dio koji obrađuje programiranje i razvijanje mjera, kao što su utvrđivanje ciljeva i indikatora. Slična logika je korištena i u načinu kako je opisano upravljanje učešćem, konsultacijama i uključivanjem interesnih strana.

## DIO I) Priprema procesa (Priprema strategije kao prijedloga projekta)



## Korak 1: Dobar početak

### Obezbjeđivanje visokog nivoa predanosti

Proces razvoja strategije je složena aktivnost koja iziskuje upravljanje ljudskim, tehničkim i finansijskim resursima. Strateško planiranje na nivou cijele zemlje podrazumijeva izbore politike, a proces, iako je tehnička stvar, zahtijeva podršku i razumijevanje političkih struktura i donosioca odluka. Bez takve predanosti i jasne svijesti o smjeru politike od samog početka, aktivnost strateškog planiranja će neizbježno rezultirati konfuzijom i neuspjehom.

U zemlji s ustavnim uređenjem kakvo je u Bosni i Hercegovini, pripreme u ranoj fazi su od ključnog značaja i zahtijevaju temeljito razumijevanje procesa upravljanja i odlučivanja na svim nivoima vlasti. Funkcija strateškog planiranja u BiH je relativno nova i nastala je uz podršku donatorskih institucija. Danas već funkcioniра prepoznatljiv sistem, s mrežom institucija koje djeluju svaka na svom nivou vlasti, i saraduju jedna s drugom da bi koordinirale proces strateškog planiranja na nivou cijele zemlje. Mandati koje su im dodijelile odgovarajuće nadležne strukture vlasti su navedeni u tekstu koji slijedi.

Direkcija za ekonomsko planiranje (DEP) je institucija odgovorna za koordinaciju sistema razvoja strategija u BiH kao i obezbjeđivanje koordinacije strateškog socio-ekonomskog planiranja na nivou države. Kao sveukupni nosilac procesa, DEP nastoji uključiti relevantne interesne strane i aktere koji trebaju da učestvuju na nivou BiH, kao i, po potrebi, podrži napore koordinatora nadležnih za druge nivoe. Koordinatori nadležni za druge nivoe su prvenstveno odgovorni za proces strateškog planiranja na svom nivou vlasti. Njihove funkcije obuhvataju rukovođenje procesom strateškog planiranja među svojim vladinim institucijama, pripremu dokumenata i podršku procesima donošenja odluka na entitetskom/BD nivou. DEP uvezuje cjelokupni sistem planiranja i dodaje vrijednost svojom ulogom u pružanju tehničkih smjernica i vođenja, te služi za razmjenu dobrih praksi i iskustava. DEP je odgovoran i za osiguranje kvaliteta konačnih dokumenata.

Učešće drugih javnih institucija u procesu strateškog planiranja na svim nivoima je takođe od suštinskog značaja. Jedna takva institucija je Ministarstvo finansija, a posebno Odsjek za planiranje budžeta i Odsjek za programiranje javnih investicija – na svim nivoima vlasti. Ovo je još više dobilo na značaju od uvođenja srednjoročnog planiranja budžeta koje zahtijeva od javnih institucija da planiraju i procjenjuju rashode (i prihode) za period od 3 do 5 godina. Srednjoročni planovi budžeta u Bosni i Hercegovini se nazivaju Dokumenti okvirnog budžeta.

Posebno su važne veze između planiranja budžeta i Strategije razvoja BiH. Dokumenti okvirnog budžeta (DOB) trebaju pružiti informacije o alokaciji sredstava planiranih za implementaciju dogovorenih strateških razvojnih prioriteta i ciljeva. Strategija zato mora sadržavati jasan smjer politike koji će određivati raspodjelu sredstava između različitih sektora. Međutim, jedna od osnovnih slabosti koja je prisutna generalno u planiranju politika u BiH je da se javna sredstva dodjeljuju bez pozivanja na ciljeve i prioritete politika – i obratno, izbori strateških politika se obično

formuliraju bez većeg osvrta na raspoloživa sredstva. Neke od mjera koje se trebaju poduzeti za rješavanje ovog pitanja su opisane u Dijelu 3., Korak 10.

S obzirom na značaj Evropskih integracija kao krajnji politički cilj BiH, jasno je da Direkcija za evropske integracije (DEI) igra ključnu ulogu i treba biti uključena u proces od samog početka. Pored toga što će obezbijediti usklađivanje između Strategije razvoja BiH i Evropskog partnerstva, DEI, uz saradnju s drugim vladinim institucijama, može imati funkciju olakšavanja uklapanja Strategije u EU programe osmišljene da pomognu pripreme za uvođenje u EU Strukturalne fondove.

Još jedna ključna institucija koja može imati ulogu u podršci pripremanju i implementaciji BiH je Agencija za reformu javne uprave. Izazovi koje će upravi nametnuti uvođenje Strategije razvoja BiH će iziskivati ciljan i koordiniran razvoj kapaciteta na svim nivoima vlasti tokom nekoliko narednih godina. Strategije i akcioni planovi reforme javne uprave ovo trebaju da odražavaju.

Da bi se obezbijedio aktivan angažman ovih, i drugih ključnih partnerskih institucija, nosioci aktivnosti upravljanja strateškim razvojem moraju se pobrinuti da politički donosioci odluka na svim nivoima shvate o čemu se radi, podrže proces i posvete rad svojih institucija zajedničkoj svrsi. Jedna od prvih odgovornosti koordinatora strategije će biti izrada strateškog koncepta.

## **Koncept**

Zašto praviti koncept ili idejni dokument kad je priprema višegodišnje socio-ekonomske razvojne strategije propisana mandatom svih institucija planiranja u BiH? Zaista, program vlade može obavezati organe uprave da pripremaju novu razvojnu strategiju. U tom slučaju će ovaj zadatak najvjerojatnije biti dio institucionalnih strateških planova kao i godišnjih planova rada tih institucija. I pored toga, počinjanje jednog tako velikog rada na strateškom planiranju zahtijeva određeni pravac i potvrđivanje predanosti različitih nivoa vlasti. Osnovna namjena strateškog koncepta je zahtjev da se on i određeni pravac odobre.

Prijedlog strateškog koncepta (Prilog, Korak 1) ne predstavlja detaljan plan o tome kako će proces ostvariti zacrtane ciljeve. Radi se o sažetoj prezentaciji osnovnih ciljeva aktivnosti koja treba pokazati zakonsku osnovu ili mandat po kojem se traži odobrenje, jasan opis svrhe i značaja, faza i rezultata, vremenskog okvira, institucionalnih i organizacijskih obaveza, uključujući koordinaciju, finansijske aspekte i sva zakonska pitanja ili promjene koje treba riješiti.

Prijedlog (strateškog) koncepta ne treba biti obiman dokument, već treba istaknuti glavna pitanja vezana za sljedeće teme:

- ✓ Ponovo utvrditi mandat
- ✓ Izjava o "svrsi"
- ✓ Pozivanje na prethodne strategije
- ✓ Kratki pregled projekta/procesa
- ✓ Neophodni resursi i budžet
- ✓ Glavni rizici i strategije
- ✓ Upravni tim
- ✓ Približni vremenski okvir.

Početni koncept za jednu tako složenu i dalekosežnu aktivnost kao što je priprema Strategije razvoja će, naravno, nakon razmatranja odobriti tijelo za donošenje odluka koje čine predstavnici institucija na visokom nivou.

## **Modularna metodologija**

Zemlje sa strukturom vlasti na više nivoa, kao što je BiH, moraju imati odgovarajući zakonski okvir koji omogućava izradu i primjenu zajedničkih metodologija, i zakonski okvir koji dozvoljava, s jedne strane fleksibilnost, a s druge strane, promoviranje sveukupne koherencije. Trenutno, iako svaka institucija koja koordinira strategiju ima definiran mandat, (a, u slučaju DEP-a i zakonsku osnovu), još uvijek nema jedinstvenog zakona o socio-ekonomskom razvoju u BiH. Ipak, postoji jaka posvećenost standardizaciji "modularnog principa" po kojem je izrađena SR/SSU.

"BiH modularni pristup" je kombinacija oba pristupa, i odozgo prema dolje i odozdo prema gore. Općenito govoreći, metodologije strateškog planiranja se dijele na pristup odozgo prema dolje i pristup odozdo prema gore. U velikim aktivnostima strateškog planiranja se najčešće koristi kombinacija oba ova pristupa.

Metodološki okvir u BiH ima neke karakteristike pristupa planiranju razvoja Evropske unije (EU).<sup>4</sup> Primjena "modularnog principa" omogućila je da svaki nivo vlasti doprinese formuliranju zajedničkog strateškog okvira koji se temelji na šest osnovnih ciljeva i dvadeset i jednom podcilju. Oni su dalje izraženi kao prioriteti i mjere koji utvrđuju pravac i smjernice politike za pripremu akcionih planova specifičnih za svaki nivo vlasti.

### **Studija slučaja 1:**

DEP je podnio prijedlog koncepta Koordinacionom odboru za ekonomski razvoj i evropske integracije, tijelu Vijeća ministara, koje je nadležno za ekonomski razvoj i evropske integracije. Odbor je, u jesen 2007. godine zaključio da, s obzirom na to da se prethodna *Strategija (SRS 2004-2007.)* privodila kraju, treba pripremiti novu generaciju BiH strategija.

Uspostavljen je Savjetodavni odbor kao nadležno tijelo za procjenjivanje i pregled procesa. "Susretno planiranje" i modularni pristup su prihvaćeni i dogovoreni kao osnovna metodologija izrade strategija za svaki nivo vlasti.

## **Obezbjeđivanje šire podrške za koncept u okviru administracije**

Obezbjeđivanje predanosti i posvećenosti svih donosioca odluka u ovoj fazi nikad nije lako kako izgleda, posebno kad se radi o tako sveobuhvatnoj, ambicioznoj i vidljivoj aktivnosti. Prilično često se neki ključni donosioci odluka protive ili ne daju podršku

---

<sup>4</sup> U okviru EU, kombinacija planiranja odozgo prema dolje i odozdo prema gore uspješno je ostvarena u upravljanju strukturalne i kohezivne politike i fondova kroz korištenje direktno prenosivog zakonodavstva u obliku uredbi. Za svaki od četiri višegodišnja perioda finansiranja EU od 1989. godine, metodologija, sadržaj i struktura dokumenata planiranja dogovoreni su na nivou Vijeća a zatim uobličeni kao članovi EU zakona koji će primjenjivati sve zemlje članice - korisnice. Ovakva organizacija je omogućila da različite zemlje članice – i njihove regije – pripreme i provedu razvojne planove i strategije koje se bave specifičnim potrebama i prioritetima, pri tome zadržavajući zajednički fokus na šire ciljeve EU.

projektu iz najrazličitijih razloga – manjka informacija, razumijevanja ili, u nekim slučajevima čak i profesionalnog rivaliteta, da spomenemo samo neke. Od samog početka koordinator strategije mora izdvojiti vrijeme i poduzeti napore da identificira sve ključne aktere, one koji kontrolišu pristup ili pružaju informacije u sistemu – i treba planirati kako da osigura njihovu podršku. Obaveza je koordinatora strategije na svakom nivou vlasti da identificira relevantne institucije i ključne igrače u svom domenu. Međutim, kako će mnogi od ovih davalaca informacija raditi zajedno (između modula) u različitim radnim grupama, logično je da DEP i partnerske institucije na drugim nivoima koordiniraju svoj pristup i razmjenjuju iskustva.

Koordinator strategije mora biti u stanju da:

- ✓ Dokaže da postoji potreba planiranja strategije;
- ✓ Odredi tempo i cilj aktivnosti;
- ✓ Identificira i pronade “win-win” strategije koje će privući (neodlučne) ključne aktere da učestvuju;
- ✓ Identificira i strukturira predviđene uloge različitih institucija;
- ✓ Obezbjedi predanost rukovodstva ključnih institucija aktera.

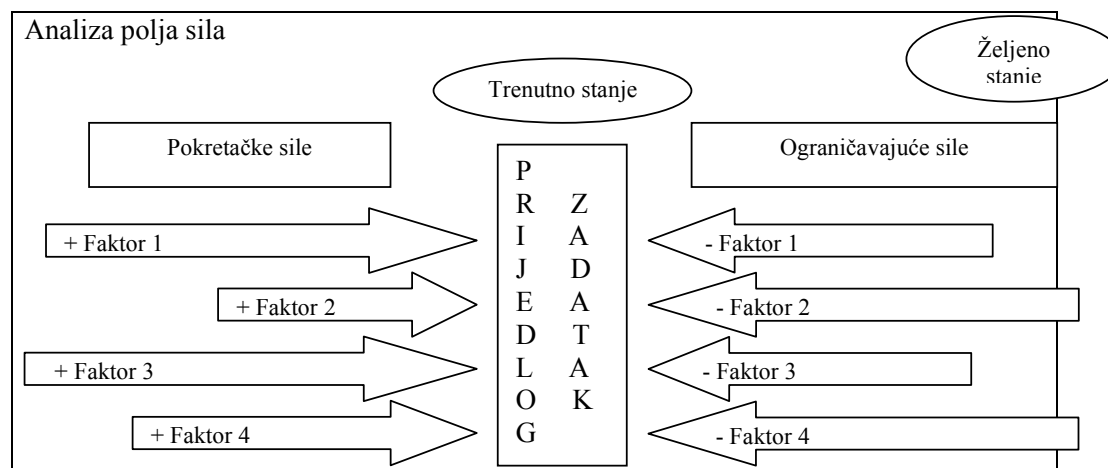
Mobilizacija ključnih aktera je najvažniji dio priprema za početak aktivnosti strateškog planiranja. Prvo i osnovno, koordinator strategije mora uložiti vrijeme i napore da korištenjem poslovnih veza identificira i radi na tome da uključi najvažnije pojedince koji vladaju informacijama, uvidima i perspektivom od suštinskog značaja za proces strateškog planiranja. Druga grupa aktera su oni koji imaju pristup ili kontrolišu resurse i proces donošenja odluka. Ako oni koji kontrolišu resurse odluče da se ne uključe ili ostanu nezainteresirani za koncept i pristup, onda se možda može ugroziti uspjeh inicijative. Mnoge slične aktivnosti dožive neuspjeh samo zato što takvi ljudi u prvom redu nisu identificirani.

U poduzimanju ovakve aktivnosti mobilizacije, važno je što bolje razumjeti interese, moguću motivaciju i percepcije različitih aktera. Postoje određene tehnike koje će pomoći koordinatoru strategije da stekne uvid u razloge za brigu ključnih donosioca odluka i da identificiraju eventualno prihvatljiva rješenja. Dva takva alata su PESTLE (Političke, Ekonomske, Socijalne, Tehnološke, Zakonske i Okolišne analize) i analiza polja sila (Force Field Analysis). Oni se mogu koristiti kao alati za "brainstorming" u mnogim različitim vrstama planiranja. U ovom kontekstu, oni služe za strukturiranje pitanja koja se mogu koristiti da se predvidi pozicija i interesi aktera i donosioca odluka. Za koordinatora strategije je važno da stvori uvjete za win-win rješenja, da nastoji prvo da razumije (interese i brige aktera) a zatim da ga razumiju (osigura da su akterima jasni svrha i obaveze).

PESTLE u ovom kontekstu predstavlja koristan način da se strukturira brza procjena ključnih struja, problema, faktora i aktera u širem (vanjskom) okruženju koje treba uzeti u obzir u nastojanjima da se aktivnost strateškog planiranja smjesti u kontekst. Ne radi se o faktorima koji utiču na strategiju kao takvu – već na sam proces strateškog planiranja (Prilog, Korak 1.2.).

Jednom kad se ovi problemi identificiraju, moguće je te informacije koristiti da bi se produbilo razumijevanje sila u tom okruženju koje će, s jedne strane, podržavati i promovirati inicijativu (pripremu strategije) i, s druge, one faktore (i aktere) koji bi

mogli opstruirati ili raditi protiv aktivnosti. Analiza polja sila je alat koji omogućava planeru da identificira te relativne sile (koje, ako bliže pogledamo, postoje u svim sličnim slučajevima) i počne da razvija odgovarajuće mehanizme i pristupe da mobilizira pobornike, ubijedi skeptike, pridobije moguće oponente i minimizira ono negativno. (Prilog, Korak 1.3.)



Dodatna vrijednost Analize polja sila je to što ona omogućava ranu dijagnozu konteksta i, ako se pravilno provede, može omogućiti planerima da predvide i na vrijeme i efikasno riješe poteškoće.

Alati:

1. Prijedlog strateškog koncepta
2. PESTLE
3. Alat analize polja sila

## Korak 2: Planiranje projekta strategije

U ovom poglavlju, aktivnost pripreme strategije se definiše kao **projekt**. Ovo je u skladu sa modernom praksom organizacionog razvoja (koju su nedavno usvojili DEP i druge partnerske institucije) i, sve u svemu, odgovarajuće kad se pokreće jedna tako složena i dalekosežna inicijativa kao što je priprema i izrada strategije razvoja zemlje. Pod "projektom" se podrazumijeva niz aktivnosti namijenjenih ostvarivanju jasno utvrđenih ciljeva u definiranom vremenskom roku i sa definiranim budžetom<sup>5</sup>. Prijedlozi projekata su dokumenti osmišljeni da predstavljaju plan aktivnosti, navedu razloge zašto su te aktivnosti potrebne, i pomognu akterima, uključujući i odgovarajuće donatore, da ih razumiju, a takođe i da ih ubijede da se slože sa njihovim sadržajem.

### Planiranje "Projekta"

Prijedlog je da koordinator strategije koristi Metodu projektnog ciklusa (MPC) da planira i organizira aktivnosti koje će biti potrebne za pripremu strategije. Ona je

<sup>5</sup> Evropska Komisija, DG EuropeAid. "Načini pružanja pomoći PCM – Smjernice za projektni pristup", 2005

slična početnom planu koji je obavezan dio mnogih eksternih intervencija projektnog tipa koje finansiraju donatori.

Vrijeme je deficitarno u svakoj fazi procesa strateškog planiranja. Osjećaj hitnosti postaje sve akutniji kad se tek započinje i kad se suočava s pritiskom vlada, ministara, donatorskih institucija i korisnika koji su nestrpljivi da vide rezultate što je prije moguće. Uvijek postoji opasnost da će se zanemariti ili ubrzati proces planiranja da bi se dostigla naprednija faza procesa. Međutim, jednom kad se usaglas i postane važeći, plan će vremenom služiti i kao plan za upravljanje i okvir za izvještavanje.

Metoda kritičnog puta - Critical Path Method (CPM) je standardni alat planiranja projekta. Ponovo će se na nju naići uz više detalja u Koraku 9 (Akciono planiranje). Za neke (npr. tehnološki) kompleksne projekte, CPM je obavezna i obično se provodi tehnološkim alatima. Međutim, CPM može biti i idealan alat za razbijanje, "komadanje" i strukturiranje složenih višefaznih i aktivnosti sa mnogo aktera kao što je priprema plana razvoja. Jednostavnije rečeno, priprema analize kritičnog puta podrazumijeva aktivni timski pregled i određivanje

- zadatka,
- konteksta,
- vanjskog okruženja i
- raspoloživih resursa, uključujući i vrijeme.

Jedan od ishoda Analize kritičnog puta i naknadnog "brainstorminga" je poduži spisak svih zadataka, pod-zadataka i aktivnosti sa naznakama njihovih međusobnih odnosa. Izrada vremenskog rasporeda je proces pravljenja redoslijeda svih aktivnosti koje su proizvedene u sklopu početnog brainstorminga. U vremenskom rasporedu se aktivnosti redaju na osnovu logike "prvo najvažnije", trajanja aktivnosti, njihove međusobne zavisnosti (šta treba da se završi ili bar započne prije početka drugih aktivnosti), dostupnosti resursa i rokova, kako za svaki korak tako i za cjelokupan proces. Ti pokazatelji su ključni za praćenje napretka.

Kada se utvrdi redoslijed zadataka i trajanje projekta, nosilac projekta (koordinator strategije) može da kreira realniji raspored koji omogućava da svi razumiju šta treba uraditi i kada. Ganttov dijagram je koristan alat za predstavljanje projektnih rasporeda i planova rada. On daje kompletan prikaz trajanja pojedinih aktivnosti i redoslijeda aktivnosti za cijeli projekt. Može se koristiti i da prikaže raspodjelu odgovornosti.

Tabela: Ganttov dijagram

		Mart 2011.												
Zadatak	Odgovornost	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Zadatak 1	GM													
Zadatak 2	RM													
Zadatak 3	GM													

Napomena o Ganttovom dijagramu: Analiza projekta u trajanju od 12 dana, koji se treba implementirati tokom marta 2011. od strane dvije osobe. Jedan zadatak je predstavljen u jednom redu. Kolona "odgovornost" daje informacije ko će raditi na tom zadatku. Kolona "Mart" prikazuje vrijeme od 12 dana tokom marta 2011. Žutom bojom je označeno trajanje zadatka i njegovo očekivano trajanje.

## Logički okvir

Čitaoci koji su upoznati sa upravljanjem projektnim ciklusom će dobro znati i šta je logički okvir kao alat za planiranje po izboru institucija kao što je Evropska komisija ili donatori kao što je Ured za međunarodni razvoj vlade Velike Britanije. I zaista, u mnogim slučajevima, donatori sugerišu da je logički okvir sam po sebi prijedlog projekta. Što je više narativnog teksta, to je više prostora za okolišanje i konfuziju. Dobro osmišljen i konstruiran logički okvir, s druge strane, pomaže da se skoncentrišemo na suštinu. On predstavlja jedan strukturiran pristup koji omogućava planerima da osmisle i artikuliraju šta žele da postignu i zašto. Logički okvir predstavlja okosnicu koja pomaže planerima da detaljno objasne ciljeve, rezultate, i odnose između njih, indikatore, izvore verifikacije, pretpostavke kao i aktivnosti i neophodne resurse.

Planeri nekad nepotrebno komplikuju pripremu logičkog okvira. U nekim drugim slučajevima, on se ili ne koristi nikako ili se koristi prekasno u procesu planiranja. Logički okvir je alat koji pomaže planerima da "udruže snage" oko složenih i zbrkanih problema i utvrde jasna i dobro promišljena rješenja. U suštini, logički okvir, koji je sada standard EU<sup>6</sup> metodologija planiranja, postavlja neka vrlo elementarna pitanja:

1. Šta pokušavamo da postignemo – i zašto je to značajno? Loše planirani projekti obično pretrpe neuspjeh zato što nema dogovorenog razumijevanja posla koji treba uraditi ili njegove svrhe.
2. Kako ćemo mjeriti da li ostvarujemo planirano? Ovo je osnovni kontrolni mehanizam koji pomaže da se izbjegne veće odstupanje – i drži projekt fokusiranim na dogovorene ishode.
3. Na kojim pretpostavkama zasnivamo svoje planove? Koji vanjski uslovi mogu uticati (pozitivno ili negativno) na ishod projekta? Svaka projektna situacija se zasniva na određenim pretpostavkama – našem razumijevanju konteksta i kritičnim faktorima. One se tokom vremena mogu promijeniti i treba ih stalno preispitivati.
4. Šta treba uraditi? Ovo su stvarni outputi – glavni segmenti rada koji čine pristup poslu. Ako se sponzori s ovim slože, onda se ima *projekt*.

Ciljevi	Mjere uspjeha	Izvori verifikacije	Pretpostavke/Rizici
Opći Cilj			Ako se prati horizontalna logika i pretpostavke su tačne, Onda će projekt najvjerojatnije biti uspješan.
Specifični cilj/ishod/svrha			
Mjerljivi rezultati/Outputi			
Aktivnosti/Inputi			

U dobro vođenim projektima, logički okvir, kad se jednom dogovori i odobri, predstavlja okosnicu po kojoj se mjeri napredak tokom trajanja projekta. **Outputi**

<sup>6</sup> Mnoge međunarodne donatorske organizacije često zahtijevaju pripremu logičkog okvira kao standardne metodologije planiranja projekta (npr. DFID).



predstavljaju značajne segmente sveukupnog posla koji, ako su pravilno osmišljeni, omogućavaju ostvarivanje **Cilja** i ispunjavanje **Svrhe**. Za svaki Output će postojati niz **Inputa** što su neophodne aktivnosti koje logično dovode do proizvodnje Outputa. Logički okvir služi kao osnova za dogovaranje oblika intervencije i odgovarajućih ishoda. Finansirer mogu odgoditi početak projekta ako nisu uvjereni u kvalitet logike logičkog okvira. U kasnijoj fazi trajanja projekta, evaluatori ispituju matricu logičkog okvira kao DNA projekta, analizirajući i procjenjujući njen sam koncept i veze između svakog nivoa intervencije. (Prilog, Korak 2.4.)

Alati:

1. Matrica logičkog okvira
2. Ganttov dijagram (uključujući kontrolnu listu za pripremu rasporeda aktivnosti)
3. Metoda kritičnog puta

### Korak 3: Mobiliziranje projektnog tima

U ovoj, prvoj fazi, koordinator strategije već može raditi sa početnim projektnim timom. Nakon odobrenja prijedloga i logičkog okvira, formiranje projektnog tima postaje najvažniji prioritet.

Logički okvir daje pregled posla sa kojim se tim suočava i idealan je kao alat za regrutovanje novih članova. On služi kao mapa puta i plan akcije za rad koji podrazumijeva priprema strategije. Njime se utvrđuju glavne komponente ili segmenti rada i stvara osnova da se na vrijeme raspodijele odgovornosti i rukovođenje. Pored toga, kao alat za timsko planiranje, logički okvir je i okosnica koja:

- ✓ Omogućava izbjegavanje eventualnih preklapanja između aktera ili procesa;
- ✓ Utvrđuje sve glavne zadatke i omogućava da se predvide eventualni problemi tokom implementacije;
- ✓ Olakšava utvrđivanje troškova;
- ✓ Služi kao osnova za praćenje napretka.

**Dobro napravljen logički okvir služi za više svrha planiranja – kao mapa puta, plan akcije i za raspodjelu rada.**

### Formiranje projektnog tima

U početne faze pripreme strategije nije uključeno mnogo ljudi. Obično na tome radi nekoliko pojedinaca iz upravnog tima institucije nosioca posla. U timu treba okupiti ljude, vještine i iskustvo koji su neophodni da se uradi projekat. Može se raditi o kolegama iz postojećih odjela, iz drugih institucija sa različitim nivoa vlasti, vanjskim stručnjacima, ili kombinaciji sve tri kategorije.

Najpoznatiju definiciju tima je dao Poslovni fakultet Harvard (Harvard Business School) koji ga opisuje kao "manju grupu ljudi s komplementarnim vještinama koji su predani dogovorenoj svrsi, ciljevima i pristupu za koji su međusobno odgovorni jedni drugima".

**Uspješan tim zavisi od komplementarnih, a ne suprotstavljenih uloga.**

U poređenju sa privatnim poslovnim subjektima, javne institucije su općenito manje fleksibilne u zapošljavanju novih ljudi. Neki zadaci se mogu odraditi po ugovoru, pod

uvjetom da se mogu pokriti budžetom i da ispunjavaju propise o javnoj nabavci. U drugim slučajevima, moguće je dobiti tehničku pomoć iz vanjskih izvora u međunarodnoj donatorskoj zajednici. Zahtjevi za takvom podrškom se moraju realno planirati (nekad godinama unaprijed). Dostupnost finansijskih sredstava za tehničku pomoć treba se procijeniti još u najranijoj fazi. Treba napomenuti da će mnogi bilateralni donatori koji trenutno pružaju podršku BiH tokom narednih godina znatno smanjiti svoj obim djelovanja. Glavni izvor preostalih donatorskih sredstava će biti EU predpristupni instrument (IPA) koji je namijenjen za pomoć zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima da se pripreme za pristupanje.

### **Studija slučaja 2:**

Tokom pripreme BiH Strategija, značajnu pomoć su pružili bilateralni donatori, posebno DFID (Ured za međunarodni razvoj vlade Velike Britanije), ADC (Austrijska razvojna saradnja) i SDC (Švajcarska agencija za razvoj i saradnju) – kao i EU koja je premostila pitanje finansiranja. DFID će napustiti Bosnu i Hercegovinu do kraja 2010., dok će ADC ostati do juna 2011. godine. Ostali, kao što je, na primjer, USAID značajno smanjuju aktivnosti u istom periodu.

### **Različiti ljudi – različite ćudi**

Onda kada nije lako dobiti tehničku pomoć a vanjsko zapošljavanje u državnu službu nije izvodljivo zbog ograničenja u javnom sektoru i dugačkih procedura, nema drugog načina već da se pribjegne razvoju postojećih timova sastavljenih iz javnih institucija. Selekcija članova tima je, u ovakvim okolnostima, posebno važna. Ljudi se razlikuju – po osobinama ličnosti, po iskustvima i očekivanjima. Timovi, baš kao i projekti, imaju svoj životni ciklus. Važno je obezbijediti ne samo da članovi tima imaju neophodna znanja i vještine, već i da, kao grupa pojedinaca, mogu da rade zajedno na produktivan i efikasan način.

Jedan od alata za analiziranje, profiliranje i konačno formiranje timova naziva se "*Belbinov model*". Ovaj model je koristan u tome što određuje, generalno gledano, mješavinu uloga, kompetencija i tipova ličnosti neophodnih za funkcionalan tim. Kad se koristi kao alat za razvoj organizacije, on može pomoći voditeljima timova da rasporede uloge u timu, odgovornosti, i odnose na osnovu primijećenih kombinacija vještina i tipova ličnosti unutar tima i zahtjeva posla koji treba uraditi. Dobri timovi su sastavljeni od članova s različitim iskustvima, vještinama i perspektivama. Belbinov alat je fokusiran na uloge orijentirane na promišljanje, orijentirane na djelovanje i orijentirane na ljude, kako je prikazano na sljedećoj tabeli:

<b>Uloge orijentirane na promišljanje</b>	
Sijač ideja	Predstavlja nove ideje i pristupe.
Prati i evaluira	Analizira opcije.
Stručnjak	Obezbjeđuje specijalizirane stručno vještine.
<b>Uloge orijentirane na djelovanje</b>	
Oblikovatelj	Suočava tim sa izazovima da bi se poboljšao, <i>Obično vođa – ili neko ko izaziva vođu.</i>
Provoditelj	Provodi ideje kroz aktivnosti.
Finalizator	Osigurava da se završi precizno i na vrijeme.

Uloge orijentirane na ljude	
Koordinator	Djeluje kao predsjedavajući – rješava prepirke.
Timski igrač	Podstiče saradnju.
Tragač za resursima	Istražuje vanjske prilike.

Jedna od slabosti Belbinovog modela je da je primjenjiviji u kontekstu timova određene veličine (do deset ljudi). Međutim, iako je primjenjiv samo u vrlo malim timovima, on pruža jedan zanimljiv uvid u mješavinu vještina, sposobnosti, i tipova ličnosti u timu. On može istaknuti i neke praznine – ili preklapanja – koji, ako se ne uoče i ne riješe na mudar način, mogu dovesti do stvaranja uskih grla, napetosti i zbrke u timu, i tako ugroziti rezultate.

### Funkcioniranje i upravljanje timom

Moderna nauka o menadžmentu i praksa navode da postoje četiri (više manje neizbježne) faze razvoja tima do kojih općenito dolazi tokom normalnog rasta dobrog tima.<sup>7</sup> Ako se one prepoznaju i njima upravlja, iskustvo može dovesti do potpuno funkcionalnih, dobro prilagođenih, fokusiranih na rezultate "ljudi mašina". Ako, s druge strane, menadžeri i lideri pokušaju da izbjegnu ili preskoče neku od faza, postoji stvarni rizik da tim ostane na nivou razvoja koji je niži od optimalnog. Četiri faze razvoja tima su:

- ✓ Formiranje: Članovi tima su uzbuđeni zbog novog tima i jedva čekaju da počnu s radom. U literaturi se ovo naziva fazom "medenog mjeseca" u kojoj tim djeluje bez jasno definiranih uloga. Ova faza može biti potencijalno stresna jer članovi tima još uvijek odmjeravaju jedni druge. Uloga voditelja tima je da se pobrine za jasne informacije o poslu koji treba uraditi, dobar opis poslova za pojedinačne članove tima i redovne dobro strukturirane sastanke tima s jasnom svrhom održavanja.
- ✓ Komešanje - Pobuna: Tokom ove faze se očekuje da se autoritet, vodstvo i odnosi općenito stave na probu. Mogu se uvesti ili dovesti u pitanje novi pristupi što dovodi do konfuzije i stresa. Prevladava osjećaj hitnosti i potrebe da se vide rezultati rada što u nekim slučajevima dovodi do grešaka i niže produktivnosti. Ovo je kritična faza za voditelja tima i rukovodeći tim. Njihov je posao da stvore psihološki i materijalni prostor koji će omogućiti članovima tima da proguraju nesmetano kroz ovaj krizni dio ciklusa učenja.
- ✓ Normiranje: Na kraju je postignut dogovor o načinu funkcioniranja grupe i tim počinje dobro da radi zajedno. Međutim, čak i ovoj fazi, još uvijek se može desiti da dođe do komešanja ako i kada se pojave nove nedoumice i problemi. Kako tim bude sticao samopuzdanje kroz pozitivne rezultate, to će postajati sve rjeđe i rjeđe.
- ✓ Učinak: Grupa radi svoj posao i postaje veoma uspješan tim, tj. efikasan u ostvarivanju ciljeva. Kada tim dođe u fazu "ostvarivanja", može preuzimati nove zadatke i uspješno ih izvršavati bez vraćanja na fazu komešanja. Vođenje tima se treba svoditi na delegiranje odgovornosti pojedinim članovima i pod-timovima. Od članova tima se očekuje odgovarajući stepen autonomije, odgovornosti i sadržajnog izvještavanja.

<sup>7</sup> Tuckman, B.W. & Jensen, M.A.C. "Stages of small group development revisited. Group and Organizational Studies" ("Ponovni osvrt na faze razvoja malih grupa. Grupa i organizacijski studij"), 1977, p. 419-427

Nedavno je dodata i peta faza ciklusa. To vjerovatno odražava uticaj sve bržih promjena u našem, tehnološkom svijetu u kojem je često neophodno još od samog početka predviđati i planirati izlaznu strategiju:

- ✓ Raspuštanje: ovo je izlazna faza koja posebno važi u kontekstu projekta, s obzirom na to da se samo projekti mogu zamisliti kao nešto što ima početak – srednju fazu trajanja – i završetak (ili ostvarivanje cilja). Fokusirajući se na "izlaz" dok okupljaju projektni tim, planeri su prinuđeni da misle i na to kako će se nasljeđe projekta/intervencije održati. Šta različiti članovi tima trebaju uraditi da osiguraju da institucionalno i lično znanje, osnove vještina i sistemi obezbjeđuju uspješan nastavak funkcioniraju?

Ljudi, a ne procesi, su ti koji stvarno ostvaruju rezultate u projektima. Nema nikakve sumnje da su dobre procedure i adekvatni resursi takođe značajni, ali oni ne mogu proizvesti svoje rezultate. Mnoge projekte sa malo resursa proveli su uspješno timovi koji su imali inspiraciju, posvećenost i vodstvo ka uspjehu<sup>8</sup>. Stoga su odgovarajuća raspodjela ljudi i motivacija za zadatke ključni element uspješnih timova.

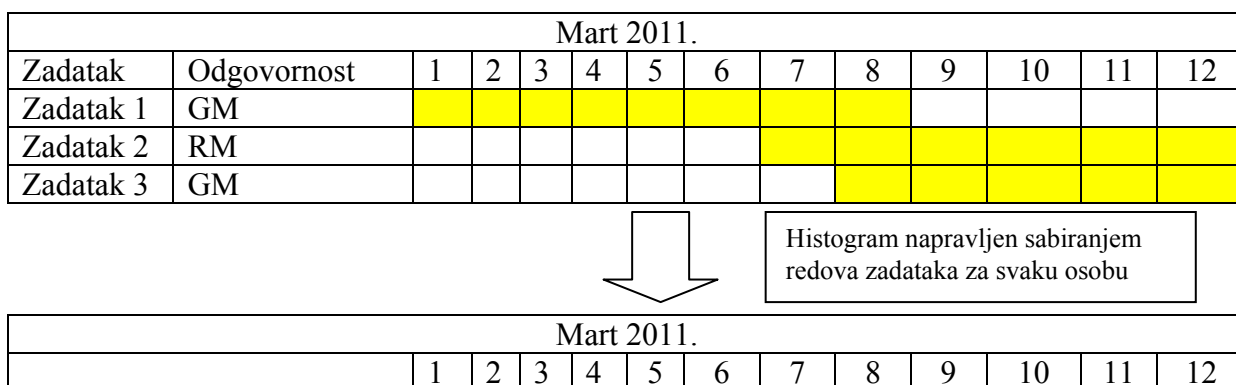
**Raspodjela ljudi na zadatke pomaže da se identificiraju potrebe za dodatnim resursima.**

### Organiziranje inputa tima

Kako je već ranije naglašeno, planiranje je sastavni i nikad završeni dio uloge koordinatora strategije/vođe tima tokom cijelog trajanja projekta. Pripremanje rasporeda rada je stalna aktivnost koja osigurava da svaki član tima radi na odgovarajućoj aktivnosti u pravo vrijeme. Ubacivanje ovih informacija u Ganttov dijagram može biti od pomoći.

Raspored i Ganttov dijagram se mogu istovremeno analizirati korištenjem Histograma resursa koji pomaže da imamo uvid u postojeće pojedinačne ljudske resurse. Ovaj pristup može pomoći razumnom donošenju odluka vezanih za raspodjelu postojećih resursa. Histogram resursa pokazuje količinu planirane upotrebe i dostupnosti potrebnih resursa.

Tabele: Ganttov dijagram i Histogram resursa



<sup>8</sup> Batchelor, Matthew. „Project Management Secrets“ ("Tajne projektnog upravljanja"), London, Harper Collins Publishers, 2010

Odgovornost												
GM												
RM												

Ovaj jednostavni primjer prikazuje projekt u trajanju od 12 dana koji tokom marta 2011. trebaju implementirati dvije osobe. *Ganttov dijagram*, koji je predstavljen u Koraku 2, samo daje kalendar, trajanje zadataka i ko je odgovoran.

*Histogram resursa* privlači pažnju na činjenicu da je jedan član tima dvostruko zaposleniji u dijelu zadatka dok drugi ima i slobodnih dana. Histogram se može koristiti za procjenu raširenosti posla u timu i da se izbjegne preopterećenje nekih članova.

### Sastanci tima

Osnovne prakse dobrog upravljanja, kao što su redovni, dobro organizirani sastanci tima, pomažu da članovi tima budu dobro informisani i da se planovi poštuju. Efikasni sastanci daju jasan osjećaj smjera u kojem se kreće i jačaju unutrašnje povjerenje u projekat. Upravljanje sastancima podrazumijeva izradu jasnog dnevnog reda, zahtijeva izvještaje o aktivnostima, i utvrđivanje i dogovaranje prioriteta i zadataka. Međutim, čak i najbolje utvrđeni planovi koji su dogovoreni na sastancima tima mogu da propadnu ako nema predanosti i discipline koja će ih provoditi. Jednom članu tima koji dobro piše treba delegirati zadatak da vodi zapisnik. Zapisnik treba biti tačan, jednostavan i jasan. On treba sadržavati i odluke vezane za poslove koje treba obaviti – i odgovornosti za provođenje tih zadataka. Prva tačka dnevnog reda treba biti pregled zapisnika sa prethodnog sastanka. To podrazumijeva davanje povratnih informacija onih osoba kojima su određeni zadaci bili dodijeljeni ili delegirani.

Voditelj tima bi obično trebao biti predsjedavajući. To mu ne daje dozvolu da monopolizira položaj i sve vrijeme samo on govori. Obaveza predsjedavajućeg je da stvori atmosferu u kojoj svi članovi tima mogu da izraze, izvijeste, i podijele probleme na razuman način. On (ili ona) takođe trebaju koristiti svoj položaj da zatraže pojašnjenje, riješe, donesu odluke, ubrzaju raspravu – i motiviraju.

Alati:
1. Belbinov model (razumijevanje uloga u timu)
2. Histogram resursa
3. Redovni sastanci tima – standardne tačke dnevnog reda uključujući pitanja koja proističu iz prethodnog sastanka.

### Korak 4: Interesne strane u procesu pripreme strategije razvoja

U ovom dijelu treba obezbijediti da sve relevantne interesne grupe budu uključene u proces. Potrebno je identifikovati grupe i interese u različitim sektorima društva i ekonomije koji predstavljaju legitimne partnere u pripremi plana. Uostalom, ako je plan dobro pripremljen i svi ga prihvataju, onda će to zaista biti *njihov plan*. Ako

nema njihovog učešća, mala je vjerovatnoća da će se ijedna Strategija razvoja implementirati.

Zato je važno odvojiti vremena da se identificiraju i mobiliziraju relevantne interesne strane u procesu strateškog planiranja. Jedan veći segment rada tima koji je, bez sumnje, naveden i u logičkom okviru, obuhvatiće upravljanje odnosima i komuniciranje sa onima izvan uže grupe institucija koje imaju direktan interes za ishode ili će biti uključene u implementaciju Projekta. Dobro strukturirano i sadržajno učešće interesnih strana iz široke lepeze interesnih grupa čini sastavni dio principa partnerstva na kojem se zasnivaju Strukturne i Kohezione politike EU i uvjeta za podršku iz Strukturnih fondova.

### **Mapiranje interesnih strana**

Sve grupe, institucije i donosioci odluka koji će najvjerovatnije biti uključeni ili imaju interes za pripremanje plana strateškog razvoja poznati su kao "interesne strane". Njihovi interesi će se znatno razlikovati, što pred koordinatora strategije postavlja još jedan veliki izazov. U zemlji s ustavnim uređenjem kakvo je u Bosni i Hercegovini, očigledno će postojati razne interesne grupe koje zahtijevaju da budu uključene na različitim nivoima vlasti i odlučivanja. Veoma je važno riješiti njihovo uključivanje na takav način da se obezbijedi svim predstavnicima i relevantnim tijelima da kažu svoje mišljenje. Međutim, u jednoj ovako obimnoj aktivnosti je nemoguće direktno udovoljiti svim tim grupama. To bi bilo fizički neizvodivo i kontraproduktivno. Obično su interesne strane prilično dobro organizirane i imaju predstavnike svojih interesnih grupacija (vidi dolje), ali s vremena na vrijeme treba podstaknuti nove grupe (ili manje vidljive, obično socijalno isključenije) da uzmu učešća.

Analiza interesnih strana je proces sistematskog prikupljanja i analiziranja kvalitativnih informacija radi utvrđivanja interesa važnijih grupa u društvu i ekonomiji koje treba uvažiti u Strategiji razvoja. Mapiranje različitih interesnih strana i identificiranje njihovih međusobnih odnosa može da pomogne i u identificiranju koje grupe će najvjerovatnije (ili koje trebaju) preuzeti najveću ulogu u izradi i/ili provođenju politike ili programa. Važno je odrediti i diferencirati različit ulog (ili interes) svake grupe, inače će biti teško balansirati između onog što se čini da su suprotstavljeni prioriteta. Analiza interesnih strana se, kao što smo vidjeli, odvija na različitim nivoima procesa, npr. identificiranje ključnih interesnih strana u upravi (vidi Korak 1). Naravno, u ovoj fazi je to intenzivnija i šira aktivnost.

**Razumjeti poglede interesnih strana i okupiti ih oko zajedničke vizije Projekta.**

Uključivanje određenih grupa u proces će možda nekada trebati i da se opravda. Rezultati analize interesnih strana mogu pomoći da se stekne bolje razumijevanje onih interesa i stavova koji mogu pomoći da se formuliraju argumenti. S druge strane, nesmotreno ispuštanje interesnih strana i njihovih problema (zbog neadekvatne analize interesnih strana) može ozbiljno naškoditi i diskreditirati proces konsultacija te, konačno, ugroziti i samu strategiju.

Mapiranje (provedeno kao aktivnost "*brainstorminga*" za analizu interesnih strana) treba uključivati cijeli tim. Može da počne kao sastavljanje što sveobuhvatnije liste grupa za analizu. Nakon identificiranja interesnih strana koje će najvjerovatnije biti najviše uključene u projekt, dobra analiza interesnih strana podrazumijeva i aktivno

razmatranje njihovih interesa, načina uključivanja tokom različitih faza projekta i, naravno, kako da se optimizira njihov doprinos razvoju i implementaciji strategije. Međutim, tim takođe treba da pregleda i eventualne "praznine" ili značajnije nedostatke na mapi. One se odnose na grupe za koje očekujemo da budu zastupljene ali za koje tim nema referentne tačke. U takvim slučajevima će biti neophodno da potegnemo svoje mreže poslovnih poznanstava da uspostavimo odgovarajuće veze sa tim grupama.

Analiza interesnih strana može pomoći u definiranju potrebnog vremena i rada tima da se obezbijedi kontinuirana podrška različitih interesnih strana na svim nivoima, kao što je prikazano u datoj matrici (vidjeti obrazac za analizu interesnih strana u Prilogu, Korak 4.10)

Tabela: Matrica interesnih strana

	<b>Mali interes</b>	<b>Veliki interes</b>
<b>Mala moć</b>	Minimalni napor	Redovno informirati
<b>Velika moć</b>	Zadovoljiti	Ključni igrači

Ova jednostavno strukturirana procjena relevantnosti, nivoa i smjera motivacije može pomoći u donošenju odluka o pristupu prema različitim grupama interesnih strana.

- ✓ Interesne strane koje daju podršku i veoma su važne trebaju biti uključene kao ključni igrači tokom projekta,
- ✓ Interesne strane koje su veoma važne ali ne daju podršku treba zadovoljiti, s ciljem da poboljšaju nivo razumijevanja i podrške. Za ostvarivanje ovog zadatka je važno odrediti kakve su koristi u njihovom interesu, i koristiti svaku priliku da im se izlože argumenti u korist projekta,
- ✓ Interesne strane koje daju podršku ali se smatraju manje važnima treba redovno informirati,
- ✓ Interesne strane koje niti daju podršku niti su posebno važne iziskuju manje napora od strane tima, ali ih ipak treba pratiti da se vidi mijenja li se njihov značaj.

Procjenjivanje koliko su relevantne ili važne određene grupe za fazu pripreme strategije je ključni dio analize interesnih grupa. Mnoge velike inicijative su pretrpjele neuspjeh zbog pogrešnih pretpostavki o relevantnosti i važnosti nekih interesnih grupa.

## **Mobiliziranje interesnih strana**

Uobičajeno u širu grupu interesnih strana spadaju:

- ✓ Regionalne i lokalne vlade (u BiH to podrazumijeva i opštine).
- ✓ Socio-ekonomski partneri (poslodavci, sindikati, udruženja, itd.).
- ✓ Organizacije privatnog sektora, vlasnici preduzeća/menadžeri koji imaju interes ili stručnost iz određene oblasti – i koji mogu biti potencijalni korisnici određenih aktivnosti uz dobro razumijevanje problema i situacije. Za njihovo učestvovanje se ne nadoknađuju troškovi.
- ✓ Akademska zajednica, istraživačke organizacije i think tankovi.
- ✓ Civilno društvo (predstavnici organizacija iz relevantnih sektora, fondacije, organizacije iz zajednice, volonterska udruženja, itd.) Neki od njih mogu

istupati mjerodavno kao potencijalni korisnici (i u dobrovoljnom kapacitetu) o tome šta treba uraditi (npr. podsticati poduzetništvo i samozapošljavanje među grupama osoba s invaliditetom).

- ✓ Međunarodna zajednica, kao što je EK, bilateralni donatori, Svjetska banka (WB), Međunarodni monetarni fond (MMF) ili Ujedinjene Nacije (UN). Oni mogu učestvovati kao posmatrači – ili, u nekim slučajevima, mogu biti u poziciji da ponude stručni savjet.

Obično se organi vlasti smatraju nosiocima procesa strateškog planiranja (i implementacije) jer su oni nadležni za pokretanje i potpisivanje završene strategije. Zato se, u ovom kontekstu, državne, entitetske/BD i kantonalne vlasti u BiH ne smatraju *interesnim stranama*.

U analizi interesnih strana je važno prikupiti i koristiti sve moguće dostupne informacije o relevantnim interesnim grupama. Sekundarne informacije se mogu prikupiti kroz registre organizacija civilnog društva (OCD), privrednih komora, univerziteta, think-tankova i drugih sličnih organizacija. Informacije o organizacijama i njihovim aktivnostima mogu se prikupljati i iz medija i novina. Pa ipak, čak i u doba informatizacije i interneta, neke interesne grupe su relativno "nevidljive". Ovo naročito važi za socijalno isključene grupe. U takvim slučajevima, kao i kad se radi o nekim značajnijim interesnim grupama, tim će možda trebati da se angažuje i prikuplja informacije putem razgovora i sastanaka.

Koristeći intervju u četiri oka ili fokus grupe, koordinator strategije treba nastojati da utvrdi gledište i stavove ključnih interesnih sektora (kao i važnijih "oblikovatelja odluka") vezane za strategiju. Važno je znati šta zastupljene grupe znaju o inicijativi politike, kakva je njihova motivacija i raspoloženje u vezi s njom, njihove poznate i potencijalne saveznike, i njihovu sposobnost da utiču na proces politike (korištenjem moći i/ili vodstva).

Sljedeća tabela identificira neke načine na koje interesne se strane uključuju u različitim fazama strateškog procesa.

Tabela 2: Faze uključivanja interesnih grupa

Faza	Ključni zadaci interesnih strana
<u>A) Priprema procesa</u>	Dogovaranje ciljeva Projekta. Šire konsultacije.
<u>B) Priprema strateškog okvira</u>	Identificiranje ključnih problema. Prikupljanje znanja. Saopštavanje zaključaka. Dogovaranje strateških opcija. Saopštavanje odabranih opcija.
<u>C) Akciono planiranje</u> <u>D) Implementacija</u>	Konsultacije o nacrtu politike, posebno s onima koji su odgovorni za implementaciju. Dogovaranje dinamike implementacije. Obezbeđivanje kolektivnog sporazuma. Dogovor o ulogama u implementaciji. Izvještaj koordinatorima procesa.



## **Uključivanje interesnih strana u radne grupe za analizu**

U kontekstu pripreme SR/SSU, mnoge ključne odluke su donesene kroz strukturirano učešće ključnih interesnih strana mobiliziranih u radne grupe.

Imenovanje članova **SWOT radnih grupa** za pripremu SR/SSU je bio značajan rezultat analize interesnih strana. S obzirom na modularni pristup planiranju socio-ekonomskog razvoja u BiH, one su uspostavljene na svakom nivou vlasti i za sve glavne strateške sektore ili teme.

Općenito, SWOT timove mogu sačinjavati službenici koji obavljaju funkciju izrade politike ili implementacije programa iz glavnih nadležnih sektorskih ministarstava u saradnji sa vanjskim stručnjacima iz te oblasti. Obično su to univerzitetski profesori – stručnjaci za određenu temu i, gdje je moguće, predstavnici šireg ciljnog korisnika koji mogu dati savjete (ponuditi svoje shvatanje) problema, kao i moguća rješenja. Izbor članova treba omogućiti da se identificira optimalna kombinacija članova radi dobijanja široke lepeze inputa u proces kreiranja politike – od analize, pokretanja pitanja, postavljanja prioriteta, izrade mjera i, konačno, akcionog planiranja.

One sektorske institucije na svakom nivou vlasti koje su odgovorne za izradu i izvršavanje različitih elemenata strategije (mjera/cilj) koji su ranije usvojeni su takođe centralno uključeni. Koordinator strategije je odgovoran osigurati da viši menadžeri politike iz tih institucija budu potpuno predani i da podržavaju proces. Radne grupe trebaju zvanično imenovati vlade.

## **Dobijanje maksimuma od radnih grupa – značaj facilitiranja**

Radne grupe daju ključnu podršku koordinatoru strategije tokom različitih faza pripreme strategije, i služe za davanje glavnih *inputa* i novih rješenja. Efikasne radne grupe podrazumijevaju efikasnu facilitaciju. Za nju je odgovoran koordinator strategije. Facilitacija je istovremeno vođenje i pružanje usluga.

Facilitator vodi proces obezbjeđivanjem – svaki put kad je sastanak radne grupe – da postoji tekst (pisan, strukturiran i jasan) koji SWOT grupa može koristiti da raspravlja, objašnjava ili ga mijenja tokom svoje analize situacije. On/a (facilitator) pruža usluge grupi na način da može strukturirati, sintetizirati i posredovati u slučaju različitih mišljenja ka postizanju prepoznatljivog ishoda i donošenja odluke. Loše facilitiranje se svodi na funkciju pravljenja spiska ili ubacivanja, jer se doprinosi članova radne grupe uzimaju zdravo za gotovo, i tako stvara zbrka umjesto postizanja saglasnosti. Članovi tima koji su odabrani da budu facilitatori trebaju imati odlučnu ulogu. Trebaju se obučiti za dobru facilitaciju, upravljanje grupom, odlučivanje, kreativno rješavanje problema i vještinama rješavanja konflikta.

Prilikom sazivanja i mobiliziranja SWOT radnih grupa, koordinator strategije je odgovoran da se pobrine da sve relevantne interesne strane bude zastupljene. Članovi SWOT grupe trebaju biti sposobni da unesu čitav niz pogleda, uvida i znanja u analizu – a kasnije i izradu strategije. Posebno je važno, kako je već ranije naglašeno, da se identificiraju ključne interesne strane sa specijaliziranim stručnim poznavanjem problema iz predmetne oblasti. Čak i u složenijim situacijama, pojedinačni eksperti ili službenici često mogu imati jedinstveni pregled ili specifičan uvid u oblast predmetne

politike. Ako se ne uključe u analizu i proces utvrđivanja prioriteta, velika je vjerovatnoća da će kvalitet strategije biti doveden u pitanje.

Radne grupe mogu da trpe i proizvedu nepotpune analize, nejasne izjave o problemu i nekoherentna rješenja kad ih preuzmu (zarobe) manje grupe čija je misija da osiguraju da se njihovi posebni interesi odražavaju u konačnom ishodu. Facilitator radne grupe treba biti svjestan takvih nastojanja da se "progura neki plan" i preduzme mudre korake da obezbijedi da, iako se ove stvari čuju, one ne dominiraju raspravom i ne utiču na rezultat isključujući druge, jednako bitne aspekte.

Kad se priprema jedan strateški plan koji je tako sveobuhvatan kao SR, neizbježna je uključenost velikog broja radnih grupa. Bez obzira jesu li radne grupe sektorske ili međusektorske po karakteru, ključni faktor uspjeha u procesu strateškog planiranja je KOORDINACIJA. Dobra koordinacija omogućava da sve radne grupe budu stalno svjesne glavnog cilja i svrhe, bez uzaludnog traćenja i rasipanja napora. Još jednom, koordinator strategije ima odgovornost da napravi sintezu proizvoda rada svih radnih grupa kao osnovu za koherentan prijedlog strategije. Planovi, procedure i standardi za redovno izvještavanje radnih grupa o generalnom napretku (mimo i izvan rada pojedinačnih grupa) trebaju biti sastavni dio plana komunikacije.

Tokom pripreme SR/SSU, napravljen je pomak u pristupu fazi analize kad su šire i brojnije SWOT grupe uključene u radne grupe za programiranje koje su definirale prioritete i mjere koje treba pratiti. Njih su sačinjavali uglavnom državni službenici sa različitim nivoa vlasti odgovorni za određene oblasti politike i javne programe. Nisu svi oni bili uključeni u SWOT grupe. Rezultat je da postoji mišljenje da neki od prioriteta i mjera koji su izrađeni u kasnijim fazama nisu tako dobro povezani sa rezultatima faze analize kako se očekivalo. Bilo bi korisno da se, u budućim aktivnostima planiranja, razmotri jednostavniji i bolje koordiniran proces.

Radne grupe trebaju olakšati posao političkih donosilaca odluka prezentiranjem dokaza, argumenata i opcija na jasan način oslobođen od suvišnih detalja. U kontekstu SR/SSU, Savjetodavni odbor (koji čine akademski i politički predstavnici svih nivoa vlasti) vršio je funkciju nadzora u razmatranju prioriteta prije nego što su podneseni Koordinacionom odboru za ekonomski razvoj i evropske integracije na najvišem političkom nivou koji uključuje sve nivoe vlasti.

## **Uloga fokus grupa**

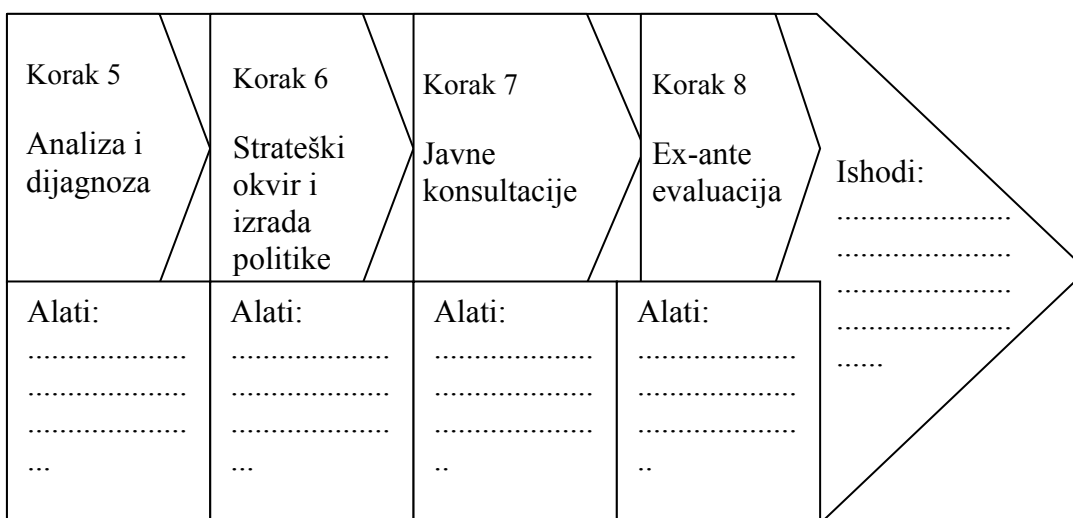
U određenim okolnostima, mimo i izvan više formalne funkcije radnih grupa za pripremu Strategije razvoja BiH, menadžeri politika u mnogim zemljama poduzimaju druge vrste strukturiranih konsultacija kada razmatraju značajniju promjenu politike ili inicijative. Jedna od onih koje danas najčešće prevladavaju, i u marketingu privatnog sektora i razvoju politika javnog sektora je *Fokus grupa*. Ta metoda se nije koristila u pripremi SR ali bi se mogla primjenjivati u budućnosti – a najčešće se primjenjuje u procjeni regulatornog uticaja.

Fokus grupa obično uključuje oko 10-12 ljudi određenog profila i zajedničkih interesa (npr. žene poduzetnice, mali farmeri, strani investitori) koji su pozvani da učestvuju u diskusiji koju vodi obučeni moderator često na temelju ranije pripremljenih pitanja. Svrha je da se dobiju njihovi stavovi, reakcije, i da se bolje razumiju problemi u

sektoru. Često se koristi i da identificira potrebe ugroženih grupa za koje je manje vjerovatno da će se čuti u generalnijim grupama za diskusiju. Ovaj metod se često koristi i tokom priprema lokalnih strategija širom BiH (kao u UNDP projektu za podršku izradi strategije lokalnog razvoja).

Alati:
1. Brainstorming/Mapiranje
2. Analiza interesnih grupa
3. Fokus grupe

## DIO II) Priprema strateškog okvira (od podataka do ciljeva)



Politika koja se zasniva na dokazima pomaže donosiocima odluka da donesu optimalne odluke "tako što će najbolje dostupne podatke iz istraživanja staviti u samo srce izrade i implementacije politike"<sup>9</sup>. Ovo je postao suštinski dio modernijeg, transparentnijeg pristupa izradi politike, uključujući i pripremu strategije, za razliku od *ad hoc* inicijativa i "neprozirnih" lobiranja iza leđa u korist privilegiranih interesa.

Na raspolaganju je širok izbor izvora informacija (statističkih izvještaja, detaljnih procjena, ranijih evaluacija politike) za pregled, tako da se proces donošenja odluka može detaljnije preispitati i procijeniti. Iste ove izvore, kao i neke druge, mogu konsultirati i ex-ante evaluatori (vidjeti ispod) kada provode pregled procesa početnog planiranja kao kolege stručnjaci. Zaista, sama spoznaja da odluke koje su donijeli planeri (u projektnom timu) mogu ponovo da ispituju i testiraju drugi, koji nisu uključeni u proces donošenja odluka (ex-ante evaluatori), može poslužiti da se uvede element konkurencije u proces i poboljša sveukupni kvalitet aktivnosti.

Izbor pouzdanih i ažurnih izvora informacija je najvažniji dio procesa analize. S obzirom na značajne praznine u nizu statističkih izvora u BiH, odabir i prikupljanje podataka su predstavljali naročit problem za koordinatore strategije tokom pripreme SR/SSU. Odabran je pristup, dijelom da se odgovori na ovu prepreku za analizu, da se

<sup>9</sup> Davies, P.T. 'What is Evidence-Based Education?' (Šta je obrazovanje na osnovu dokaza?)- British Journal of Educational Studies, 47, 1999, 108-121.

organizira pregled sektorskih i tematskih strategija, s ciljem da se iskoriste postojeći prioriteti politika, i kao izvori ažurnih informacija, podataka i dokaza. Tokom cijelog iskustva rada na SR, znatno se oslanjalo i na tromjesečne analize ekonomskih trendova koje je proizvodila Direkcija za ekonomsko planiranje.

Podaci, izvori i metode koji se koriste će zavisiti od metodologije odabrane za pripremu strategije – a to najčešće varira od faze do faze i od teme do teme. Stoga su i kvalitativni i kvantitativni podaci značajni za jednu tako sveobuhvatnu strategiju kao što je SR. Jedan od izazova je postizanje prave ravnoteže između formalnih kvantitativnih izvora znanja i subjektivnijih, kvalitativnih vrsta znanja.

- ✓ **Kvantitativni:** numerički podaci koji se mogu mjeriti jedinicama – vremena, novca, volumena, procentima, itd.
- ✓ **Kvalitativni:** deskriptivni podaci koji koriste riječi da bilježe opservacije, misli ili stavove.

I jedni i drugi su važni za sticanje uvida. Strateške odluke se trebaju temeljiti na pouzdanim, reprezentativnim i statistički značajnim podacima. Podaci se mogu koristiti da opišu trendove, ukažu na izbore, izraze finansijske troškove i koristi, prate učinak, mjere uticaj, utvrde benchmark ili prave prognoze.

### **Prikupljanje i obrada podataka**

Plan pripreme strategije stoga treba da obuhvata kao jednu od ključnih faza rada – nacrt glavnih oblasti istraživanja i prikupljanja podataka.

Iako je iskustvo s terena veoma korisno za sticanje uvida kroz lično iskustvo i anegdote, sistematizirani podaci (strategije, izvještaji) su osnovni i često pristupačniji izvori. Tokom prikupljanja podataka, tim treba tražiti sljedeće:

- ✓ Objavljene strategije na različitim nivoima i iz različitih sektora
- ✓ Zabilježene informacije o pilot projektima
- ✓ Informacije koje potiču iz facilitiranog dijaloga sa zajednicama interesnih strana (fokus grupe)
- ✓ Najbolje prakse i naučene lekcije
- ✓ Mreže stručnjaka i etabliranih "specijalista" (nekad poznata i kao Delphi metoda)
- ✓ Rutinski sistematizirani podaci od strane brojnih domaćih i međunarodnih institucija – ili poređenje sa međunarodnim benchmarkima.

Veći dio posla projektnog tima će biti obezbjeđivanje da radne grupe imaju pristup blagovremenim i pouzdanim informacijama i izvještajima za analizu koji će im omogućiti izvođenje zaključaka u smislu značajnih faktora, pitanja, trendova, problema i, konačno, prioriteta.

### **Makroekonomski kontekst**

U slučaju razvojne strategije BiH (ili nekog drugog sveobuhvatnog, integriranog plana razvoja) koja se fokusira na više sektora i prožimajućih ciljeva, da bi se postigli krovni ciljevi politike – početna tačka mora biti na makroekonomskom nivou. Samo ako razumijemo širu dinamiku u ekonomiji biće moguće odrediti parametre strategije

u smislu stvarnog potencijala kao i ograničenja. Makroekonomska stabilnost je jedan od šest osnovnih strateških ciljeva Strategije razvoja BiH.

Troškovi poduzimanja jedne kompletne makroekonomske analize mogu biti znatni. Obim ovakvog pristupa obično određuje potencijalna visina javnih investicija koje se očekuju da pokrenu strategiju. U Evropi se ona najčešće povezuje sa državnim planovima razvoja i nacionalnim strateškim referentnim okvirima koji se u značajnom iznosu sufinansiraju iz EU Strukturalnih i Kohezionih fondova. Alati poput HERMIN modela nastali su u tom kontekstu. U donjem okviru se predstavlja trenutna preporuka Evropske komisije o osnovnim komponentama makroekonomske analize koja daje informacije za pripremu državnih planova razvoja.

*Komponente makroekonomske analize*

- *Treba koristiti makroekonomski model koji sadrži **ponudu i potražnju**, pri čemu potražnja odražava glavne načine na koje intervencije Strukturalnog i Kohezionog fonda u oblasti infrastrukture, ljudskog kapitala, istraživanja i razvoja, i proizvodnih investicija mogu izazvati značajne eksternalije;*
- ***Glavne varijable** koje treba objasniti modelom su BDP, investicije, zapošljavanje, plaće, cijene, bilans javnog budžeta, uvoz i izvoz;*
- *Model treba varirati **pretpostavke o dodatnom** finansiranju za najmanje sljedeće scenarije: Samo finansiranje države, i EK i državno finansiranje skupa;*
- *Treba razmotriti **oportunitetne troškove javne potrošnje**, odnosno efekte alternativnih načina trošenja EK i državnih sredstava; i*
- *Treba pokazati **osjetljivost rezultata** promjena potrošnje i ekonomske politike u Strukturalnim i Kohezionim fondovima.*

*Indikativne smjernice o evaluaciji – Ex-ante evaluacija*

*Directorate General Regio – August 2006.*

Kao što je već rečeno, analize makroekonomskih trendova koje je pripremila Direkcija za ekonomsko planiranje dale su veliki input za ovaj dio SR.

SWOT je standardni alat za analiziranje složenih situacija. On se preporučuje kao dio većine EU dokumenata socio-ekonomskog razvoja i planiranja politike – kao, na primjer, u EU Strukturalnim fondovima. Kao takav, on predstavlja jednostavnu strukturu, laku za korištenje, koja omogućava učesnicima da razmotre situaciju kojom se bave iz čitavog niza perspektiva. Članovima radnih grupa on pomaže da razmotre interne faktore situacije u smislu *Snaga* i *Slabosti* – i eksterne u smislu *Prijetnji* i *Prilika*.

Iako može biti od velike pomoći u pokretanju analitičkog procesa, SWOT treba koristiti jednostavno kao alat kreativnog razmišljanja/planiranja, a ne kao rezultat sam po sebi. Kao tehnika, on ima neke manjkavosti. Obično proizvodi duge liste faktora, od kojih su mnogi kontradiktorni, često brkajući snage sa slabostima a prijetnje s prilikama. SWOT ne pomaže da se utvrde prioritete i daje vrlo malo dinamike koja postoji u svakoj "živoj" situaciji. Ako se koristi s dužnom pažnjom kada može činiti – brainstorming u ranoj fazi – onda može pomoći da se proces pokrene. Ali, zahtijeva mudru facilitaciju da bi se liste iskoristile za proizvođenje značajnih pitanja za dalje promišljanje.

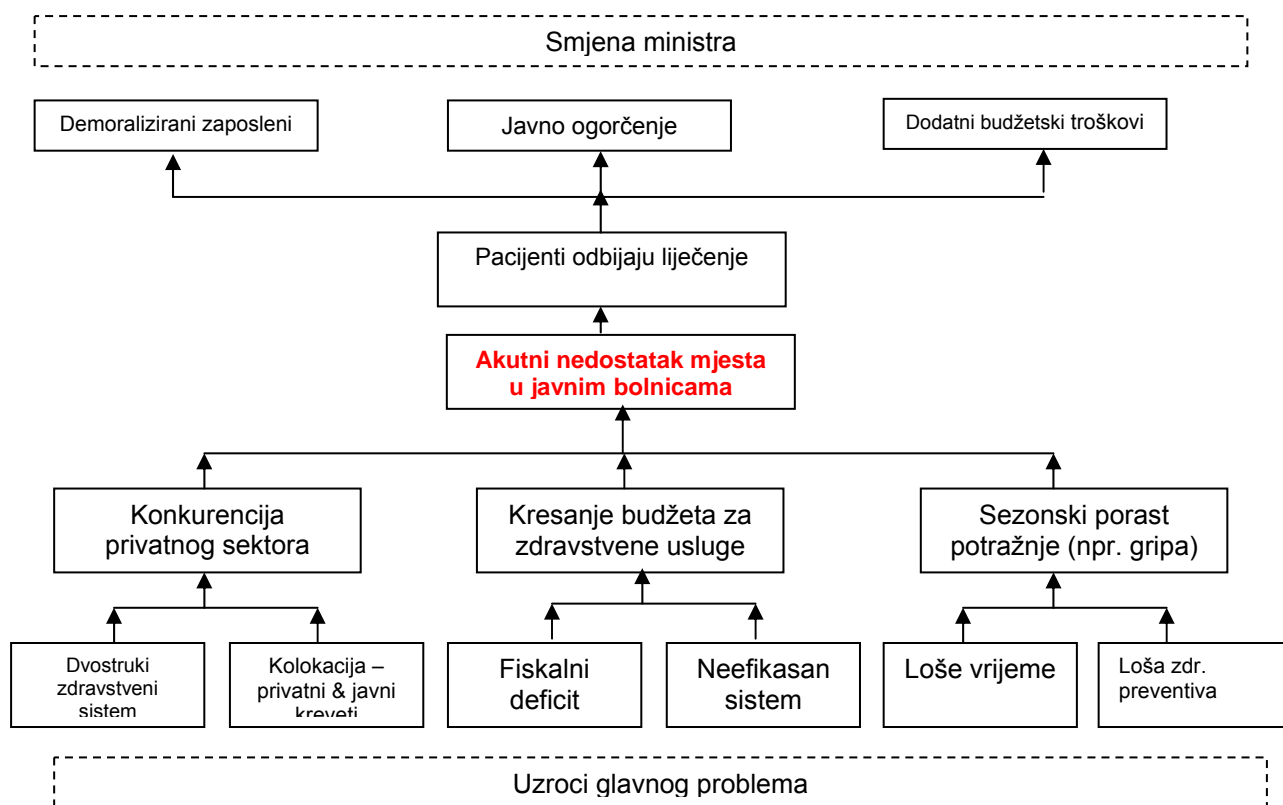
Jedna varijacija SWOT-a, koja se više koristi za analizu i bolje razumijevanje kritičnih faktora u vanjskom okruženju je PESTE (ili, alternativno, STEP), jednostavna struktura po kojoj se posmatraju faktori i akteri u sljedećim kategorijama – političkoj, ekonomskoj, socijalnoj, tehnološkoj i ekološkoj (okolišnoj) (vidi Korak 1).

### Alati za strukturiranje zaključaka iz analize

Posljedica analize je stvaranje baze dokaza koji podržavaju procese strateškog utvrđivanja prioriteta i naredne faze izrade politike. Time se stvara "šira slika problema". Uobičajeno je i očekivano da će nastati znatna pometnja (i rasprava) oko definiranja izjave o problemu.

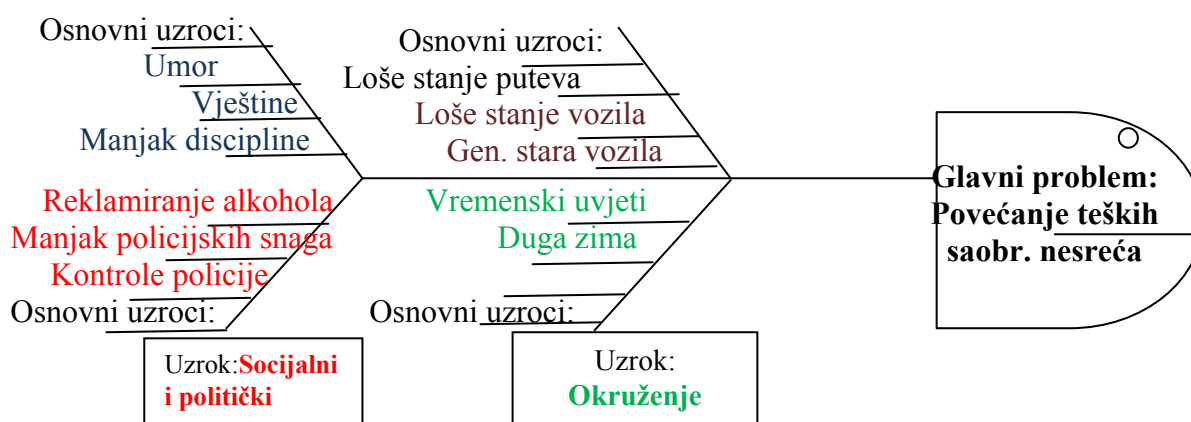
Ima dosta alata za kreativno planiranje koji su izrađeni namjenski u tu svrhu. Radi se, u biti, o grupnim tehnikama za facilitiranje diskusije i razmjenu mišljenja. Jedan od načina da se analizira problemska situacija je da se napravi "Stablo problema" gdje korijen predstavlja *uzroke* a grane predstavljaju *posljedice* problema. Ovo je jedan koristan način da se konstruiraju – i dekonstruiraju – odnosi uzroka i posljedice, koji doprinose pronalaženju rješenja osnovnog problema.

Prikaz: Obrazac stabla problema



*Dijagram riblja kost* je još jedan dijagram uzroka i posljedica. Ovakvi alati se mogu koristiti da facilitiraju otvoreno razmatranje pitanja koja leže u osnovi veoma složenih problema sa više uzroka. Uzmimo za primjer potrebu da se smanji broj teških saobraćajnih nesreća. Neki od uzroka koji doprinose ovome će proisteći iz diskusije pokrenute strukturom dijagrama uzroka i posljedica – npr. nedovoljna kontrola policije, osoblje i oprema; ponašanje vozača, vještine, svijest; loše stanje puteva, opštinski budžeti, itd.

Prikaz: Obrazac dijagrama riblja kost



Rezultati *Stabla problema* mogu se iskoristiti da se izradi *Stablo ciljeva* u kasnijoj fazi procesa izrade strategije. Ovo su korisni alati za rad. Kao što se vidi iz gore navedenih primjera, oni su korisni da se obuhvate neke zbrkane problemske situacije ili dijelovi situacija ali ne i za prezentiranje zaključaka.

## Analitički izvještaj

Nalazi i rezultati istraživanja se objedinjavaju u *analitički izvještaj*. On treba da služi za pomoć donosiocima odluka da postignu zajedničko razumijevanje glavnih pitanja i da počnu identificirati strateške opcije za sljedeću fazu. Izvještaj treba sadržavati zaključke o općoj socio-ekonomskoj situaciji u predmetnoj oblasti; o trendovima i najnovijim promjenama; analizi zakonskog i institucionalnog okvira; analizi rezultata prethodnih, i domaćih i međunarodnih intervencija, uključujući prethodni i sadašnji nivo troškova, i naučene lekcije. Izvještaj treba ponuditi i početne preporuke ili teme za dalje utvrđivanje prioriteta. Jednom riječju, analitički izvještaj treba biti napravljen u obliku sažete situacione analize. Primjer koji slijedi potiče iz ranije regulative za EU Strukturalne fondove i navodi šta se očekuje da sadrži situaciona analiza razvojnog plana koju treba podnijeti za pregovore oko dobijanja podrške iz Strukturalnih fondova<sup>10</sup>.

Plan treba sadržavati:

*Opis, i to kvantificiran tamo gdje ga je moguće kvantificirati, sadašnje situacije u vezi sa disparitetima, nedostacima i potencijalom za razvoj; takođe, opis dodijeljenih finansijskih sredstava i glavnih rezultata aktivnosti poduzetih u prethodnom programskom periodu u odnosu na dostupne rezultate evaluacije.*

### Studija slučaja 3:

Nakon što je Koordinacijski odbor usvojio nacrt strateškog okvira SR/SSU, uslijedila su dva kruga tematskih radionica čiji je cilj bio izrada SWOT analiza na osnovu

<sup>10</sup> Član 16 (1)a Uredba Vijeća (EC) br. 1260/99 – propisuje opšte odredbe Strukturalnih fondova.

definiranih ciljeva i podciljeva i pravljenje detaljne situacione analize.

Analiza je obuhvatila sljedeće oblasti: opis trenutne situacije i definiranje problema, analizu zakonskog okvira, institucionalni okvir, - analizu ljudskih resursa, analizu politika, pregled donatorskih aktivnosti i predložene mjere (uključujući osnovne indikatore monitoringa i "benchmark" indikatore).

Ukupno su napravljene 22 situacione analize za Strategiju razvoja BiH, od čega je šest urađeno za Strategiju socijalne uključenosti.

Analitički izvještaj (situaciona analiza, dokument o problemima) služi da informira i pokrene šire rasprave stručnjaka kroz organiziranje tematskih radionica. Za pripremu SR su okupljeni stručnjaci iz različitih sektora. Obuhvaćeni su državni službenici kao što su sektorski menadžeri politika, akademski stručnjaci i tehnički specijalisti – stručnjaci iz privatnog sektora.

Kako je naglašeno u prethodnom tekstu, posao facilitatora je bio da, uz podršku tima za strateško planiranje, upravlja i strukturira diskusije ka postizanju usaglašenih zaključaka. Uloga projektnog tima koordinatora strategije i facilitatora je da provjere kvalitet ishoda u smislu jasnoće i koherencije. Vrlo se često, u žaru aktivnosti, čini da su rezultati aktivnosti zbrkani i nabacani.

Alati:

1. SWOT analiza
2. Stablo problema
3. Dijagram riblja kost
4. Analitički izvještaj – Situaciona analiza

## **Korak 6: Strateški okvir i izrada politike**

### **Alati za oblikovanje strateških pravaca**

#### **Vizioniranje**

*Vizija* se definira kao željeno stanje u budućnosti. Vizioniranje u kontekstu pripreme strategije sveobuhvatnog socio-ekonomskog razvoja je nešto drugačiji (otvoreniji) proces od onog unutar određene institucije s definiranom misijom. Unatoč tome, ovo je jedan od glavnih koraka u određivanju sveukupnog pravca koji daje informacije za proces utvrđivanja ciljeva.

Jedan sveobuhvatan, integriran socio-ekonomski okvir kao što je Strategija razvoja BiH, može potencijalno uticati na život mnogih ljudi i različitih sektora ekonomije u smislu vođenja i opravdavanja raspodjele javnih sredstava. Upravo zbog toga je od presudne važnosti da budu zastupljeni i aktivno učestvuju sve relevantne interesne strane. U njih najvjerojatnije spadaju donosioci odluka vezanih za politike, predstavnici organizacija poslodavaca i radnika, civilnog društva, akademske zajednice, lokalnih i regionalnih vlasti, kao i stručnjaci u oblasti makroekonomije i lideri sektora. Radionica ili konferencija vizioniranja predstavlja priliku da se ti



donosioci i "modelari" politika okupe na jednom mjestu. Tu radionicu ili konferenciju treba pažljivo isplanirati, njome dobro upravljati i, što je najvažnije, mudro i s osjećajem facilitirati. Ako se radi o velikom broju ljudi, vjerovatno će biti potrebno da se podijele u manje grupe za određivanje vizije. Mnogo je tehnika na raspolaganju za facilitiranje *konferencije vizioniranja* – od kreativnog zamišljanja, do npr. korištenja *metafora i analogija*.

### **Meta-planiranje**

Česta tehnika facilitacije je *meta-planiranje* – što je metoda za vođenje otvorenog brainstorminga koji se postepeno usmjerava ka strukturiranom procesu grupisanja ideja da bi se konačno došlo do sinteze (ili bar prihvatljivih kompromisa) za koje se učesnici slože da predstavljaju "željeno stanje" koje treba postići.

#### **Studija slučaja 4:**

"Vizija razvoja" u Strategiji razvoja BiH navodi da je BiH na putu da od zemlje sa srednjim dohotkom pređe u grupu zemalja sa visokim dohotkom i da se treba fokusirati na obrazovanje, vanjsku trgovinu, konkurentnost i mobilnost radne snage da bi ostvarila dugoročan prosperitet. Takođe se ističe da bi ideja "Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji" trebala biti vodilja svakog segmenta društveno- političke zajednice u zemlji i pokretačka snaga neophodnih kompromisnih rješenja.

"Vizija" je nastala na osnovu pregleda niza značajnih dokumenata razvoja politike koji su vrijeme počinjanja aktivnosti izrade SR/SSU bili aktuelni.

Iako ishod konferencije vizioniranja može biti svega nekoliko kratkih rečenica, često samo jedan pasus, ako se dobro napravi, ta će se sažeta izjava temeljiti na stvarnom konsenzusu i zajedničkoj predanosti za budućnost. Ono što je najvažnije, ona će utvrditi jasan pravac i omogućiti onima koji su aktivnije uključeni u proces strateškog planiranja da formuliraju skup višesektorskih općih i operativnih ciljeva.

### **Planiranje scenarija**

Tehnika koja se često koristi za podršku vizioniranju je *planiranje scenarija*. Kod pripreme državnog plana razvoja (ili strategije razvoja zemlje), obično se počinje sa grupom makroekonomskih pretpostavki – koje se mogu označiti, na primjer, sa "pesimistično" – "bez promjene/više-manje isto" – "optimistično" u smislu svjetskog ekonomskog rasta ili prognoza domaćeg rasta. Scenarije za ishode socio-ekonomskog razvoja i njihove političke pokretače obično zatim pripreme stručni, multidisciplinarni timovi. Učesnicima konferencije vizioniranja se mogu prezentirati alternativni scenariji za razmatranje i diskusiju da olakšaju donošenje odluka. Kako je istaknuto u gornjem tekstu posvećenom makroekonomskom kontekstu, modeli kao što je HERMIN se obično koriste skupa sa pristupima planiranja scenarija, iako izrada scenarija sama po sebi ima znatno općenitiju primjenu u strateškom planiranju.

### **Stablo ciljeva**

U skladu sa usaglašenom vizijom, izjave o problemima koje su identificirane tokom analize i sinteze treba dalje tehnički obraditi. Prije svega je važno osigurati da

kombinirane glavne izjave o problemima odgovaraju usaglašenom obimu ili obuhvatu cjelokupne strategije socio-ekonomskog razvoja.

Kad bi se vratili na izjavu o problemu i prilagodili je, gdje je potrebno, da bi bila usklađena sa vidikom cijele strategije, proces strateškog planiranja postaje pravolinijski, mada i dalje ostaje kreativan. Krovne izjave o problemu treba preformulisati od negativnih (problemskih) u pozitivnije strateške ciljeve i željene rezultate. Stablo problema se tada može preraditi u **Stablo ciljeva**. Na primjer, izjava o problemu koja možda glasi,

#### Problem

*“loš kvalitet proizvoda sprečava rast izvoza i čini BiH proizvode nekonkurentnim na domaćem tržištu”*

će se transformirati, na primjer, u nešto slično sljedećem strateškom cilju ili podcilju:

#### Cilj

*“unaprijediti domaću i međunarodnu konkurentnost kroz poboljšanje kvaliteta proizvoda”.*

Međutim, mnogo zavisi od toga kako su sročeni sami strateški ciljevi, koliko su dobro povezani sa osnovnim izjavama o problemima koje su proistekle iz analize. Na primjer, kod definiranja strateškog cilja Održivi razvoj, ako je potreba za "*održivijom proizvodnjom i korištenjem energije*" jedan od naglašenih ishoda, formulirane izjave o ciljevima trebaju odražavati *sve ključne aspekte* koji utiču na održivost energetske sektora. To podrazumijeva da energetske sektor treba dati doprinos cilju Održivi razvoj.

Kada, kao što se nekad događa, analiza prije vremena suzi fokus na jedan određeni aspekt, na primjer, razvoj obnovljivih izvora energije, cjelokupna analiza je izložena riziku da bude neadekvatna. Ako, u ovom slučaju, ona zanemari da ukaže na neodrživo i nekonkurentno korištenje tradicionalnih izvora energije kao što su fosilna goriva, onda cilj najvjerovatnije nije adekvatan u smislu obima samog cilja Održivog razvoja.

Radi se o tome da je stablo ciljeva (uostalom, baš kao i stablo problema) samo alat, i pouzdan je onoliko koliko i cjelovita definicija problema i obim namjere. Neophodno je proširiti fokus istraživanja i obuhvatiti i druge aspekte konteksta problema. U gornjem primjeru vezanom za energiju, jedan širi i sveobuhvatniji fokus bi omogućio da se razmotre i druga pitanja – na primjer, kako poboljšati održivost (efikasnost i efektivnost u smislu proizvodnje, distribucije, itd.) svih postojećih izvora energije, kako povećati efikasnost potrošnje i korištenja, te, naravno, i prihvatiti obnovljive izvore.

Ovim se još jednom potvrđuje koliko je važno obezbijediti da na proces strateškog planiranja, naročito u kontekstu integrirane strategije socio-ekonomskog razvoja, previše ne utiču stručnjaci iz sektora na uštrb drugih relevantnih interesnih strana. Koordinator strategije ima obavezu da, prilikom sazivanja i mobiliziranja radnih grupa, od samog početka obezbijedi zastupljenost svih relevantnih interesnih strana, koji su u stanju unijeti u analizu i izradu strategije svu širinu perspektiva, uvida i znanja.

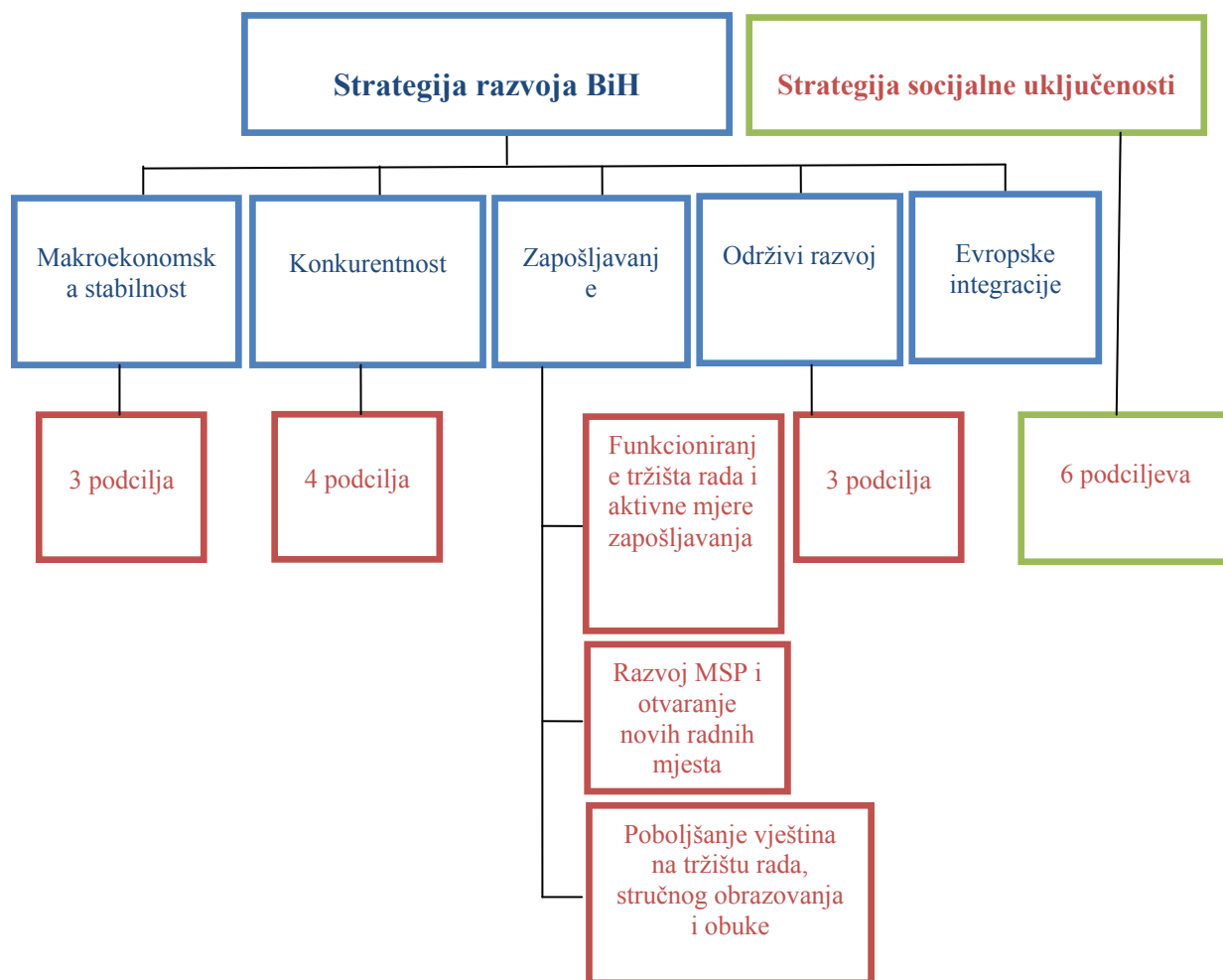
### **Utvrđivanje prioriteta**

U ovoj fazi procesa izrade strategije koordinator strateškog planiranja i drugi učesnici vjerovatno se suočavaju s najvećim izazovom: *kako/šta da utvrdimo kao prioritet?* U većini aktivnosti strateškog planiranja, planeri i učesnici imaju manje resursa nego ambicije. Strategije u kojima se prioriteti ne odrede brzo postaju pretrpane, teške za upravljati i gube pravac. *Utvrđivanje prioriteta* je donošenje odluka – na tragu sveobuhvatne analize situacije i procjene opcija – o tome koja pitanja treba rješavati po principu "*prvo najvažnije*". Često se radi o političkim opredjeljenjima koja se mogu vidjeti iz programa vlade. Ali koordinator strategije, uz podršku radnih grupa, može olakšati posao političkim donosiocima odluka time što će prezentirati dokaze, argumente i opcije na jasan način, oslobođen od suvišnih detalja.

U kontekstu SR/SSU, Savjetodavni odbor (koji čine akademski i politički predstavnici svih nivoa vlasti) vršio je funkciju nadzora u razmatranju prioriteta prije nego što su podneseni Koordinacionom odboru za ekonomski razvoj i evropske integracije na najvišem političkom nivou koji uključuje sve nivoe vlasti.

### **Utvrđivanje strateških ciljeva i podciljeva**

Mnoge državne integrirane strategije razvoja će, uglavnom, imati više-manje slične strateške ciljeve kao i Strategija razvoja BiH: makroekonomsku stabilnost, konkurentnost, zapošljavanje, održivi razvoj i socijalnu uključenost. Cilj EU integracija je krovni cilj, kao što je, zapravo, i makroekonomska stabilnost - preduvjeti sveukupnog cilja strategije. Svaki *socio-ekonomski razvojni cilj* dalje je raščlanjen na skup podciljeva. Dijagram koji slijedi prikazuje strukturu ciljeva SR i predstavlja podciljeve za jedan od šest ciljeva - Zapošljavanje.



### Podciljevi

Utvrđivanje podciljeva predstavlja ključni korak u procesu strateškog planiranja. Iako se u savremenom strateškom planiranju nastoje utvrditi ciljevi vezani za značajne strateške teme umjesto da budu skup sektora, izazov operacionalizacije i implementacije često rezultira definiranjem podciljeva koji šire odgovaraju sektorima kako je prikazano gore. U svakom slučaju, bez obzira koji je način odabran, značajno je da se strateški ciljevi i podciljevi formuliraju u smislu njihovog doprinosa sveukupnom cilju i izjavi o viziji.

### Studija slučaja 5:

Jedan od ciljeva razvojne strategije Sjeverne Irske za period 1994.-99. definiran je kao “*Smanjenje uticaja perifernosti na ekonomiju*”. On je obuhvatio rješavanje ne samo nedostataka u transportnoj infrastrukturi (uključujući vrijeme boravka u lukama) već je omogućio kreatorima politike da predlože investicije koje će povezati ovu regiju sa širim EU energetskim mrežama.

Tokom pripreme plana, bilo je mnogo rasprava, uključujući i pod-program sa skupovima mjera kojima se promovirala razmjena između ljudi, zajednica i oblasti poslovanja s ciljem širenja mreža između ove regije i drugih dijelova EU – čime se dalje uklanjala barijera geografske perifernosti. U dugoročnoj perspektivi, s obzirom

na poteškoće u upravljanju i pravdanju sredstava iz dva EU fonda unutar jednog programa, ova neinfrastrukturalna opcija se nije uključila.

Struktura ciljeva i podciljeva SR/SSU je sljedeća:

<b>Strategija razvoja (Ciljevi i podciljevi)</b>	
<b>Strateški cilj (nivo radne grupe)</b>	<b>Strateški podcilj (nivo podgrupe)</b>
Makroekonomska stabilnost	1 Vanjski sektor
	2 Javne finansije
	3 Razvoj finansijskog tržišta
Konkurentnost	1 Klasteri
	2 Kompetentnost ljudskih resursa
	3 Naučno-tehnološka i poslovna infrastruktura
	4 Jedinствен ekonomski prostor
Zapošljavanje	1 Razvoj MSP i otvaranje novih radnih mjesta
	2 Funkcioniranje tržišta rada i aktivne mjere zapošljavanja
	3 Poboljšanje vještina na tržištu rada, stručno obrazovanje i obuka
Održivi razvoj	1 Poljoprivreda, proizvodnja hrane i ruralni razvoj
	2 Ekologija i razvoj energetskih potencijala
	3 Transport i komunikacije
EU integracije	
Socijalna uključenost	1 Socijalna politika u funkciji zapošljavanja
	2 Poboljšati položaj porodica sa djecom
	3 Poboljšati obrazovanje
	4 Poboljšati zdravstvenu zaštitu
	5 Poboljšati penzionu politiku
	6 Poboljšati položaj osoba s invaliditetom

Da sumiramo, ova faza procesa strateškog planiranja iziskuje usaglašavanje manjeg broja široko postavljenih ciljeva koje će podržati određeni broj podciljeva definiranih za strateški period. Za ovaj zadatak su imenovane radne grupe, po jedna za svaki strateški cilj ili stratešku temu.

#### **Studija slučaja 6:**

DEP je organizirao 19 radnih grupa za pet definiranih ciljeva Strategije razvoja.

Na osnovu dogovorenog, modularnog pristupa, aktivnosti su organizirane u koordinaciji i partnerstvu sa vladama Federacije BiH (FBiH), Republike Srpske (RS) i Brčko Distrikta (BD), kao i brojnim predstavnicima NVO sektora i civilnog društva koji su priznati stručnjaci u predmetnim oblastima.

## Utvrđivanje ciljeva

Jedan od prvih zadataka koji je dodao vrijednost facilitaciji strateškog planiranja i timu za koordinaciju je uobličavanje koherentnih i dobro artikuliranih strateških ciljeva. Veoma često, nošeni željom da što brže objasne stvarne praktične zadatke koje treba poduzeti, uhvaćeni u tiraniju beskrajnog pisanja i korigiranja, pregledanja i pritisaka pre-pre-prepravljavanja, planeri previde ili jednostavno ispuste – izjavu o cilju koja artikulira pravac i željene ishode. Ciljevi daju odgovor na pitanje: "šta treba postići" ne "kako to uraditi". Ovo drugo pitanje odnosi se na kasniju fazu operacionalizacije.

Odgovor na pitanje "šta" treba ispuniti bar tri kriterija:

- ✓ Relevantnost ključnih pitanja i željenih ishoda
- ✓ Izvodljivost, uzimajući u obzir potencijalne organizacione i sistemske resurse
- ✓ Prihvatljivost, da bi se dobila podrška vlasti i aktera.

Međutim, ovo zadnje ne mora neophodno biti razlog za popuštanje jer neki izvodljivi i veoma relevantni ciljevi će se možda trebati prezentirati na ubjedljiv način prvobitno skeptičnim i nimalo impresioniranim donosiocima odluka. Strateški planeri trebaju biti spremni da predstave jake argumente u korist dobro osmišljenih ciljeva politike – ali zadnju riječ će imati viši donosioci odluka.

Osim toga, ciljeve treba utvrditi pažljivo, da bi se izbjegle nejasne ili dvosmislene izjave – nabrojane liste želja. Najčešće korišteni alat za ovu svrhu je dobro poznat pod skraćenicom SMART (eng. pametan):

- ✓ **S** - specifični, značajni: nisu nejasni, već jasni i precizni, sročeni razumljivim jezikom.
- ✓ **M** - mjerljivi, sadržajni: trebaju biti kvantificirani da se procjenjuje (mjeri) napredak.
- ✓ **A** – (achievable) dostižni, ostvarljivi, prihvatljivi, orijentirani na aktivnost: ciljevi trebaju tražiti dodatne napore od implementatora, oni trebaju dati sve od sebe, ali ne smiju biti izvan njihovih mogućnosti.
- ✓ **R** - relevantni, razumni, orijentirani na rezultate: ciljeve treba procijeniti u kontekstu širih planova.
- ✓ **T** – (time-based) vremenski ograničeni, opipljivi: s određenim vremenom završetka će biti moguće planirati prelazne faze neophodne za ostvarivanje, a cilj će moći da se prati.

Možemo dodati "ER", da bi ciljevi postali *SMARTER* (eng. pametniji):

- ✓ **E** – Evaluirani: važno je pratiti napredak kako implementacija odmiče da bi se osiguralo ispunjavanje ciljeva. Zato još tokom pripreme razmislite o indikatorima za evaluaciju.
- ✓ **R** – (Reported) izvještaji napravljeni: takođe je važno razmišljati o praćenju napretka, posebno ako su ciljevi složeni i ima više implementatora.

Definiranje cilja nije lak zadatak i obično zahtijeva diskusiju i razmatranje niza opcija od onih više-manje radikalnih do prilično opreznih promjena u odnosu na trenutnu situaciju. Stoga može biti potrebno da se definiraju alternativni ciljevi (drugi, nekad i treći ponuđeni izbor). Ono što je važno je da se koriste diskusije da bi se obezbijedilo potpuno razmatranje problema iz različitih uglova i izgradio širi konsenzus o tome kako ići dalje.

## Definiranje prioriteta i mjera

Ovo je jedan od najdugotrajnijih i najizazovnijih perioda u procesu izrade strategije. Istovremeno dok potvrđuju definirane ciljeve, radne grupe pripremaju i prijedloge prioriteta, mjera i indikatora za realizaciju ciljeva Strategije razvoja. Nakon usvajanja cilja i podcilja, nastavlja se rad na prioritetima i mjerama za svaki definirani strateški podcilj.

**"Prioritet"** je proizvod procesa strateškog odlučivanja koji se oblikuje u svim fazama strateškog planiranja do ovog trenutka – od analize do definiranja ključnih pitanja. Prioritet je izraz kreativne suštine strategije – sad kad smo analizirali situaciju i identificirali najkritičnija pitanja – ovo su najpresudniji i najvažniji elementi našeg strateškog odgovora.

*Jedan jednostavan primjer: na osnovu analize konkurentnosti ekonomije, u širem smislu dokazi upućuju da je trend BDP negativan, izvoz je niži od uvoza, veoma je malo aktivnosti razvoja novih proizvoda i nizak nivo osnivanja novih preduzeća, kamate su visoke, banke pretjerano izbjegavaju preuzimanje rizika i ne daju kredite malim i srednjim preduzećima, istraživanja ukazuju na stalno opadanje zapošljavanja diplomiranih studenata matematike i prirodnih nauka, nezaposlenost je i dalje visoka. Očigledno je da se ovakva analiza treba temeljiti na obimnim istraživanjima.*

*Ovaj kontekst pojednostavljuje, ali tipizira složenost svake situacije strateškog planiranja. Mi se ne bavimo problemima samo jednog sektora, već čitavom gomilom različitih podataka, od kojih svi pokazuju u smjeru PROBLEMA. Kritično pitanje za koordinatora strategije i strateške planere uopšte je: "šta ćemo uraditi s tim"?*

*Određivanjem prioriteta, napravljeni su prvi aktivni strateški izbori. Logički govoreći, o njima se odlučuje pristupom "prvo najvažnije" – naravno, pod uvjetom da svi možemo da se složimo šta treba prvo da se uradi. Veoma često na određivanje prioriteta utiče ono šta možemo da uradimo – za šta imamo resurse. Oni se često formuliraju u tematskom prije nego u sektorskom smislu.*

*U gore navedenom primjeru, s obzirom na mnoštvo pitanja koji proističu iz situacione analize, mogu se naći argumenti za određivanje nekoliko prioriteta, kao što su sljedeći:*

- *Poboljšati davanje kredita za mala i srednja preduzeća;*
- *Kreirati poslovnu kulturu koja je orijentirana prema vani i temelji se na inovacijama;*
- *Opremiti učesnike koji ulaze na tržište rada vještinama koje zahtijeva jedna moderna konkurentna ekonomija.*

*Ovo su samo neki od izbora koji bi se mogli napraviti. Možda su ispravni, a možda pogrešni. Samo će vrijeme pokazati – kroz monitoring i implementaciju strategije.*

Prioriteti se prevode u rezultate putem nizova **mjera**. U SR, koncept koji se koristi za "mjeru" je blizak onome koji se koristi u terminologiji Strukturalnih fondova EU: Slijedi definicija mjere koja se koristi u EU Strukturalnim fondovima.

**Definicija:**

**Mjera:** označava sredstvo za provođenje prioriteta u periodu od nekoliko godina i koje omogućava finansiranje operacija. Svaka shema pomoći u skladu sa članom 87 Sporazuma ili svaka pomoć koju su odobrila tijela imenovana od strane zemalja članica, ili svaka grupa shema pomoći ili grantova za pomoć ovog tipa ili svaka kombinacija istih koji imaju istu svrhu i definirani su kao mjera; Čl. 9(j) Uredba Vijeća (EC) 1260/1999 (propisuje opće odredbe)

### **Klasificiranje mjera**

Jednostavno rečeno, mjere opisuju *šta će se zaista uraditi*. One mogu obuhvatiti široku lepezu različitih vrsta intervencija čija je namjera da riješe širu temu izraženu u prioritetu. U preko dvije decenije podrške Strukturalnih fondova regijama koje zaostaju u razvoju, institucije Evropske unije su radile na klasifikaciji svake od ovih intervencija ("EU kategorizacija oblasti intervencije"). Uokvireni tekst u nastavku predstavlja dvije takve šire kategorije mjera ili tipičnih intervencija – u turizmu i u oblasti istraživanja i tehnološkog razvoja.

### **17 Turizam**

- 171 Fizičke investicije (informacioni centri, smještaj turista, ugostiteljstvo, objekti)
- 172 Nefizičke investicije (razvijanje i pružanje turističkih usluga, sportskih, kulturnih i rekreativnih aktivnosti, nasljeđe)
- 173 Zajedničke usluge za turističku industriju (uključujući promotivne aktivnosti, umrežavanje, konferencije, i sajmove)
- 174 Stručna obuka

### **18 Istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije (RTDI)**

- 181 Istraživački projekti univerziteta i istraživačkih instituta
- 182 Transferi inovacija i tehnologija, uspostavljanje mreža i partnerstava između poslovnih subjekata i/ili istraživačkih instituta
- 183 RTDI Infrastruktura

Kao što se vidi iz samog naziva, ovo nisu mjere same po sebi, već prije "*oblasti intervencije*", koje definiraju širi tip mjere ili zajedničku svrhu. Nakon što je identificirao "*oblasti intervencije*", planer politike može da počne izrađivati stvarnu mjeru putem koje će se ostvariti planirani rezultat. Koordinator strategije može u ovom kontekstu imati ulogu dodavanja vrijednosti tako što će kreirati jednostavan standardni okvir za izradu i prezentaciju mjere. Mi jedan takav okvir opisujemo u tekstu koji slijedi.

### **Izrada mjera**

Mnogo se može naučiti iz mehanizma koji je uveden tokom ranijih perioda programiranja EU Strukturalnih fondova da bi se standardizirala metodologija za izradu mjere. Programski dodatak<sup>11</sup> predstavlja jedan dobro strukturiran pristup procesu planiranja mjere koji može da pomogne u ovom zahtjevnom dijelu izrade i operacionalizacije strategije. *Na insistiranje nekih većih zemalja članica*, on je ukinut u uredbama Strukturalnog fonda za trenutni finansijski period (2007-13), iako se ista logika i dalje primjenjuje u kontekstima evaluacije.

<sup>11</sup> Programski dodatak: označava dokument za implementaciju pomoći strategiji i prioritetima i sadrži detaljne elemente na nivou mjere, kako je predviđeno članom 18(3), utvrđenim od strane zemlje članice ili upravnog tijela i po potrebi revidiranog u skladu sa članom 34(3). Dostavlja se Komisiji za informaciju; Član 9(m) Uredba Vijeća br. 1260/1999 Opće odredbe.



Programski dodatak se sastavlja na nivou programa i sadrži detaljan opis glavnih elemenata svake mjere u tom programu onako kako je precizirano i kako se zahtijeva uredbom.

Glavni elementi	Opis
Mjera Ex-ante procjena	Opis mjere Evaluatorova procjena mjere – uključujući dokaze za politiku prema krovnim prioritetima politike, npr. borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti, zaštita okoline, ravnopravnost polova (gender). Po mogućnosti kvantificirani (po postojećim baznim linijama)
Ciljevi Monitoring Konačni korisnici	Relevantni indikators Definicija vrsta korisnika (u Strukturnim fondovima, pod korisnikom se podrazumijeva "rukovodilac, tijelo ili firma, javna ili privatna, odgovoran za pokretanje ili pokretanje i implementaciju operacija. U kontekstu shema pomoći po članu 87 Sporazuma, korisnici su javne ili privatne firme koje provode određeni projekat i primaju javnu pomoć;" <sup>12</sup> )
Finansijski plan	Određivanje različitih izvora finansiranja koji doprinose mjeri, i javnih i privatnih – s detaljnim iznosima pomoći i procentom doprinosa iz Strukturnih fondova gdje je relevantno. Takođe i dogovor o sufinsiranju.
Objavljivanje Izveštavanje	Organiziranje objavljivanja mjere – i njenog uticaja. Utvrđivanje razmjene informacija (kompjuterizirano gdje je moguće).

## Definiranje indikatora

Napredovanje ka ostvarivanju cilja se mjeri jednim ili više indikatora. U dobro osmišljenoj strategiji treba biti mnogo više-manje uzročnih odnosa između poduzetih aktivnosti i iskazanog cilja ili podcilja – jedna aktivnost uzrokuje ili bar doprinosi drugom ishodu. Međutim, u oblasti socio-ekonomskog planiranja, to nikad nije tako jednostavno ili očito. Socio-ekonomski ciljevi mogu biti otvoreni za različite interpretacije. Odlučivanje o indikatorima koji će se koristiti za praćenje i mjerenje rezultata i ishoda je često puno poteškoća. Ako su ciljevi utvrđeni na način SMART, trebalo bi biti lakše da se formuliraju ili opišu indikatori potrebni za praćenje.

Jednostavno rečeno, indikatori su markeri po kojima određujemo da li planirana intervencija ostvaruje ili doprinosi željenom ishodu ili cilju, ili ne. Oni mogu istaknuti i probleme u provođenju i implementaciji. Za svaki cilj treba definirati bar jedan ili više indikatora za praćenje napretka prema ostvarivanju rezultata. Međutim, prevelik broj indikatora može otežati, čak i onemogućiti mjerenje napretka. Važno je biti selektivan prilikom odabira najprikladnijih.

Nekad su indikatori očiti sami po sebi, kao "poslovni inkubatori napravljeni". U drugim slučajevima, recimo kod definicije "otvorena nova radna mjesta" izvještavanje može predstavljati izazov, ili definicija "nova radna mjesta". Na primjer, u kontekstu restrukturiranja, ako su radna mjesta montažera mašina proglašena viškom prošle sedmice, a ista firma je otvorila nova mjesta za manje kvalifikovane radnike naredne sedmice, možda ih možemo nazvati "novim", ali ne u smislu "dodatnih radnih mjesta".

Definiranje indikatora podrazumijeva promišljanje kako možemo da mjerimo različite nivoe promjene koji se mogu pripisati intervenciji. To su indikatori:

1. Output (izlaza)

<sup>12</sup> Član 2 (4) Uredba Vijeća br. 1083/2006 koja propisuje Opće odredbe

2. Rezultata
3. Uticaja

Tabela <sup>13</sup>koja slijedi ilustrira kako Evropska komisija (DG Regio) traži da se mjere učinci – indikatori velikog infrastrukturnog projekta (izgradnja puta).

	<b>Opis</b>	<b>Indikatori</b>
Output (izlaz)	Izgradnja puta	Implementacija: - finansijska: troškovi, stanje napretka - fizička: izgrađeni km, nivo napretka
Rezultat	Skraćeno vrijeme putovanja i transportni troškovi	- Pristupačnost (ESS) <sup>1</sup> - Uštede vremena (u min) - Uštede troškova (%)
Specifični uticaj	Povećana sigurnost Povećan protok ljudi i roba	- Protok saobraćaja
Globalni uticaj	Povećanje socio-ekonomskih aktivnosti	- diverzifikacija proizvodnje - neto stvaranje radnih mjesta - Povećan regionalni BDP po stanovniku i po zaposlenom licu.

<sup>1</sup> ESS između A i B (Ekvivalent pravolinijske brzine) mjeri lakoću pristupa od jedne do druge tačke, bez obzira na udaljenost između te dvije tačke.

Ono što je ovdje važno istaknuti je da, u smislu dobre prakse, ima mnogo sličnosti između *elaboracije strategije* i *evaluacije strategije*. Ova dva procesa trebaju biti dvije strane istog novčića.

Proizvod elaboracije strategije je nacrt dokumenta "Strateški okvir za strategiju razvoja". Sljedeći korak u procesu je da nacrt dokumenta izložimo za šire i sveobuhvatne konsultacije.

Alati: ovdje pogledati i druge – vizioniranje, meta-planiranje, scenariji

1. SMART ciljevi
2. Stablo ciljeva
3. Klasificiranje mjera
4. Izrada mjera
5. Indikatori

## Korak 7: Javne konsultacije

Konsultiranje sa širim grupama interesnih strana nije jednokratna aktivnost u strateškom planiranju. To je sastavni i kontinuirani aspekt modernog formuliranja javne politike. U prethodnim dijelovima ovih Alata je bilo govora o upotrebama nekih

<sup>13</sup> Indikatori monitoringa i evaluacije – Indikativna metodologija – Radni dokument 3 – DG Regio 1999

alata konsultacija, npr. *Fokus grupama*, pri identificiranju i ispitivanju problema i interesa određenih grupa ili sektora – i njihovoj koristi u kontekstu planiranja.

Menadžeri politika ponekad konsultacije smatraju kao nešto dodato na proces planiranja – što se radi da se zadovolje zahtjevi vanjskih sponzora – i kao neku vrstu usluge konsultiranim grupama. Dobre konsultacije učvršćuju legitimnost plana u ciljnoj široj javnosti. Međutim, važno je imati na umu opasnost od pretjeranog broja konsultacija i zamor od konsultacija. Predstavnici grupa brzo gube motivaciju za učešće ako osjete da njihov doprinos ni na šta ne utiče.

Javne konsultacije treba planirati još od prvih faza procesa pripreme strategije. Treba vremena da se napravi program, pripreme dokumenti za konsultacije i plan konsultacija. Sam plan treba sadržavati ključne sektore i interesne grupe koje će se konsultirati, te i logistička pitanja kao što su budžet i vrijeme. Plan konsultacija je usko vezan za ishod analize interesnih strana. U ovoj fazi, konsultacije se planiraju da bi omogućile koordinatoru(ima) strategije (na svakom nivou vlasti) da predoči nacrt plana/strategije široj javnosti i ključnim interesnim grupama;

- Da informira,
- Da dobije povratne informacije i komentare,
- Da podigne svijest, i
- Da pridobije podršku za i učvrsti legitimnost cjelokupne aktivnosti.

Koordinator(i) strategije sada mora promisliti kako da obezbijedi efikasnu uključenost i učešće svih ključnih interesnih strana u nečemu što je sada postala veoma sveobuhvatna strategija. Bilo bi kontraproduktivno organizirati jednodnevni nestrukturirani događaj na koji bi se pozvale sve grupe bez imalo nastojanja da se izdiferenciraju interesne grupe. To bi jednostavno dovelo do zbrke u kojoj bi najglasniji pobijedili. Jedino što bi se na takav način dobilo je da koordinator strategije štrihira da su konsultacije održane.

U kontekstu programiranja EU Strukturalnih fondova, u uredbi je naglašen zahtjev za sadržajnim konsultacijama. Komisija će, prilikom evaluacije prijedloga za pomoć iz Strukturalnih fondova, na primjer, uzeti u obzir kvalitet konsultacija. Važno je imati na umu da su civilno društvo i socijalni partneri općenito jako dobro umreženi sa svojim srodnim EU širim grupama i da su više nego dobro upoznati sa svojim pravima i obavezama, te da će često biti u direktnom kontaktu sa EU institucijama. Dobro pripremljen koordinator strategije će biti proaktivan u predlaganju i usaglašavanju sveobuhvatnog okvira konsultacija sa partnerskim grupacijama da bi izbjegao rizik da gubi vrijeme, fokus i dobru volju zauzimanjem odbrambenog stava prema učešću.

### **Efikasne i sadržajne konsultacije**

Sadržajne konsultacije podrazumijevaju jedan strukturiran, dobro pripremljen pristup, koji obično obuhvata seriju radionica u relativno kratkom vremenskom periodu – u zavisnosti od obima aktivnosti i geografske veličine. Ovdje bi dobra praksa bila da se uspostavi jedan mali reprezentativni tim za planiranje i praćenje organizacije i provođenja konsultacija. Članovi tima bi tipično bili predstavnici širih interesnih grupa (na primjer: socijalni partneri, poslovni subjekti, civilno društvo, akademska zajednica i mediji).

## Studija slučaja 7:

Prilikom pripreme SR/SSU, javne konsultacije su korištene tokom cijelog procesa: tokom izrade situacione analize i pripreme strateškog okvira, utvrđivanja prioriteta i mjera, i aktivnosti. Konferencija vizioniranja je organizirana da se predstavi glavna ideja projekta, ali i da se dobiju inputi i ideje za strategiju razvoja. Pored toga je organizirano deset okruglih stolova sa predstavnicima javnog i civilnog sektora, sindikatima i međunarodnom zajednicom. Nacrti dokumenata bili su dostupni u DEP dokumentima.

Konsultativne radionice općeniti treba održavati na nekoliko osnova:

1. Tematskoj ili sektorskoj osnovi (mala i srednja preduzeća; ravnopravnost polova; nezaposlenost mladih; porodice koje se bave poljoprivredom, itd.),
2. Geografskoj (entitetskoj, regionalnoj, kantonalnoj, općinskoj). U BiH je očigledno važno da se konsultativne radionice održavaju na entitetskoj osnovi, naravno uz Brčko Distrikt i kantone. Sub-regionalne razlike – i međusobna udaljenost – mogu dovesti do odluke da se konsultativne radionice održe u nekoliko gradova u jednom entitetu,
3. Diskusiji o određenoj fazi pripreme razvojnog dokumenta, na primjer – o prvom nacrtu, prijedlogu dokumenta, prijedlogu finalnog dokumenta<sup>14</sup>.

Ovo će, sve u svemu, dovesti do pretrpanog, kompleksnog i logistički zahtjevnog programa koji treba dobro isplanirati i njime dobro upravljati sve vrijeme. Jedan od članova užeg tima za koordinaciju strategije, menadžer konsultacija, će preuzeti odgovornost za upravljanje izradom plana.

### Konsultativne radionice

Same konsultativne radionice će imati prilično općenit standardni program iako će inputi biti specifično vezani za teme oko kojih se konsultacije vrše. Generalno je pravilo da, nakon pozdrava odgovornog predstavnika tima za koordinaciju strategije – i odgovornog rukovodioca institucije domaćina -, uvoda i izjave o svrsi, glavni govornici u prvom dijelu događaja predstave različite aspekte nacrtu strategije prisutnim grupama.

Prezentacije trebaju sadržavati jedan opšti pregled prije nego što se posvete specifičnom sektoru o kojem će dati više detalja. Time će pomoći učesnicima da lociraju svoj interes u okviru tog, šireg konteksta. Ukoliko je moguće, pored prezentiranih materijala, učesnicima trebaju biti dostupni i sažeci relevantnih dijelova strategije.

Drugi glavni dio događaja je sesija aktivnih povratnih informacija. Iako može biti pitanja i odgovora vezanih za plenarne prezentacije, većina učesnika će očekivati da dobije priliku raditi u manjim radionicama da diskutuje, postavlja pitanja ili komentira dijelove strategije koji su za njih najrelevantniji. Neke grupe su bolje organizirane od drugih u smislu lobiranja i obezbjeđivanja da se čuju njihovi stavovi. One mogu da iskoriste plenarne sesije u svoju korist. Podjela učesnika u radne grupe može se napraviti na osnovu interesa ili izražene želje. Menadžer konsultacija se treba

<sup>14</sup> Direkcija za ekonomsko planiranje, "Komunikacijska strategija" Sarajevo, juli 2009. (Finalni nacrt)

pobrinuti za izbalansirano učešće – izbjegavajući da grupe o određenim temama budu pretrpane, a grupe o drugim važnim temama malobrojne. Potrebno je odrediti ko će facilitirati radionicama, a facilitatori će trebati da pred sobom imaju set sažetih pripremljenih bilješki (i zajedničkih i specifičnih) da bi svoj posao uradili efikasno.

Izveštavanje o konsultativnim radionicama je značajan dio procesa – i kritičan u smislu pokazivanja transparentnosti i volje da se uvrste komentari i povratne informacije. Svaki konsultativni događaj treba rezultirati spisakom ključnih izjava iz šire diskusije i debata tokom različitih radionica. Ukoliko ovaj spisak nije predugačak i preglomazan, tim koji organizira konsultacije za koordinatore strategije može nastaviti zajednički da radi na pripremi sažete izjave o ishodima cjelokupnog procesa konsultacija koji se potom može uvrstiti kao dio u finalnu strategiju. Izveštaj može odražavati sektorske i regionalne razlike – ili doprinos određenih grupa debati – na primjer, sažete komentare žena poduzetnica ili nezaposlenih mladih.

### **On-line konsultacije bazirane na internetu**

I u svijetu javne politike, baš kao i u poslovnom svijetu, on-line konsultacije su postale konstantna odlika "kontakta s klijentom". Oblici on-line komunikacije daleko nadilaze obični website, e-bilten ili mailing listu. Nove tehnologije zasnovane na web-u, u kombinaciji sa stalno rastućim korištenjem interneta, transformiraju on-line konsultacije i interakciju klijenata s davaocima usluga u skoro svakodnevni oblik komunikacije. Zahtjevi korisnika se povećavaju, i rastu pritisci na website menadžere, korporacije i javne institucije koje predstavljaju.

Sve više se od javnih institucija zahtijeva da "otvore" svoj kanal za povratne informacije i počnu slušati šta im njihovi korisnici govore. Od institucija se očekuje da putem website-a komuniciraju sa svojim korisnicima. Website postaje kanal za dvosmjernu komunikaciju. Konsultacije koje su bazirane na web-u, iako nameću nove izazove, istovremeno i otvaraju nove prilike za koordinatore strategije u smislu zadovoljavanja interesa različitih grupa.

Ako se ima u vidu činjenica da priprema strategije uključuje nekad i stotine interesnih strana, onda to čini komunikaciju s njima veoma skupom i dugotrajnom. S druge strane, treba uzeti u obzir da je website vid ekonomske komunikacije bez korištenja papira. On je takođe, više ili manje stalno dostupan, što smanjuje pritisak i na same planere. Pa ipak, stalno ažuriranje interaktivnog website-a – ubacivanje novih materijala, odgovaranje na upite i komentare, poboljšavanje pristupa – nameće popriličnu potrebu koordinatore strategije za dodatnom upravnom i tehničkom podrškom.

Alati:

1. Plan konsultacija
2. Konsultativne radionice

## Korak 8: Ex-ante evaluacija

### Šta je ex-ante evaluacija?

Ex-ante evaluacija (ex-ante procjena) je dio "evaluacijske" porodice alata strateškog planiranja. Mi je, međutim, u ovim Alatima uključujemo u poglavlje planiranja, s obzirom na to da ima ključnu ulogu u toj fazi ciklusa planiranja strateške politike.

Ex-ante evaluacija je postala sastavni dio dobre prakse pripremanja strateških dokumenata u mnogim zemljama članicama EU, naročito nakon reforme EU Strukturalnih fondova i Kohezione politike krajem osamdesetih godina prošlog vijeka. Ona se u mnogim pogledima oslanja na dobre upravljačke prakse – naročito kad se radi o strateškim odlukama sa dugoročnim implikacijama. Ona ima dvostruku ulogu:

- Da osigura optimalno korištenje ograničenih resursa
- Da poboljša dizajn programa.

Disciplina nezavisne ex-ante procjene (vanjske u odnosu na tim koordinatora strategije) uvodi zdravu dozu profesionalne konkurencije i samokritike u proces izrade strategije/elaboriranja politike. Saznanje da će njihov rad biti podvrgnut ovoj vrsti stručnog pregleda kolega čini da planeri i programeri politike budu oprezniji da ne pribjegu "*pustim snovima*" bez imalo uporišta u dokazima, ili mekim rješenjima koja nude "uvijek isto".

Ex-ante procjenitelji će provjeriti jesu li planeri i programeri prikupili i analizirali dokaze iz dovoljno širokog i adekvatnog obilja izvora. Njihova pitanja su upućena da odrede jesu li planeri politike izvukli logične i razložne zaključke iz analize koji uokviruju teme (pitanja problema ili prilika) koje oblikuju strategiju. Ex-ante evaluatori će pitati jesu li razmatrane alternativne opcije kad su planeri politike pravili izbor intervencije – i ako ni jedna ne bude prezentirana, ex-ante tim može ići čak dotle da predstavi druge ideje za aktivnosti.

### Provjeravanje ekonomske opravdanosti intervencije

Jedno od prvih pitanja koje ex-ante evaluator postavlja je da li identificirani problem – ili sama intervencija – opravdava dodjeljivanje javnog novca. U tržišnoj ekonomiji postoji pretpostavka da "tržište može da izliječi problem". Opravdanje za svaku intervenciju vlade za koju se troši novac poreznih obveznika mora, prije svega, biti to da se predmetni problem ne može na odgovarajući način riješiti na tržištu (ili bar ne u okviru (politički) prihvatljivog vremenskog roka) bez javne podrške. Drugo, evaluator će tražiti da provjeri da li će sama intervencija možda poremetiti funkcioniranje tržišta.

Ex-ante evaluator nastoji provjeriti je li taj princip testiran –i, u skladu s tim – može li se opravdati dodjeljivanje ograničenih javnih sredstava. Međutim, u ekonomiji koja je tek nedavno organizirana oko principa centralnog planiranja i državnog upravljanja, takav pristup se može činiti ideološkim, naročito ako se u pitanje dovode tradicionalne usluge i državne intervencije (npr. socijalna preduzeća). Nedavni šokovi u svjetskoj ekonomiji su dokazali da, u stvari, tržište ne može uvijek sve da popravi.

### Provjeravanje ekonomskih argumenata intervencije

Loše isplanirane javne inicijative mogu imati veoma štetan uticaj na širi sektor u kojem žele intervenisati. Recimo, porezni poticaji za program izgradnje hotela radi rasta turističkog sektora, na prvi pogled, mogu dovesti do neželjenog (ali ne i potpuno neočekivanog) efekta stvaranja viška hotelskih soba, što dugoročno potkopava održivost postojećih preduzeća u tom sektoru.

Upravo ovakva vrsta jednostranog razmišljanja planera je nešto što ex-ante evaluator želi da dovede u pitanje. Ex-ante procjena je, u tom smislu, bliska *procjeni uticaja* po tome što, tokom procesa, nezavisni evaluator pokušava da predvidi posljedice aktivnosti – a naročito nenamjerne posljedice – na sve interesne strane tokom vremena.

### **Pitanja za ex-ante**

Ex-ante evaluacija se generalno bavi čitavim nizom kritičnih pitanja. Kad se radi o strategiji, to su:

- ✓ Relevantnost
- ✓ Efektivnost
- ✓ Efikasnost

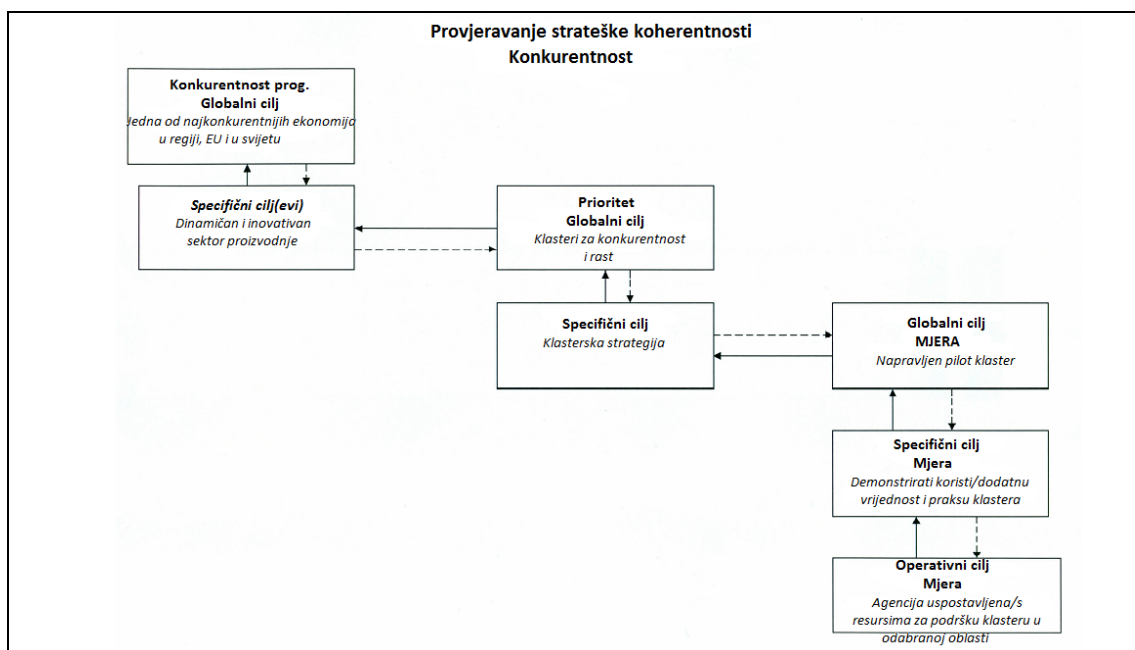
Ex-ante provjerava:

- ✓ Koherentnost – da li strategija rješava identificirane potrebe (i jesu li potrebe opravdane na osnovu dokaza i analize)
- ✓ Konzistentnost – jesu li predložene mjere/aktivnosti konzistentne jedna s drugom – i, što je ključno – sa širim okvirom politike
- ✓ Izvodljivost – koliko je praktična i realna – kako će se njome upravljati
- ✓ Resurse – koji su resursi planirani, itd.

### **Provjeravanje strateške koherentnosti i konzistentnosti**

Donji dijagram daje grafički prikaz kako ex-ante evaluator (ili evaluator u prelaznom ili ex-post kontekstu) može pokušati da opiše logičke veze između svakog nivoa strategije. Napominjemo da svaki nivo ima svoje globalne i specifične ciljeve. U ovom promjeru, mi smo formulirali globalni cilj kao "konkurentnost" (ovo nije onaj cilj iz SR) i naveli kao jedan od ciljeva koji mu doprinose "*dinamičan i inovativan sektor proizvodnje*".

Ako se pretpostavi da je ovo podcilj, može se formulirati skup prioriteta, od kojih jedan može imati globalni cilj "*oformiti klastere za konkurentnost i rast*" – a specifični cilj (između ostalih) bi mogao biti "*pripremiti strategiju za klastere*". Jedna od mjera planiranih za ostvarivanje specifičnog cilja kao globalni cilj ima "*razviti pilot klaster*". Jedan od njegovih specifičnih ciljeva je "*pokazati koristi i dati argumente za podršku klasteru*". Na kraju ovog lanca logičkih uzroka i posljedica, operativni cilj – "*uspostavljena agencija sa resursima za podršku klasterima*" – predstavlja jednu od odluka o investiranju koja proističe iz ranije pokazanih koristi od klastera. Evaluator treba biti u stanju na jednak način provjeriti funkcioniranje ovih veza odozdo prema gore.



## Upravljanje ex-ante evaluacijom

Funkcija ex-ante procjenjivanja se obično provodi paralelno sa procesom planiranja i programiranja politike. U normalnim okolnostima evaluaciju provodi nezavisna jedinica. Ponekad se ex-ante procjenjivanje povjerava vanjskom ekspertnom tijelu specijaliziranom za takvu vrstu evaluacije javne politike. U nekim drugim okolnostima, ex-ante tim može biti i dio javne uprave – sa iskustvom u procjenjivanju i evaluaciji politika i programa.

Pored gore pomenutih, ex-ante se takođe odnosi i na pitanja vezana za izvodljivost predloženih rješenja kao i pitanja upravljanja i implementacije. Postoji li institucionalna struktura? Ima li kapaciteta? Koji resursi su predviđeni? Koordinator strategije je odgovoran da navede koja se pitanja trebaju riješiti. Ona će se dati u Opisu poslova (ToR).

I SR i SSU su bile pregledane u parcijalnoj ex-ante procjeni. Ona je provedena više kao trening i vježba upoznavanja nego redovna ex-ante evaluacija. Kao prvo, ex-ante je provedena *nakon usvajanja* strateškog okvira SR/SSU i stoga se nalazi i preporuke nisu mogli direktno integrirati u strategije. Unatoč tome, procjene nezavisnog ex-ante tima (iz Slovenije i Hrvatske) su detaljno prodiskutirane sa SR/SSU planerima i poslužile su kao važna lekcija vezana za cijelo SR iskustvo.

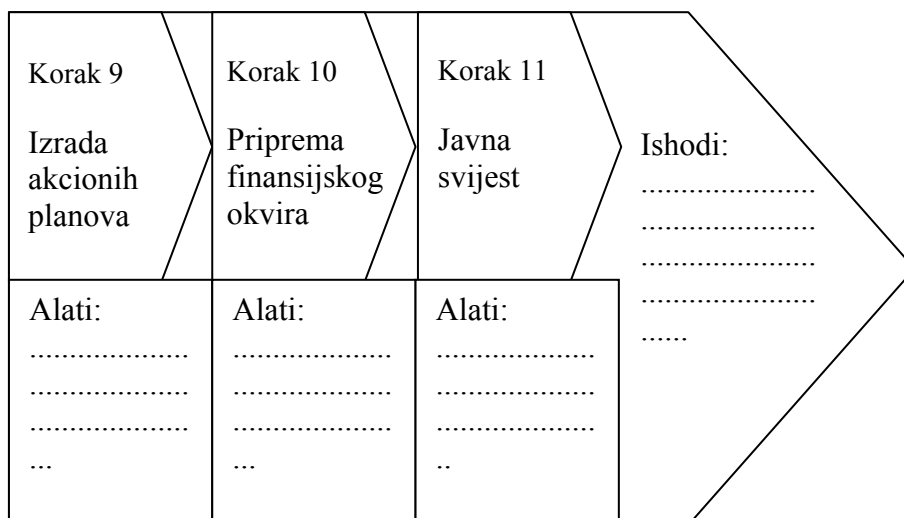
Opis poslova (ToR) za ex-ante procjenu dat je u Prilogu, (Korak 8.22.) kao i metodološki pristup i upitnik koji je pripremio ex-ante tim za raspravu sa timovima za planiranje.

Alati:

1. Opis poslova (ToR) za ex-ante evaluaciju
2. Provjeravanje koherentnosti i konzistentnosti



## DIO III) Akciono planiranje



### Korak 9: Izrada akcionih planova – modularni pristup

#### Iza akcionog planiranja

Pitanje na kojem se temelji efikasnost svake strategije je: kako osigurati da će nosioci i drugi faktori/agenti implementirati strategiju? Kako napraviti vezu između ishoda i ciljeva koje su utvrdili planeri strateške politike, i planova rada faktora i zvaničnika koji provode strategiju na svakodnevnoj osnovi? Odgovor je relativno jednostavan – upravo zato postoje dva nivoa strateškog planiranja: strateški i operativni okvir.

Širi ciljevi strateške politike Strategije razvoja BiH/Strategije socijalnog uključivanja dogovoreni su na svim nivoima vlasti (BiH, FBiH, RS, BD), u skladu sa općim modularnim pristupom. Glavni okvirni dokumenti (SR i SSU) predstavljaju zajednički pravac za različite intervencije koje će se poduzeti na svakom nivou vlasti u skladu sa svojim potrebama i prioritetima. Njih su utvrdili donosioci odluka o politici, svako na svom odgovarajućem nivou. SR/SSU u isto vrijeme predstavlja pravac politike na osnovu postignutog konsenzusa i fleksibilnost u smislu kako će se on provesti.

Svrha akcionog planiranja je da operacionalizira zajednički dogovorene ciljeve politike, definirane i usaglašene od strane radnih grupa uspostavljenih na svakom nivou vlasti za svih šest ciljeva i 21 podcilj SR/SSU. Akcioni plan prevodi prioritete i mjere utvrđene za svaki podcilj u specifične, vremenski određene i finansijski isplanirane aktivnosti koje uzimaju u obzir lokalne okolnosti i prioritete. Akcionim planom se određuju nosioci direktnog vođenja i upravljanja a ukazuje i koje su još institucije uključene u provođenje. Ovo je neizbježno jedan složen poduhvat koji iziskuje usaglašenu i provjerenu metodologiju i efikasnu koordinaciju.

Svaki od ureda za koordinaciju strateškog planiranja bio je odgovoran za koordinaciju ove aktivnosti u svojoj nadležnosti. Oni su, pored toga, blisko saradivali u podržavanju procesa postizanja konzistentnih, koherentnih ishoda, kompatibilnih sa ciljevima i podciljevima.

**Tabela: Obrazac akcionog planiranja**

Strateški cilj							
Podcilj							
Prioritet							
Mjera							
Aktivnost	Vrsta	Izvor	Očekivani rezultat (Output)	Institucija nadležna za implementaciju	Vrsta kompetencije	Rok	Izvor finansiranja

### Metodologija za akciono planiranje

U ovoj fazi procesa SR/SSU su se okupile nove radne grupe. Početna tačka je da se, prema svakom podcilju, identificiraju ključni prioriteti za svaki nivo vlasti. Mnogi prioriteti će, na primjer, više važiti za entitetski nego državni nivo. Sada radne grupe moraju odlučiti koje određene aktivnosti – u praktičnom smislu – će se preduzeti tokom perioda trajanja strategije, odnosno, aktivnosti kojima će se ostvariti vizija i ciljevi. Aktivnosti se, u tom smislu, prvenstveno odnose na obaveze institucije nosioca koje odgovaraju mjeri, rješavaju prioritet i ostvaruju definirani podcilj. U njih spadaju planirani prijedlozi zakonskih propisa i njihove izmjene, institucionalni razvoj kao i investicije. Uložen je konzistentan napor da se poveže tekući rad za podršku pripremi strateških planova i godišnjih planova rada (u velikom broju vladinih institucija) na državnom i entitetskom nivou, sa outputima faze akcionog planiranja<sup>15</sup>.

Radna grupa će, prilikom definiranja aktivnosti koje treba preduzeti, možda trebati da se vrati na početnu analizu. Dokazi koji su prikupljeni u fazi istraživanja, know-how i razumijevanje izraženo kroz analizu, će biti relevantni i značajni inputi, jer akciono planiranje zahtijeva dubinsko razumijevanje detalja u mnogim oblastima politike.

Akciono planiranje uključuje nekoliko međusobno povezanih aktivnosti, i to kako slijedi:

- ✓ Definirati aktivnosti
- ✓ Identificirati institucije odgovorne za implementaciju – i partnere koji doprinose
- ✓ Odrediti redoslijed aktivnosti
- ✓ Procijeniti resurse za aktivnost (biće objašnjeno u koraku 10)
- ✓ Procijeniti trajanje aktivnosti
- ✓ Napraviti raspored
- ✓ Napraviti plan troškova za aktivnosti
- ✓ Identificirati izvore finansiranja
- ✓ Identificirati i dogovoriti glavne kontrolne tačke (milestones)

<sup>15</sup> UNDP/SPPD projekt koji podržava strateške planove sektora i pripremu godišnjih planova rada s proračunom troškova.

### **Korištenje metode kritičnog puta za akciono planiranje**

Za akciono planiranje djelimično koristimo klasični alat planiranja projekta poznat kao metoda kritičnog puta, koji je ukratko predstavljen u Koraku 2 (Planiranje projekta).

Prvi korak je, još jednom, brainstorming različitih faza posla koji treba uraditi. Radeći od nivoa mjere u SR, članovi radne grupe će biti veoma dobro upoznati sa svojim posebnim oblastima odgovornosti. Ipak, dobra facilitacija može da pomogne da se otvori diskusija radi razmatranja nekih manje očitih zadataka koje treba isplanirati da se obezbijedi efikasno prihvatanje aktivnosti i same mjere. Na primjer, potreba za preduzimanjem procjene regulatornog uticaja prije usvajanja novog zakona.

Izrada rasporeda je proces pravljenja redoslijeda svih aktivnosti koje su proizvedene u sklopu početnog brainstorminga. Aktivnosti se redaju po logičkoj osnovi *prvo najvažnije*, po trajanju aktivnosti, dostupnosti resursa i rokovima za svaki korak kao i za cjelokupan proces. Ove kontrolne tačke su kritične za praćenje napretka. Akcioni planovi zahtijevaju aktivno upravljanje koje će predvidjeti i inicirati promjene gdje bude potrebno.

Od presudne je važnosti identificirati i uračunati one zavisne odnose koji utiču na redoslijed aktivnosti. Pod "*zavisnošću*" podrazumijevamo aktivnosti koje se moraju provoditi (ili završiti) prije nego što se sljedeće aktivnosti mogu započeti. Primjer za ovo može biti usvajanje novih zakona *prije* uvođenja programa novih poticaja za mala preduzeća. Zavisnost može biti obavezna, diskreciona i eksterna:

- ✓ Obavezna, zahtijevana ugovorom ili svojtvena prirodi posla. Na primjer, koliko vremena će biti potrebno za aktivnosti tendera ili konkursa za popunjavanje radnih mjesta?
- ✓ Diskreciona, na osnovi poznavanja administrativnih praksi u određenoj oblasti, obično vezanih za proces ili procedure. Na primjer, nova inicijativa koju je predložilo ministarstvo se ne može podnijeti na usvajanje prije završetka neophodnih konsultacija sa drugim institucijama i interesnim stranama.
- ✓ Eksterna, predstavlja odnos između projektnih i neprojektnih aktivnosti o kojima projekt zavisi. Na primjer, donošenje određenog zakona ili izmjene zakona prije početka aktivnosti.

Procijenjeno trajanje takođe zavisi o uloženom radu i raspoloživim resursima. Odlučivanje o tome koliko će vremena biti potrebno da se završi aktivnost direktno zavisi ne samo od broja i vrste aktivnosti, već i od toga ima li dovoljno finansijskih sredstava i "tempiranja" vremena. Procjena troškova (korak 10) najviše utiče na planiranje realnog vremena za završavanje aktivnosti.

Prilikom procjenjivanja trajanja aktivnosti, trebamo uzeti u obzir:

- ✓ Obim i prirodu posla,
- ✓ Vrste neophodnih resursa i njihovu dostupnost,
- ✓ Procijenjene – i dostupne resurse,
- ✓ Kalendar resursa.

Mnogo zavisi od toga da li smo sve detaljno isplanirali i napravili jasan, dobro povezan i sveobuhvatan redoslijed aktivnosti. Važno je napomenuti i da mnoge aktivnosti, npr. nacrti zakona, neće iziskivati određene troškove u budžetu same po sebi – iako je vrijeme zaposlenika očigledno ograničen resurs koji treba uzeti u obzir.

Mnoge institucije nemaju puno iskustva u akcionom planiranju. Radnim grupama će biti potrebna dodatna pomoć tima za koordinaciju strategije tokom cijele ove složene faze. Obrazac za Akcioni plan koji je napravio DEP tim za koordinaciju strategije (vidi gore...) poslužio je za izradu četiri (ili osam) akcionih planova – četiri vezana za SR na svakom nivou vlasti, a četiri za SSU.

Alati:

1. Obrazac za akciono planiranje
2. Metoda kritičnog puta (CPM)

## Korak 10: Priprema finansijskog okvira

Proces strateškog planiranja generalno treba da započne s više ili manje "čistom" perspektivnom politike, bez sputavanja ili ograničenja razmišljanja o finansijama ili budžetu. Međutim, koordinatori strategije nikad ne smiju izgubiti iz vida novac, finansiranje i troškove vezane za ono što se planira.

Kad se zemlje članice EU pripremaju za Strukturalne fondove, planerima se savjetuje da proces planiranja razvoja temelje na sagledanim potrebama i prioritetima a ne iznosima novca koji bi mogli biti dostupni. Ipak, zemlje (članice) korisnice imaće jednu širu predstavu koliko će vjerovatno dobiti (u zbirnom smislu), na osnovu formule sadržane u regulativi i političke polemike koja nastane na nivou Vijeća ministara bar godinu dana prije početka programiranja.

Namjera je da se u ovim Alatima obuhvate tri dimenzije procesa finansijskog planiranja u pripremi razvojnog plana kao što je SR.

1. Prvo se treba osvrnuti na neke relativno jednostavne i lako primjenjive metode za *procjenjivanje troškova kroz faze akcionog planiranja* – što je neka vrsta pristupa odozdo prema gore.
2. Drugo, primjeniti neke "paušalne" procjene za pomoć donosiocima odluka o politici u primjeni transparentnih "*procjena troškova strategije*" na način odozgo prema dolje.
3. I konačno, u predstojećim godinama će biti neophodno koristiti kombinaciju praktične *finansijske koordinacije i alata za monitoring* što će omogućiti lakšu izvodljivost provođenja realnog finansijskog planiranja u narednim inicijativama strateškog planiranja.

Godišnji budžeti na osnovu trogodišnjih budžetskih projekcija i pregleda su sada već utvrđena administrativna procedura u Bosni Hercegovini. Ministarstva finansija na svim nivoima vlasti su uspostavila dobro provjerene trogodišnje prenosne (rolling) procese revizije. Za planiranje budžeta se primjenjuje standardna metodologija 10 koraka za programiranje budžeta i javnih investicija.

Namjena ovog dijela Alata za strateške planere je da ispita odnose između SR/SSU i *postojećih mehanizama za planiranje, kontrolu i praćenje javnih rashoda za socio-ekonomski razvoj*. Alati i mehanizmi na koje se ovdje poziva su oni koji povezuju SR sa procesima planiranja javnih finansija. Ovo je u BiH veoma nova oblast upravljanja politikom i alati koji se koriste su, u izvjesnoj mjeri, još uvijek eksperimentalni.

### **Finansiranje akcionih planova**

Kako je već ranije navedeno, iako su ukupni troškovi i finansijska izvodljivost SR bili centralni problem tokom cijele aktivnosti strateškog planiranja, stvarni fokus na finansiranje i izvore finansiranja je izbio u prvi plan tek u fazama akcionog planiranja.

Imajući u vidu ograničenja budžeta i javnih troškova u BiH generalno, oduvijek je bilo jasno da će sredstva na raspolaganju za veće razvojne prioritete biti ograničena. U takvim okolnostima, komponenta finansijskog planiranja akcionih planova (vidi gore) svedena je na to je li finansiranje za predloženu aktivnost obezbijeđeno – i iz kojeg izvora. U mnogo slučajeva je u akcionom planu naznačeno da finansiranje nije obezbijeđeno, dok su u drugim slučajevima akcioni planeri izvijestili o finansiranju od strane različitih donatorskih institucija. Mnoge aktivnosti se finansiraju i iz javnog budžeta na nadležnom nivou vlasti. U mnogim drugim slučajevima za planirane aktivnosti – recimo izmjena ili usvajanje zakona i drugih propisa – nisu predviđeni posebni troškovi (iako podrazumijevaju troškove zaposlenika za vrijeme koje ulažu u te zadatke).

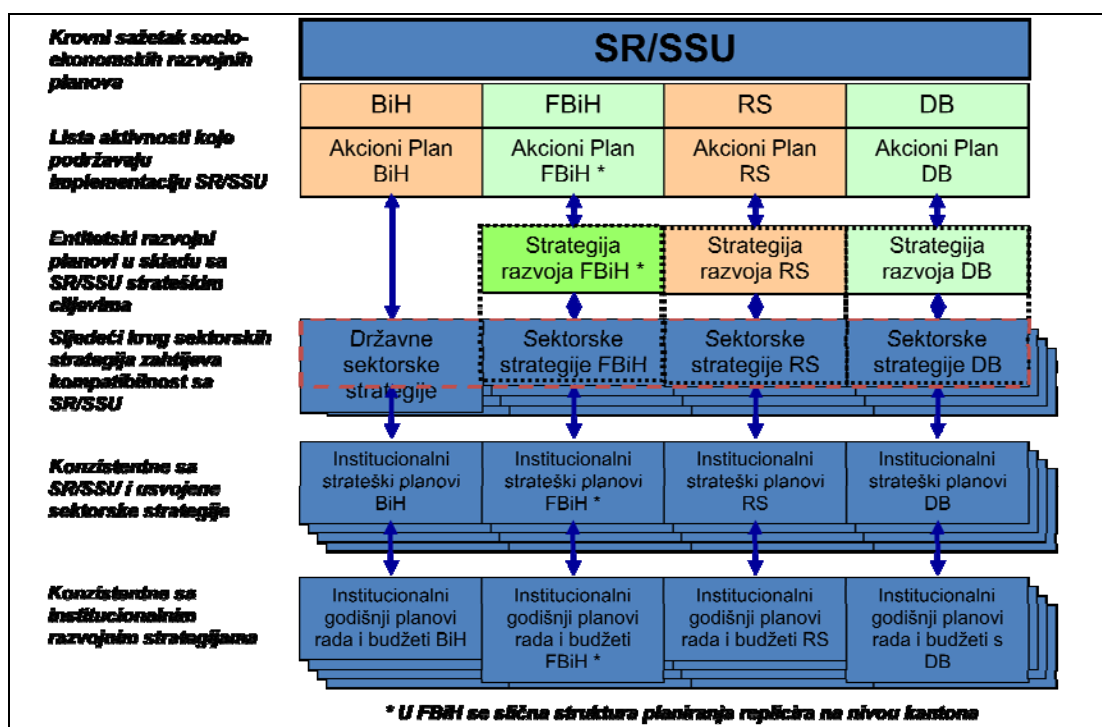
Faza akcionog planiranja je obuhvatila jedan veoma intenzivan period detaljnog planiranja, kao što smo vidjeli u opisu Koraka 9. Najviše angažirani su bili predstavnici iz različitih institucija za provođenje čiji je zadatak bio da prevedu prioritete i mjere SR/SSU u praktične aktivnosti i outpute. Ovaj rad se do određene mjere podudara sa aktivnostima jačanja kapaciteta za pripremu godišnjih planova rada. UNDP/SPPD su radili sa rukovodiocima organizacija iz trinaest državnih i entitetskih ministarstava na promoviranju "planiranja budžeta po aktivnostima" u skladu sa sektorskim strategijama i godišnjim programima rada.

Ova aktivnost se zasniva na jednom vrlo pragmatičnom pristupu koji kombinira i procjene dostupnih i procjene potrebnih resursa, i odozgo prema dolje i odozdo prema gore. Dogovorene godišnje budžetske alokacije su dalje podijeljene po prioritetima politike i sektora nadležne institucije. Ukupni iznos za cijeli sektor je dalje raščlanjen na nivo organizacijskih jedinica. Rukovodioci potom moraju procijeniti prioritete u svojim godišnjim planovima rada prema resursima za koje pouzdano znaju da će ih imati. Ako su oni nedovoljni, treba napraviti ključni izbor – ili smanjiti ambicije iz plana rada ili preduzeti korake da se obezbijedi dodatno finansiranje iz drugih izvora. Razmišljajući više u smjeru odozdo prema gore, rukovodioci jedinica nastoje napraviti bazu troškova za namjeravane aktivnosti uzimajući u obzir različite troškove, uključujući procijenjeni doprinos vremena koji će organizaciona jedinica posvetiti njihovom ostvarivanju tokom godine, npr. priprema mjesečnog izvještaja – dana po mjesecu (20 dana) = 5% zvaničnog radnog vremena.

Kako su u finansijskom okviru za SR/SSU zastupljeni samo troškovi koji se odnose na socio-ekonomski razvoj, normalni tekući troškovi rada organizacione jedinice nisu obuhvaćeni. S obzirom na to, zadržan je samo ovaj element ulaganja onog vremena jedinice koje je neophodno za aktivnost vezanu za određenu mjeru, prioritet i podcilj

SR/SSU. Treba razmotriti i druge troškove – na primjer u slučaju aktivnosti koja promovira obuku za samozapošljavanje dugoročno nezaposlenih osoba – troškove vezane za izradu programa, njegovu promociju, izbor i sklapanje ugovora sa trenerima, broj mjesta za obavljanje obuke, logistička pitanja obuke i podsticaja za ciljnu grupu, ako su predviđeni. Još jedan način pristupa planiranju troškova je razmatranje potrebe za eksternim inputima i, naravno, kapitalnim troškovima gdje je to neophodno.

Koordinator strategije (DEP) za SR/SSU blisko je saradivao sa UNDP/SPPD na jačanju veza između aktivnosti izrade godišnjeg plana rada sa planom troškova i procesa akcionog planiranja objašnjenog gore. Prikaz koji slijedi pokazuje međusobnu povezanost između procesa planiranja strateške politike i pripreme godišnjih planova rada s troškovima za institucije nosioce implementacije. Cijeli proces se mora temeljiti na uskoj korelaciji između SR/SSU akcionih planova s jedne strane, i godišnjih planova rada zasnovanih na dobrom upravljanju budžetom.



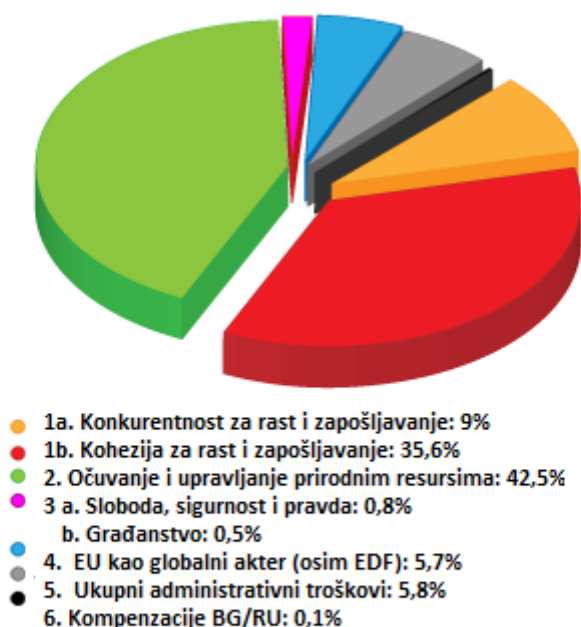
Jedan od faktora koji komplikuje zajedničko planiranje razvoja je taj što se terminologija često prilično razlikuje od situacije do situacije. Koordinacija je ponekad otežana zbog različitih pristupa ekspertnih timova koji nude tehničku pomoć. U Bosni i Hercegovini je napravljen napor da se postigne usaglašavanje između terminologije korištene u SR/SSU, sektorskom strateškom planiranju i programiranju budžeta/javnih investicija. Na tome se još radi. Nakon pripreme dogovorenih instrukcija za podnosiocima prijave za javna sredstva iz Programa javnih investicija (PIP) početkom 2011., nastaviće se sa radom na daljem usaglašavanju zajedničkih radnih definicija.

### Strateške procjene troškova

Strateška procjena troškova u suštini predstavlja pristup odozgo prema dolje i više se odnosi na uspostavljanje glavnih parametara i segmenata planirane potrošnje nego

detaljnim određivanjem troškova. Strateške procjene troškova obično se rade skupa s mega-planiranjem i odlučivanjem koje prati složene političke ili korporativne poslovne situacije. Faktori koje treba uzeti u obzir više se odnose na balans između veličine ambicija i raspona ograničenja. U slučaju BiH, očigledno, uslovi koji je dao MMF za korištenje standby aranžmana i mogućnost zemlje za vraćanje tokom vremena predstavlja glavnu stratešku obavezu za planiranje budžeta na svim nivoima vlasti. To svakako utvrđuje vanjsku granicu za svaki finansijski okvir SR/SSU tokom narednih godina.

U nastavku je još jedan primjer: tokom zadnje dvije decenije, lideri Evropske unije, predsjednici vlada, Evropski parlament, viši EU komesari i zvaničnici sastali su se četiri puta da dogovore budžetske perspektive Evropske unije za određene višegodišnje periode. Radilo se finansijskim perspektivama: 1989.-93.; 1994.-99.; 2000.-06. and 2007.-2013. Finansijske perspektive čine širi okvir budžeta Evropske unije za navedene periode. Slijedi prikaz budžeta za period 2007.-2013.:



Makroalokacije pokazane na gornjem grafikonu predstavljaju rezultat kompromisa i sporazuma 27 šefova vlada, parlamenta EU i Komisije, o glavnom usmjeravanju EU potrošnje tokom perioda 2007.-13. O njima se dugo raspravljalo i pregovaralo – a često su, tokom izrade, i predmet velikih polemika, uključujući i međunarodne i WTO pritiske. Jedna od najkontroverznijih oblasti je tradicionalno, na primjer, visina budžeta za poljoprivredu i ruralni razvoj (sada označeno sa br. 2. *Očuvanje i upravljanje prirodnim resursima*) odnosno, ono što obuhvata veliki dio oblasti ranije poznatih kao Zajednička poljoprivredna politika. Prisutan je jak historijski uticaj na načine alociranja. Međutim, da bi se napravile takve, mega-alokacije javnih

finansijskih sredstava, neophodne su čvrsto utemeljene, pouzdane i dugoročne makroekonomske projekcije.

Svrha ovog primjera je da pokaže *odlučivanje o budžetu odozgo prema dolje* na makro nivou. Ipak, gore prikazana situacija nije analogna onoj u BiH. Priprema višegodišnjeg budžeta za Strategiju razvoja Bosne i Hercegovine se očigledno razlikuje u nekoliko aspekata – naročito po tome što će veći dio strategije, finansijski gledano, provesti, implementirati i *finansirati* entitetski i kantonalni nivoi vlasti iz svojih vlastitih izvora. Osim toga, struktura budžetiranja na svim nivoima vlasti u BiH trenutno neomogućava definiranje tematskih blokova (segmenata) politike, već se alocirane vrši na institucionalnoj osnovi. Štaviše, s obzirom na nepostojanje ranijih historijskih primjera u upravljanju socio-ekonomskim razvojem, nije moguće napraviti sliku glavnih oblasti politike za koje će se vezati javni troškovi.

U okolnostima kakve jesu, koordinator strategije je tragao za "zamjenskim" poređenjima. Posebno se poduzelo istraživanje razvojnih troškova planiranih za period 2007.-13. u određenom broju zemalja komparatora. Istraživanje je imalo za cilj da kvantificira troškove za razvoj kao procenete ukupno potrošenih sredstava i/ili BDP u predmetnim zemljama. Početni nalazi su predstavljeni u sljedećoj tabeli:

Međunarodna komparacija % ukupnih razvojnih troškova

International Comparisons % of overall development expenditures							
	Bugarska	Rumunjska	Madžarska	Slovačka	Hrvatska	Makedonija	Benčmar k
Transport	17.79	15.37	21.25	31.38	22.88	66.08	20-26
Ruralni razvoj	28.79	30.75	13.71	16.04	24.67	14.11	15-20
Okoliš	15.99	17.22	14.73	13.25	22.88		15-20
Regionalni razvoj	14.22	13.46	20.35	11.28	15.12		15-17
Ljudski resursi	10.78	12.55	10.71	8.90	14.45	9.69	10-15
Socijalna uključenost			6.28	12.75			10
Konkurentnost	10.32	9.24	10.08	5.68		10.13	10
Javna uprava	1.61	0.76	1.78				1.5
Izvršenje	0.50	0.65	1.11	0.72			0.75

DFID Department for International Development      coffey international development SPECIALISTS IN DEVELOPING COMMUNITIES

Studija je obuhvatila sve glavne oblasti troškova u SR koje se podudaraju sa razvojnim planovima zemalja komparatora. Od ovih zemalja, četiri su pripremile državni plan razvoja (ili nacionalni strateški referentni okvir) dok su Hrvatska i Makedonija demonstrirale sheme troškova za razvoj zemalja kandidata za članstvo u EU.

Svrha ove benchmark aktivnosti je da pruži informacije za diskusiju na državnom i/ili entitetskom nivou vezanu za buduće indikativne alokacije koje bi se mogle razmatrati za plan razvoja. Provođenje komparativnih istraživanja i prezentiranje njihovih



rezultata na ovaj način može olakšati strateško odlučivanje, i često se koristi među vladama zemalja članica Evropske unije ili međunarodnih organizacija kao što je OECD.

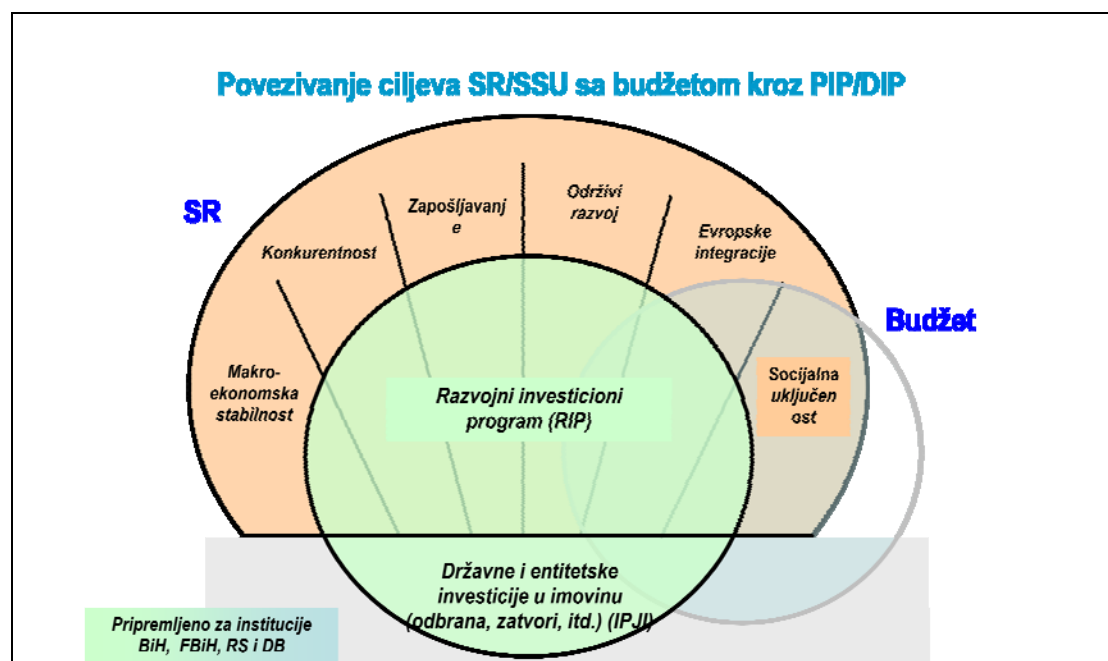
## Finansijska koordinacija i monitoring

Na kakve god teškoće da se nailazilo prilikom određivanja realnih i pouzdanih procjena troškova za SR/SSU, nakon usvajanja strateškog okvira je važno uspostaviti efikasan i koordiniran sistem praćenja finansijskih tokova SR/SSU. Vremenom će sheme i trendovi koji se identificiraju oblikovati glavninu debatu o budžetskim odlukama za buduće strateško planiranje. Ovaj dio utvrđuje zašto i kako je SR povezana sa pripremanjem budžeta i procesima koordinacije.

Svrha SR je da pruži osnovni okvir politike za razvojne izdatke na svim nivoima vlasti. Ovo je prva takva inicijativa za javne izdatke na osnovi politike u BiH. Radi se o multisektoralnoj inicijativi koja okuplja sve institucije odgovorne za planiranje strategije razvoja zemlje i programiranje javnih investicija kao i planiranje budžeta na svim nivoima vlasti.

SR/SSU je plan socio-ekonomskog razvoja zemlje. U njoj se identificiraju srednjoročni razvojni ciljevi zemlje, kako će se oni ostvariti i koje aktivnosti (zakonske, institucionalne kao i investicijske) će se preduzeti. Ona ne obuhvata redovne tekuće aktivnosti javne uprave osim onih vezanih za razvoj. Finansijski okvir SR se prvenstveno odnosi na aktivnosti socio-ekonomskog razvoja, programe i projekte. Te intervencije će se finansirati iz čitavog niza izvora – budžetskih, vanbudžetskih, kredita od međunarodnih finansijskih institucija (IFI), donatorskih grantova i, u nekim slučajevima, privatnog sektora kroz Javno-privatno partnerstvo.

SR/SSI su vezane za proces javnog planiranja budžeta kroz Program javnih investicija (PIP). Radi se na jačanju povezanosti između ovih procesa.



PIP je trenutno instrument za planiranje koji omogućava vladama na svim nivoima da utvrde prioritete i planiraju socio-ekonomske (i druge) razvojne projekte. Usvajanjem plana za implementaciju i monitoring SR/SSU, modificirani PIP će postati glavni instrument za "implementaciju" strategija. Komponenta investiranja socio-ekonomskog razvoja u cjelokupnom PIP-u će postati Razvojni investicioni program (DIP). Ostali, nerazvojni izdaci će biti obuhvaćeni posebnim planom.

Najvažniji dio procesa koordinacije će biti da osigura da se razvojne investicije zaista rukovode strateškim ciljevima, podciljevima i prioritetima koji su kroz SR/SSU identificirani i dogovoreni na svim nivoima vlasti. I budžetske i PIP instrukcije za korisnike će sada uključivati kratke i jasne izjave politike izvučene iz SR/SSU čija je svrha da se osigura donošenje odluka o razvojnim investicijama na nivou institucija korisnika koje se podudaraju sa ciljevima u SR/SSU. Ukupno je 21 izjava o strateškoj politici, svaka vezana za jedan od podciljeva, izvučeno kao već spremne reference iz strategija koje će se uključiti u prilog budžetskih i PIP instrukcija počevši od 2011. godine. Jedan primjer izjave za usmjeravanje strateške politike dat je u nastavku:

## **NACRT**

### **SR Smjernice strateške politike**

#### **Cilj: Održivi razvoj**

#### **Podcilj: Transport i komunikacije**

##### **Izjava o smjeru politike**

Razvoj svih oblika transporta je neophodan za konkurentnost i različite vrste usluga. Cilj treba biti obezbjeđivanje optimalnog razvoja svih oblika transporta da bi se postigao zadovoljavajući nivo svih usluga u skladu sa transportnom politikom EU, te promocija i praktična primjena intermodalnog transporta i inteligentnih transportnih sistema (ITS) kao najviših oblika modernog i ekonomičnog transporta koji je potreban ekonomiji, društvu i pojedincima.

Informacione i komunikacione tehnologije (IKT) sve više zauzimaju središnje mjesto u strategijama povećanja konkurentnosti zemalja diljem svijeta, zahvaljujući svojoj modernizujućoj snazi kao suštinskom omogućivaču rasta i razvoja<sup>16</sup>. IKT je od iznimne važnosti u osposobljavanju zemalja sa srednjim dohotkom u postizanju viših etapa rasta i ostvarivanja ekonomske i socijalne transformacije.

##### **Prioriteti su:**

- 1. Zadovoljenje i povećanje mobilnosti roba i ljudi, te doprinos ukupnom održivom društvenom i ekonomskom razvoju*
- 2. Promoviranje optimalnog razvoja svih vidova transporta i pružanje najboljeg nivoa usluga pri najnižim troškovima.*
- 3. Interna usaglašenost u oblasti transporta te harmonizacija s EU standardima i propisima uključujući aspekte sigurnosti i zaštite okoliša*

<sup>16</sup> Inicijativa i-2010 Evropske unije navodi unapređenje, široku primjenu i razvoj IKT kao preduslov za konkurentnost i zaposlenost (v. COM /2005/ 229 final: Communication from the commission to the council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions "i2010 – A European Information Society for growth and employment").

4. *Povećati spremnost za informaciono-komunikaciono umrežavanje i razvoj informacionog društva.*

### **Matrica opravdanosti**

Kad se usvoji na svim nivoima vlasti, Strategije će se koristiti kao uporište politike za usklađivanje prijedloga razvojnih izdataka sa dogovorenim ciljevima i podciljevima. Od budžetskih korisnika i PIP menadžera će se zahtijevati da pravdaju investicione planove vezane za socio-ekonomski razvoj prema smjernicama strateške politike na isti način kao u gornjem primjeru. PIP i/ili budžetske instrukcije će sadržavati jednostavnu matricu u kojoj se navode ciljevi i podciljevi SR/SSU sa prostorom za pisanje gdje treba pokazati kako planirana investicija doprinosi predmetnom cilju i podcilju (podciljevima). Na primjer, ako program menadžer predviđa intenziviranje obuke iz visoko-tehnoloških vještina povezati sa značajnijom realnom prilikom direktnog stranog ulaganja (FDI), on/a će nastojati da dokaže doprinos novog programa obuke konkurentnosti radne snage, stimuliranju inovacija i, naravno, promoviranju direktnih stranih ulaganja.

Pored toga, od svih prijavljenih će se tražiti da naznače tip mjere za koju traže podršku. Ovo pozivanje će se zasnivati na "EU kategorizaciji oblasti intervencije", alatu koji je opisan u Koraku 6, u dijelu koji se bavi "utvrđivanjem mjera". Tako, na primjer, ako neko ko se prijavio DIP-u namjerava da uvede shemu grantova za podršku opštinama u jačanju poslovnih mreža i inkubatora, ta prijava će odgovarati sljedećoj grupi mjera – Pomoć MSP i sektoru zanatstva – a naročito podkategoriji 164 "Zajedničke poslovne usluge".

#### **16 Pomoć MSP i sektoru zanatstva**

161 Investiranje u fizički kapital (postrojenja i oprema, sufinansiranje državne pomoći)

162 Ekološke tehnologije, čiste i ekonomične energetske tehnologije

163 Usluge savjetovanja preduzeća (informisanje, planiranje poslovanja, konsultantske usluge, marketing, menadžment, dizajn, internacionalizacija, izvoz, upravljanje okolišem, nabavka tehnologija)

***164 Zajedničke poslovne usluge (poslovni parkovi, inkubatori, stimulacija, promotivne usluge, umrežavanje, konferencije, sajmovi)***

165 Finansijski inženjering

166 Usluge za podršku socijalnoj ekonomiji (pružanje usluga za izdržavane članove, zdravstvo i sigurnost, kulturne aktivnosti)

167 MSP- i zanatska stručna obuka

Prijave za socio-ekonomsko finansiranje ocjenjuje koordinator strategije i nadležno ministarstvo finansija (tijelo nadležno za programiranje budžeta i javnih investicija) prije donošenja konačnih odluka o raspodjeli finansijskih sredstava. Svake godine, u sklopu procesa planiranja budžeta/PIP-a, koordinator strategije (DEP, uz konsultacije sa entitetskim/BD i kantonalnim partnerima) priprema pred-budžet, i predizjavu Razvojnog investicionog programa o usklađenosti između planova investicija/potrošnje i dogovorenih ciljeva, podciljeva i prioriteta SR/SSU.

OPRAVDANOST ZAHTEVA ZA DODJELU SREDSTAVA IZ BUDŽETA/PROGRAMA JAVNIH INVESTICIJA U SKLADU SA STRATEGIJOM RAZVOJA/STRATEGIJOM SOCIJALNOG UKLJUČIVANJA BiH		
SR/SSU	Opravljanost	Novi postojeća prijava
<b>Cilji i podcilji</b>		
<b>Mali i srednji biznis i stabilnost</b>		
1. Vanjski sektor		
2. Javne finansije		
3. Razvoj fin. tržišta		
<b>Kvalitetni razvoj</b>		
1. Kvaliteti		
2. RLJR		
3. Podloži i tehn. Infrastruktura		
4. Jedinstveni ekon. prostor		
<b>Zapošljavanje</b>		
1. MRP i radna mjesta		
2. Funkcioniranje tržišta rada i aktivne mjere zapošljavanja		
3. Poboljšanje vještina i tržišta rada		
<b>Održivi razvoj</b>		
1. Poljoprivreda, prost. vodnja, izm. i ruralni razvoj		
2. Transport i komunikacije		
3. Ekologija i energija		
<b>Socijalna uključenost</b>		
1. Socijalna politika i zapošljavanje		
2. Zdravstvena zaštita		
3. Porodice i djecom		
4. Obrasci osig. i		
5. Penzionerska politika		
6. Invalidi		
<b>Evropske integracije</b>		

**DFID** Department for International Development

**coffey** international development  
SPECIALISTS IN DEVELOPING COMMUNITIES

## Integrirani finansijski okvir


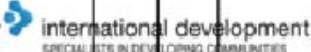
Razvojne intervencije se mogu finansirati iz niza različitih izvora. To može uzrokovati probleme u smislu koordinacije i zajedničkog upravljanja procesom. Važno je da se do što veće mjere uvežu u jedinstveni okvir. Alat koji se ovdje koristi napravljen je u kontekstu EU Strukturalnih fondova gdje finansiranje, uključujući i sufinansiranje, tradicionalno dolazi iz različitih izvora, uključuju i privatni sektor.

Integrirani okvir omogućava koordinatorima strategije, kao i program menadžerima, da imaju pregled, između ostalog, glavnih zbirnih finansijskih alokacija – skupljenih iz različitih izvora finansiranja – za svaki strateški cilj i podcilj Strategije razvoja. U početnoj aktivnosti testiranja mehanizma i povezivanja budžeta i drugih troškova šire vezanih za socio-ekonomske razvojne ciljeve, provedena je analiza razvojnih "investicija" za 2010. godinu. Pokazalo se da je ta aktivnost bila vrlo korisna, i da je predstavljala iskustvo učenja koje je omogućilo – mada na veoma indikativan način – da se procijeni stepen korelacije između postojećih razvojnih troškova i ciljeva i podciljeva SR/SSU. Međutim, kako je i očekivano, s obzirom na eksperimentalnu i

retrospektivnu (planovi rashoda za 2010. pripremani su bez pozivanja na smjernice politike strateškog razvoja) prirodu aktivnosti, uočene sheme su, u najboljem slučaju, ilustrativne. U svakom slučaju, ovaj alat danas predstavlja osnovu za još strukturiraniju diskusiju o jačanju planiranja razvojnih troškova. Jednako je važno da će, kada se razvojne strategije na odgovarajući način uvežu sa budžetom i ciklusima planiranja javnih investicija, integrirana finansijska tabela predstavljati glavni okvir za praćenje toka rashoda i strateške koherencije tokom implementacije strategije.

Prema integriranom finansijskom okviru za SR/SSU –  
socio-ekonomskom razvoju

	Budžeti/sredstva				Donatori		Krediti		
	BH	FBIH	RS	BD	IPA	ostali	WB	EBB	ostali
<b>Konkurentnost</b>									
1. Klasteri									
2. RLJR									
3. Poslovna, naučna infrastruktura									
4. Jedinstv. ek. prost.									
<b>Zapošljavanje</b>									
1. MSP i rad. mjesta									
2. FTR i AMZ									
3. Vještine									
<b>Održivi razvoj</b>									
1. Polj. i rur. razvoj									
2. Transport i kom.									
3. Energija i ekologija									
<b>Soc. uključenost</b>									
1. Soc. zaštita/zapoš.									
2. Ostalo									

Alati:  
Pozivanje na instrukcije za PIP i Budžet

## Korak 11: Javna svijest

### Komunikacije

Mnogi misle da je "komunikacija" govorenje. Često se iz tog koncepta isključuje slušanje. Međutim, efikasna komunikacijska strategija mora osigurati da oba smjera – i slanje i primanje poruke – budu otvorena i neometana.

Od presudne je važnosti da se jasno razumiju potrebe za informacijama interesnih strana projekta i najprikladniji načini da te informacije dopru do njih. Ovaj zadatak podrazumijeva razumijevanje i definiranje potreba za informacijama interesnih strana:

- Kakve informacije kome trebaju,
- U kojem trenutku,
- U kojem obliku,
- Koliko detaljne, ali i
- Ko će ih davati.

U zavisnosti od toga ko su ciljne grupe – uspješni poslovni rukovodioci, predstavnici akademske zajednice, civilno društvo, predstavnici administracije ili donosioci političkih odluka – njima se mogu dati iste informacije, ali u različitom obliku, vjerovatno predstavljene različitim metodama i od strane različitih osoba. Generalni princip je da je važno izgraditi pristupačan, jasan i lako razumljiv stil.

Komunikacija koja ne zadovoljava ove zahtjeve može ugroziti prenošenje poruke, može prouzrokovati prenošenje osjetljivih informacija pogrešnim primaocima, iskriviti ili dovesti do potpunog prekida komunikacije. Ako nema jasne komunikacijske strategije, postoji realna opasnost od pojave glasina, nagađanja i negativnih priča koje se šire u javnosti. Komunikacijom treba aktivno upravljati, a ne smatrati nečim što možemo napraviti kad završimo sve ostalo. Koordinator strategije je odgovoran za efikasnu komunikaciju.

Javna svijest o strategiji je važna kao kisik živim bićima. Ako javnost (pod "javnošću" podrazumijevamo sve relevantne ciljne grupe i interesne strane) nije upoznata sa strategijom – ili je dezinformisana – onda će strategija imati male šanse da doživi zrelost – odnosno, tačnije, da ispuni svrhu ostvarivanja zacrtanih ciljeva. Plan podizanja javne svijesti nije samo još jedan dodatni zadatak na beskrajne obaveze koordinatora strategije. On ide u korist strategije – predstavlja kako će javnost doživjeti strategiju, njenu svrhu i sadržaj. Dobar komunikacijski plan omogućava koordinatoru strategije da artikulira poruke koje definiraju strategiju razvoja zemlje.

Pri sastavljanju komunikacijskog plana treba uzeti u obzir mnogo korisnih detalja:

- ✓ Koncentrirati se na ključne glavne teme: strategija je veoma složena. Neka glavne poruke budu jednostavne i kratke.
- ✓ Fokusirati se na očekivani uticaj strategije na ciljne interesne grupe. Prilikom komuniciranja sa određenim interesnim grupama, važno se fokusirati na pitanja i teme koji su za njih najrelevantniji i shvatiti šta je to što oni trebaju da znaju.
- ✓ Ciljeve treba izraziti na jasan i razumljiv način: ciljna javnost želi da čuje ili pročita nešto konkretno, a ne nejasno i napisano birokratskim ili tehničkim žargonom. Oni koji su odgovorni za komunikacijsku strategiju to trebaju imati na umu.
- ✓ Mnoge dobre strategije imaju jednostavni alat Pitanja i odgovori – on se može koristiti za konsultacije ali i za opću komunikaciju.
- ✓ Primjeri određenih slučajeva gdje su primijenjeni određeni aspekti strategije – i postignuti rezultati – mogu poslužiti kao važne ilustracije.
- ✓ Kao što je već navedeno u dijelu o konsultacijama, website koordinatora strategije može predstavljati važan forum za diskusiju i dobijanje povratnih informacija. Tu web stranicu treba redovno održavati i ažurirati.
- ✓ Saopštenja za javnost se uvijek trebaju pripremati kao izjave koje su lake za čitanje o jednom od aspekata strategije – može se raditi o sažecima koji su pristupačni za čitaoce (korisnike), najistaknutijim karakteristikama određenih

dijelova, priča o najnovijim pozitivnim događajima, i povratnim informacijama o implementaciji.

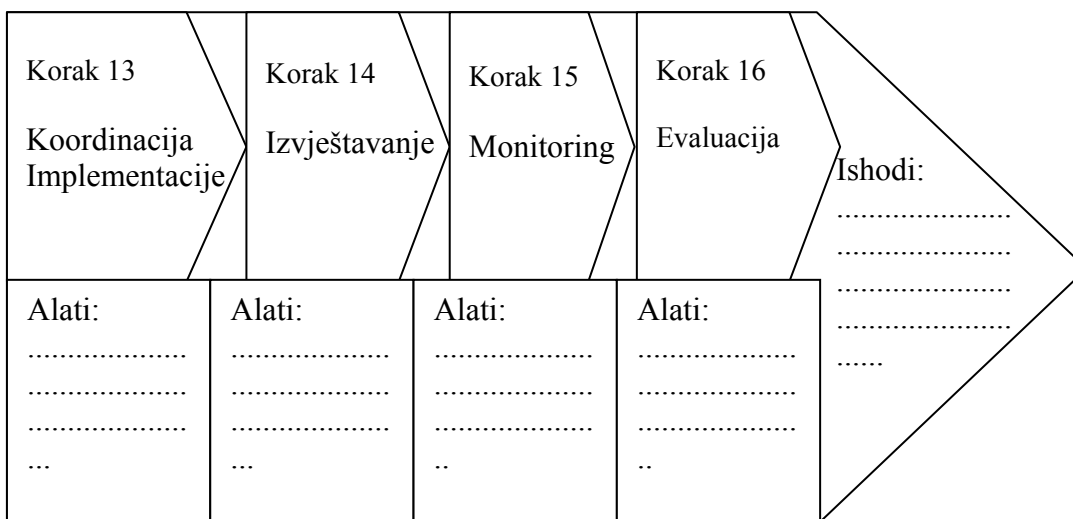
Važno je uspostaviti sredstvo za prezentiranje rezultata i praćenje implementacije strategije kroz redovno izvještavanje – bar na godišnjoj osnovi.

Još jedan aspekt komunikacije koji menadžeri politika često zanemaruju vezan je za *odnose sa medijima*. Koordinator strategije treba nastojati da izgradi mrežu dobro informiranih novinara i medijskih komentatora koji su upoznati sa procesom. To ni u kom slučaju ne treba smatrati pokušajem da se pridobije podrška ili otklone eventualne kritike. Takav pristup bi dobri novinari odmah prepoznali – što bi dovelo do rizika da se razuman skepticizam i komentari pretvore u negativne zaključke. Korisno je promisliti kako da se predstavnici medija (printanih, TV, radio, a sve više i elektronskih oblika) bolje informiraju o procesu strateškog planiranja putem redovnih briefinga i njihovog uključivanja u određene trening programe.

Detaljnija uputstva o komunikaciji sa medijima (npr. zakazivanje pres konferencija, davanje javnih saopštenja itd.) mogu se naći u komunikacijskoj strategiji.

Alati:  
Upućivanje na Komunikacijsku strategiju

## DIO IV) Implementacija



### Korak 12: Koordinacija implementacije

#### Uvod

Prilikom izrade okvira implementacije, treba uzeti u obzir sljedeća pitanja:

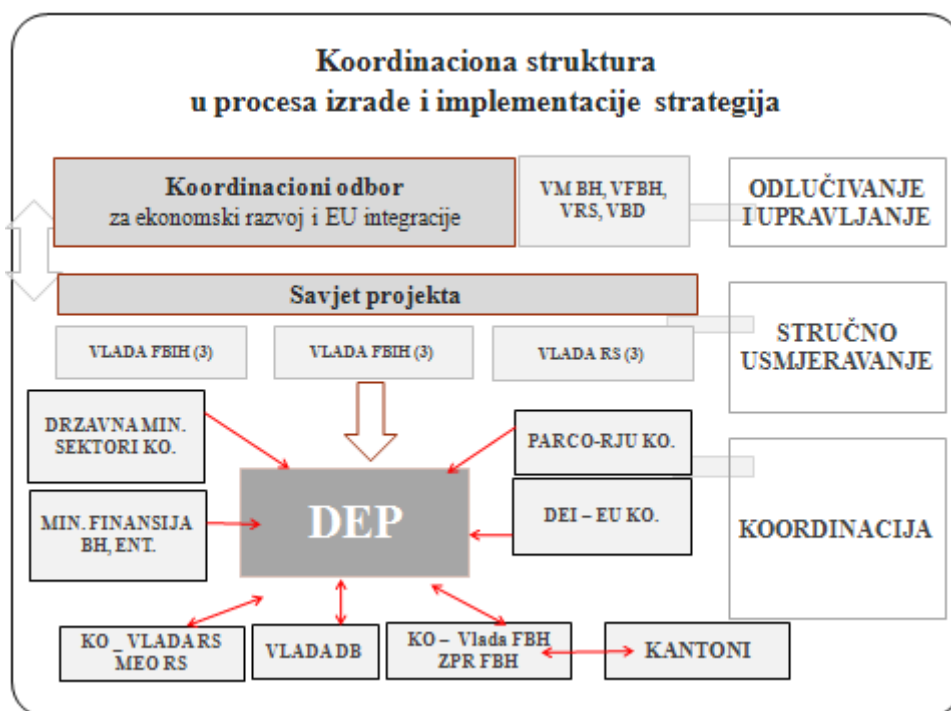
- ✓ Ustavne i zakonske odgovornosti za definirane aktivnosti (mandati i nadležnosti);
- ✓ Kvalitet kontakta sa institucijama nadležnim za implementaciju i njihovo učešće u procesu planiranja;
- ✓ Analizu ostalih institucija i interesnih strana i njihovu volju da podrže implementaciju.

Plan implementacije i monitoringa je sastavni dio strategije razvoja i podnosi se na usvajanje svim nivoima vlasti u BiH. Plan implementacije ima za cilj da definiira:

- a) Vrste operativnih dokumenata neophodnih za uspješnu implementaciju
- b) Institucije za koordinaciju implementacije
- c) Savjetodavna tijela (good governance tijela) koja povezuju vlade sa predstavnicima civilnog društva a koja usmeravaju i nadgledaju proces implementacije (npr.Odbori za koordinaciju, Savjetodavni odbori, SPAG-ovi, ...na svakom nivou vlada)
- d) Mehanizme za donošenje odluka o politikama međusektorske naravi unutar vlada npr. konferencija ministara/direktora, konferencija pomoćnika ministara, odbori vlade, i sl.)

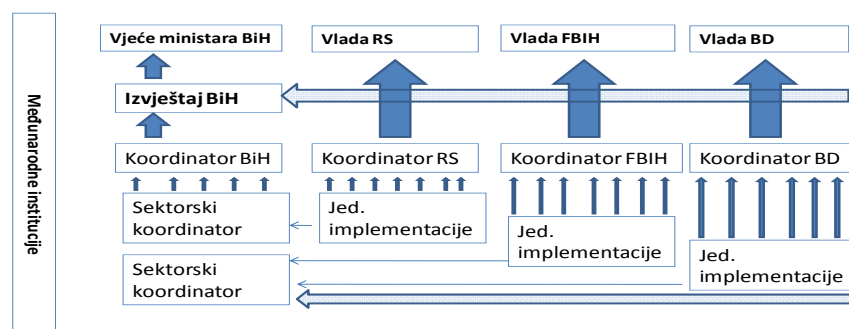
Detaljna organizacija koordinacije implementacije SR/SSU data je u Planu i, sa više operativnih detalja u Pravidnicima institucija za koordinaciju. U prilogu uz Plan implementacije data je sveobuhvatna lista funkcija i obaveza po tijelima za koordinaciju na svakom nivou vlasti. Ta lista je priložena i uz ove Alate.

Sveobuhvatna struktura koordinacije i odnosa predstavljena je na sljedećem dijagramu:





Modularni sistem koordinacije se vidi na sljedećem grafikonu:



### Otvoreni metod koordinacije

U skladu sa modularnim sistemom strateškog planiranja, implementacija SR/SSU se zasniva na poštovanju nadležnosti različitih nivoa vlasti. BiH menadžeri politike su se dogovorili da koriste prilagođeni model EU "Otvorenog metoda koordinacije" ili OMC, kao okvir za implementaciju. OMC se koristi u slučajevima kada (hijerarhijski) procesi "odozgo prema dolje" ne mogu da se primijene zbog nepostojanja "obavezujućih" zakona. OMC može biti fleksibilan okvir za postizanje zajedničkih ciljeva politike uz istovremeno korištenje različitih sredstava. Zaključci Evropskog vijeća iz Lisabona od marta 2000. godine, opisuju OMC kao alat za implementaciju Lisabonske strategije, sa četiri ključne karakteristike:

- ✓ Izbor politike ostaje na onom nivou koji ima ustavne i zakonske nadležnosti. Nametanje zakona od strane viših nivoa vlasti se izričito isključuje.
- ✓ Niži nivoi vlasti prave izbore koji su definirani kao pitanja zajedničkog (svih nivoa) interesa i koncentrišu napore na postizanje dogovora o zajedničkim ciljevima i zajedničkim indikatorima postignuća.
- ✓ Sve institucije odgovorne za implementaciju su voljne da predstavljaju svoje planove na uporednu diskusiju i da izlože ono što su ostvarile pregledu kolega stručnjaka u međuvladinom kontekstu.
- ✓ Koordinacija zavisi od dobre volje, i nema formalnih sankcija ni protiv jednog nivoa vlasti čija postignuća ne odgovaraju dogovorenim standardima, što znači da se povjerenje i odgovornost moraju izgrađivati tokom cijelog procesa.

U BiH, OMC predstavlja jedinstven referentni okvir (ciljeve i podciljeve strategije) istovremeno uvažavajući nadležnosti, mandate i izbore investicija svakog nivoa vlasti. U slučajevima poput ovog, implementacija strategije se zasniva na "horizontalnoj koordinaciji" između svih nivoa vlasti, baš kao i u slučaju nekih zajedničkih politika EU (npr. Strategija zapošljavanja) koje svaka zemlja članica implementira na drugačiji način. Stoga se implementacija strategije mora oslanjati na među-vladine dogovore mnogo više nego u slučajevima kada postoje određeni zajednički zakoni ili gdje postoji ustavni mandat na nivou države.

Tipični OMC format predstavlja jedan novi okvir saradnje između različitih nivoa upravljanja, sa podijeljenim odgovornostima, koji zahtijeva uzajamnu saradnju (između nivoa vlasti i između javnih i privatnih aktera), i utvrđivanje standarda. OMC aktivira mrežu koja traga za rješenjima. OMC će ojačati sistem planiranja razvoja u BiH ka ostvarivanju određenih zajedničkih ciljeva. OMC se odvija u oblastima koje su u nadležnosti nižih nivoa vlasti<sup>17</sup>, kao što su zapošljavanje, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, penziona politika, socijalna uključenost ili obrazovanje.

Primjena OMC metoda u BiH omogućava da partneri iz vlada razmijene relevantne informacije o najboljim praksama, definišu zajedničke indikatore za mjerenje napretka i ostvarivanje pregleda kolega-stručnjaka. Koordinator strategije ima ulogu da facilitira i daje podršku. Pored vođenja cijelog procesa, uloga centralnog koordinatora je da stvori dodatnu vrijednost obezbjeđujući razmjenu znanja, prenošenje iskustva kao i identifikiranje i cirkuliranje primjera najbolje prakse.

Alati:

1. Pozivanje na Plan implementacije

## Korak 13: Izvještavanje

### Mehanizam izvještavanja

Izvještavanje je od centralnog značaja za implementaciju i upravljanje učinkom. Na nivou strategije, koordinator(i) će dobijati izvještaje o statusu, mjerenju napretka i trendova, i mora(ju) analizirati šta je dato u tim izvještajima.

Izvještavanje o učinku podrazumijeva prikupljanje i analiziranje promjena u oblasti u odnosu na podlogu, da bi se shvatio i komunicirao napredak u implementaciji strategije. Jedno od pitanja koje treba razmotriti je kako česti i koliko detaljni izvještaji se očekuju. U tom pogledu koordinator strategije treba da donese odgovarajuće odluke. Neki izvještaji su predetaljni da bi bili korisni, a neki drugi su preoćeniti pa, time, i jednako irelevantni. Isto tako, prećesti izvještaji mogu previše napregnuti resurse koordinatora strategije. Opet, s druge strane, predugi periodi između izvještaja mogu otežati da se uoće prvi znaci problema, raspoznaju uzorci ili trendovi. Stoga je presudno već na početku odlučiti kakve informacije i u kom obliku su potrebne. Dogovoreni standardni format će osigurati prihvatljiv stepen usklađenosti i uporedivosti u smislu potrebnih i dostavljenih informacija.

U tako složenom okviru politike i programiranja kao što su Strategija razvoja i Strategija socijalne uključenosti, koje uključuju veliki broj interesnih strana u izradu i provođenje, ključno je dogovoriti i utvrditi jasne linije izvještavanja i precizne

<sup>17</sup> Prema Ustavu, nadležnosti na nivou države su: vanjska politika, politika vanjske trgovine, carinska politika, monetarna politika; finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, fiskalna politika, politika odbrane; politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila; provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopornih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom, uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava, regulisanje međuentitetskog transporta, i kontrola vazdušnog saobraćaja. Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.

rasporede. U suprotnom, institucije za koordinaciju na različitim nivoima vlasti neće biti u mogućnosti da provode ikakav sadržajan nadzor. Na isti način, veoma je važno pažljivo razmotriti koje vrste informacija su neophodne u sistemu izvještavanja.

Koordinator strategije, po definiciji, zavisi od onih institucija koje su nadležne za implementaciju i njihovih izvještaja koji čine prvi nivo informacija. Koordinator strategije može pomoći izradi kvalitetnih izvještaja na način da proizvede jednostavne smjernice i obrasce. Tipičan sadržaj izvještaja obuhvata sljedeće:

- ✓ Posao obavljen u izvještajnom periodu
- ✓ Pregled rizika i pretpostavki
- ✓ Ukupni napredak po kontrolnim tačkama (milestones)
- ✓ Finansijski izvještaj
- ✓ Posao koji će se uraditi u narednom periodu
- ✓ Ključna pitanja koja zahtijevaju pažnju/odluke
- ✓ Preporuke i sve prijedloge za promjene.

U mnogim slučajevima, okviri za izvještavanje se izrađuju na osnovu različitih nivoa mjerenja učinaka – kao što je navedeno u dijelu o indikatorima (dolje). Međunarodne donatorske organizacije kao što je DFID zahtijevaju redovne izvještaje na osnovu onoga što nazivaju "*Pregled ishoda u odnosu na svrhu*". Ovaj Pregled ima oblik izvještavanja prema logičkom okviru na kojem se zasniva sam plan intervencije. Generalno govoreći, format izvještavanja se obično pravi na temelju kontrolnih tačaka (milestones) predviđenih tokom izrade projekta ili programa.

Treba dogovoriti i uspostaviti raspored izvještavanja – mada raspored može da varira u zavisnosti od vrste traženih informacija. Najočigledniji nivo pregleda – a, samim tim, i izvještavanja – je nivo *inputa i (naravno) finansijskih troškova*. U mnogim slučajevima, naročito kad se izvještava računovodstvenom službeniku, takve informacije će se davati *najmanje* jednom mjesečno, jer odstupanja od planiranih shema troškova mogu dovesti do značajnih posljedica – ili prekoračenja troškova ili, jednako ozbiljnog – nedovoljnog trošenja sredstava koja se mogu izgubiti. Izvještavanje po *kontrolnim tačkama napretka* može biti kvartalno ili polugodišnje. Uvijek je važno promisliti kako će se izvještaji obrađivati i koristiti – i ko će to raditi, tako da ga (ih) sistem ne nagomila zbog nedostatka kapaciteta institucije koordinacije.

Formalni izvještaji – godišnji i završni – čine sastavni dio efikasnog sistema monitoringa i često predstavljaju zakonsku obavezu za javno finansirane ili sufinansirane programe. To su javni dokumenti i obično obuhvataju procjenu glavnih pitanja politike koja utiče, pozitivno ili drugačije, na implementaciju programa, kao i pregled napretka svakog programa, podprograma i mjere prema dogovorenim glavnim indikatorima. Iz tog razloga je od presudne važnosti da se bude selektivan prilikom izbora indikatora – treba se odlučiti za one koji su najrelevantniji i najpouzdaniji jer će se po njima izvještavati. Mnogo je bolje opredijeliti se za manji broj sadržajnih indikatora nego mnoštvo malo relevantnih, jer će oni prenijeti zbunjujuću poruku.

Predloženi sadržaj godišnjeg SR/SSU izvještaja dat je u Prilogu.

Alati: pozivanje na Izvještaj o implementaciji i monitoringu

1. Obrasci za izvještavanje
2. Standardni sadržaj godišnjeg izvještaja

## Korak 14: Monitoring

O monitoringu i evaluaciji se obično govori istovremeno. Zapravo, u mnogim tekstovima se M&E često koristi kao skraćenica za ove značajne faze ciklusa planiranja strateške politike. Mi u ovom priručniku nemamo namjeru da to činimo. I jedno i drugo su toliko važni da zaslužuju odvojena poglavlja, a i uključuju različite alate, sisteme i metode – mada su u mnogim pogledima komplementarni.

Praksa monitoringa (i nadgledanja) je stara koliko i dobre prakse upravljanja, kako u privatnom tako i u javnom sektoru. Međutim, u prošlosti su se isuviše često uvodile nove politike i programi – uz mnogo publiciteta – da bi se od njih odustalo nakon što su postigli vrlo male rezultate u odnosu na uloženi rad i investicije poslije određenog perioda nenadzirane implementacije. Suština monitoringa je da se uspostavi – izvan i iznad funkcije direktnog upravljanja – jedan mehanizam koji obezbjeđuje objektivno nadgledanje i kontinuirani pregled provođenja intervencije. Danas široko rasprostranjena praksa monitoringa odražava stavljanje mnogo većeg naglaska na upravljanje orijentirano ka rezultatima u oblasti javne politike.

Provođenje sistematičnog monitoringa je standardna karakteristika upravljanja razvojem u mnogim zemljama članicama EU, naročito nakon reforme EU Strukturalnih fondova krajem osamdesetih godina. Uredbe koje propisuju korištenje Fondova obavezuju zemlje članice i regije da uspostave efikasan sistem i strukture monitoringa za sufinansiranje strateških okvira i programa EU kohezije, regionalnog i ruralnog razvoja. U mnogo slučajeva su zemlje članice ugradile principe i prakse monitoringa politike u svoje zakonodavne i upravne okvire.

Postoje najmanje tri osnovna elementa efikasnog monitoringa – bez kojih proces ne može biti potpuno djelotvoran. To su:

- ✓ Okvir mjerenja učinaka (indikatori);
- ✓ Mehanizam izvještavanja (vidi gornji Korake ... Izvještavanje);
- ✓ Nezavisna (od menadžementa) i objektivna grupa predstavnika interesnih strana (odbor) ovlaštena da pristupi izvještajima i da napravi informirane preporuke vezane za smjer intervencije.

### Okvir mjerenja učinka

Tokom perioda strateškog planiranja i programiranja, mnogo pažnje se posvećuje izradi odgovarajućih *grupa indikatora*. Indikatori su mjerila po kojima određujemo stepen do kojeg su svrha i ciljevi planirane intervencije ostvareni. U inicijativama javne politike, direktni odnosi "uzroka i posljedice" su rijetki – ako ih uopšte ima. Na primjer, može se tvrditi da će uvođenje noćne vožnje u program za polaganje vozačkog ispita dovesti do smanjenja broja saobraćajnih nesreća s fatalnim posljedicama. Međutim, i drugi faktori mogu biti jednako važni – poboljšanje puteva, bolje osvjetljenje, bolja vozila na putu, više policijskih kontrola, itd. Pa ipak, s obzirom na to da pretpostavljamo da se program finansira iz javnih izvora, od nas se očekuje da smo u stanju izvući neke značajne zaključke vezane za doprinos ovakve promjene politici sigurnosti puteva.

Indikatori se izrađuju da nam pomognu da shvatimo kako intervencija (program ili projekt politike) napreduje u različitim periodima pregleda, kako je prikazano u nastavku:

Postoje četiri glavna nivoa indikatora počevši odozgo prema dolje:

<b>Nivoi</b>	<b>Indikatori</b>
<b>Inputi</b>	S administrativne tačke gledišta, nas zanimaju <b>sredstva ili resursi (inputi)</b> , koji mogu biti finansijski, ljudski, tehnički i administrativni. U gornjem primjeru o noćnoj vožnji, ovo može biti broj obučenih ispitivača.
<b>Outputi</b>	Odnose se na <b>mjerljive proizvode ili outpute</b> i mogu, u gornjim prilikama, da se mjere kao stvarno provedeni broj polaganja ispita noćne vožnje, kao i broj vozača s dozvolama koji su kompetentni za noćnu vožnju.
<b>Rezultati</b>	<b>Rezultati</b> odgovaraju neposrednim efektima intervencije – u slučaju polaganja ispita noćne vožnje, ti efekti se mogu mjeriti promjenom svijesti, stavova i ponašanja vozača koju su polagali ovaj ispit, mjerenim putem (longitudinalnih) istraživanja.
<b>Uticaj</b>	Ovo su dugoročniji rezultati koji su vezani za cjelokupnu svrhu i cilj intervencije i izražavaju se kao sveukupni <b>uticaj</b> . Indikatori uticaja odražavaju <b>specifične i globalne ciljeve</b> . Specifični indikatori u našem primjeru bi mogli da se odnose na smanjivanje broja poziva hitnim službama radi fatalnih ili teških noćnih nesreća. Globalni uticaji odnose se na krajnji cilj inicijative – u ovom slučaju se mogu mjeriti smanjenjem broja nesreća s fatalnim ishodom ili teškim povredama koje su rezultat noćne vožnje, i eventualnim uštedama u budžetu za zdravstvenu zaštitu zbog smanjenja troškova vezanih za fatalne i teške noćne saobraćajne nesreće.

### **Odbor za monitoring**

Svi indikatori i izvještaji ovog svijeta neće predstavljati ništa više do još jedne gomile papira ako se ne mogu svesti na sadržajne i pouzdane opise i poruke koje trebaju razmotriti ovlašteni za donošenje odluka. Odlučivanje je, konačno, odgovornost ministra ili računovođe institucije koja finansira operaciju. Ali, u kontekstu javnog finansiranja (od poreznih obveznika), ova poslovice važi samo djelimično jer ministri i ostali viši zvaničnici trebaju javno opravdati efikasno korištenje javnih sredstava.

U kontekstu državnih i regionalnih razvojnih planova i operativnih programa koji se sufinansiraju iz EU Strukturalnih fondova, koncept monitoringa ide dalje od granica jedne institucije za implementaciju (kako što je ministarstvo). Predmetna operacija se smatra dijelom jednog integriranog zajedničkog poduhvata koji podrazumijeva intervencije različitih institucija.

Na primjer, u programu “*razviti ekonomiju znanja u BiH*”, će učestvovati raznovrsne institucije. Inputi strategiji obuhvataće ciljne aktivnosti ministarstava i agencija odgovornih za razvoj MSP, istraživanje i tehnološki razvoj, direktne strane investicije, srednje i visoko obrazovanje, agencije za jačanje vještina i obuku, informiranje i telekomunikacije. Ako bilo koje od ovih tijela (institucija) ne ispuni svoje obaveze, to će uticati na rad i ambicije onih drugih. Upravo iz tog razloga, efikasan monitoring

prevazilazi funkciju direktnog upravljanja.

Pored toga, danas je općeprihvaćeno da djelokrug programa javne politike daleko nadilazi problem samo institucije za implementaciju – on utiče na šire društvo/ekonomiju. Zato su odbori za monitoring najvidljivija manifestacija *partnerstva* koje prožima logiku EU Strukturalnih fondova. Tako, u EU kontekstu, odbor za monitoring, koji, opet, ima zakonsko uporište u regulativi koja upravlja EU Strukturalnim fondovima – te se, u skladu s tim, primjenjuje u zemljama članicama koje koriste fondove – sačinjavaju članovi koji odražavaju širinu tog partnerstva. Član 83 pravne regulative za primjenu IPA takođe predviđa opći sastav IPA odbora za monitoring. U zavisnosti od prirode i djelokruga programa, članovi mogu biti predstavnici:

- Vladinih institucija
- Regionalnih i lokalnih vlasti
- Socijalnih partnera (organizacija poslodavaca i radnika)
- Civilnog društva (nevladinih organizacija, zajednice i volontera)
- Zajednice "znanja" (univerziteta, istraživačkih organizacija, think tankova)

U BiH je uloženo mnogo truda da se uspostave Savjetodane grupe za socijalnu politiku (SPG) koje se, kako i sam naziv kaže, više fokusiraju na savjetovanje politike nego monitoring politike ili programa. Međutim, kako su njihovi članovi uglavnom predstavnici istih grupa interesnih strana kao gore, one bi se lako mogle rekonstituirati na način da vrše i funkciju monitoringa politike u kontekstu SR/SSU. Prijedlog koji slijedi, iz priručnika za SPG iz 2008. godine, specifično se odnosi na razmatranje socijalne politike, ali koncept tijela za praćenje zasnovanog na partnerstvu koji on promovira vrlo je relevantan za praćenje obje strane SR/SSU.

**Ciljevi: prijedlog**

SPAG (SPUG) će imati vodeću ulogu u promoviranju dobrog socijalnog upravljanja i koordinacije procesa socijalnog uključivanja na području RS/FBiH/BD. Tačnije, ciljevi su:

- (i) da se pitanja upravljanja uvrste na najviši nivo plana razvoja entiteta/područja;
- (ii) da se izgradi konsenzus o entitetskim/regionalnim benchmarcima, kodeksima ponašanja i najboljim praksama između čitavog niza aktera javnog i privatnog sektora koji su uključeni u procese socijalne politike i socijalnog uključivanja, i indikatora dobrog upravljanja; i
- (iii) definiraju prioritete za zajedničko djelovanje;
- (iv) da se doprinese efikasnosti i dobrom ciljanju mjera za rješavanje ključnih socijalnih izazova.

*Priručnik za SPG, 2008.*

Odbori za monitoring (OM) trebaju imati jasna pravila o učestvovanju u radu. Ona se prvobitno formuliraju u opisu poslova (ToR) i obično preciziraju na sastanku OM tokom diskusije i usaglašavanja o metodima rada. U kontekstu Strukturalnih fondova, poslovi Odbora za monitoring su predviđeni pravnom regulativnom. U širem smislu, oni obuhvataju:

- Praćenje kvaliteta i efikasnosti operacije;
- Odobravanje i pregled kriterija selekcije aktivnosti koje će se podržati;
- Pregled napretka na osnovu dogovorenih ciljeva i kontrolnih tačaka (milestones);
- Preispitivanje rezultata implementacije (uključujući evaluacije);
- Razmatranje godišnjih i finalnih izvještaja, uključujući izvještaje o finansijskoj kontroli;
- Predlaganje revizije programa nadležnim finansijskim organima.

Da bi odbor za monitoring (OM) funkcionirao, treba vremena i truda. Efikasno učešće zahtijeva da se pruži pomoć članovima s iskustvom iz mnogih različitih struka koji nisu upoznati s birokratskim procedurama ili tehničkim detaljima upravljanja projektom, ako im želimo omogućiti da daju puni doprinos. Vanjski članovi unose dragocjeno profesionalno iskustvo kao i različite perspektive koje treba uzeti u obzir prilikom praćenja cjelokupnih učinaka. U velikom broju novih zemalja članica je organizirana obimna obuka za članove imenovane u odbor za monitoring, kako prije tako i nakon ulaska u EU. Institucije za koordinaciju strategije u BiH trebaju promisliti kako da se organizuje takva obuka i jačanje kapaciteta. Kad se jednom uspostave, odbori za monitoring će se općenito sastajati dva puta godišnje s mogućnošću sazivanja vanrednih sastanaka po potrebi. Uz dobru organizaciju situacije, članovi OM će od tijela za upravljanje unaprijed dobijati pismene izvještaje o cjelokupnoj implementaciji, uključujući i finansijske informacije.

Najveći direktni uticaj pristupa odbora za monitoring je da se njime utvrđuje mnogo šira nezavisna odgovornost i okvir za praćenje nego što je moguće samo u kontekstu resornog upravljanja. Dalekosežnija indirektna korist je prilika koji odbor za monitoring, zahvaljujući svom "šarolikom" članstvu, pruža ne samo za veću transparentnost već i jačanje kapaciteta upravljanja javnom politikom.

## **Korak 15: Evaluacija**

Neki od koncepata i alata potrebnih za evaluaciju već su opisani u Koraku 8 – Ex ante evaluacija/procjena, koja je sastavni dio pripreme faze – i u Koraku 14 – Monitoring (okvir mjerenja učinka). Njih treba čitati skupa s ovim poglavljem jer alati i razumijevanje koje oni daju su primjenjivi u mnogim okolnostima vezanim za proces strateškog planiranja.

Evaluacija predstavlja obavezni zahtjev EU Strukturalnih fondova. Uvjeti su propisani Uredbom koja se odnosi na opće odredbe o fondovima (2006)<sup>18</sup> i obuhvata *ex-ante* evaluaciju, *evaluaciju tokom (sredinom) implementacije*, (često poznatiju kao *mid-term evaluaciju*) i *ex-post* evaluaciju. Ovdje se uglavnom osvrćemo na alate, tehnike i pitanja *evaluacije tokom implementacije* i *ex-post* evaluacije.

Iako se evaluacija primjenjuje u dobrom upravljanju politikom i u javnom i u privatnom sektoru, mi smo se ovdje skoncentrisali na određena pitanja sa kojima se susreću i metode koje koriste evaluatori javne politike. Evaluacija se prvenstveno

<sup>18</sup> Uredba Vijeća (EC) br. 1083/2006 od 11. jula 2006. koja propisuje opće odredbe za Evropski regionalni razvojni fond, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond i poništava Uredbu (EC) br. 1260/1999.

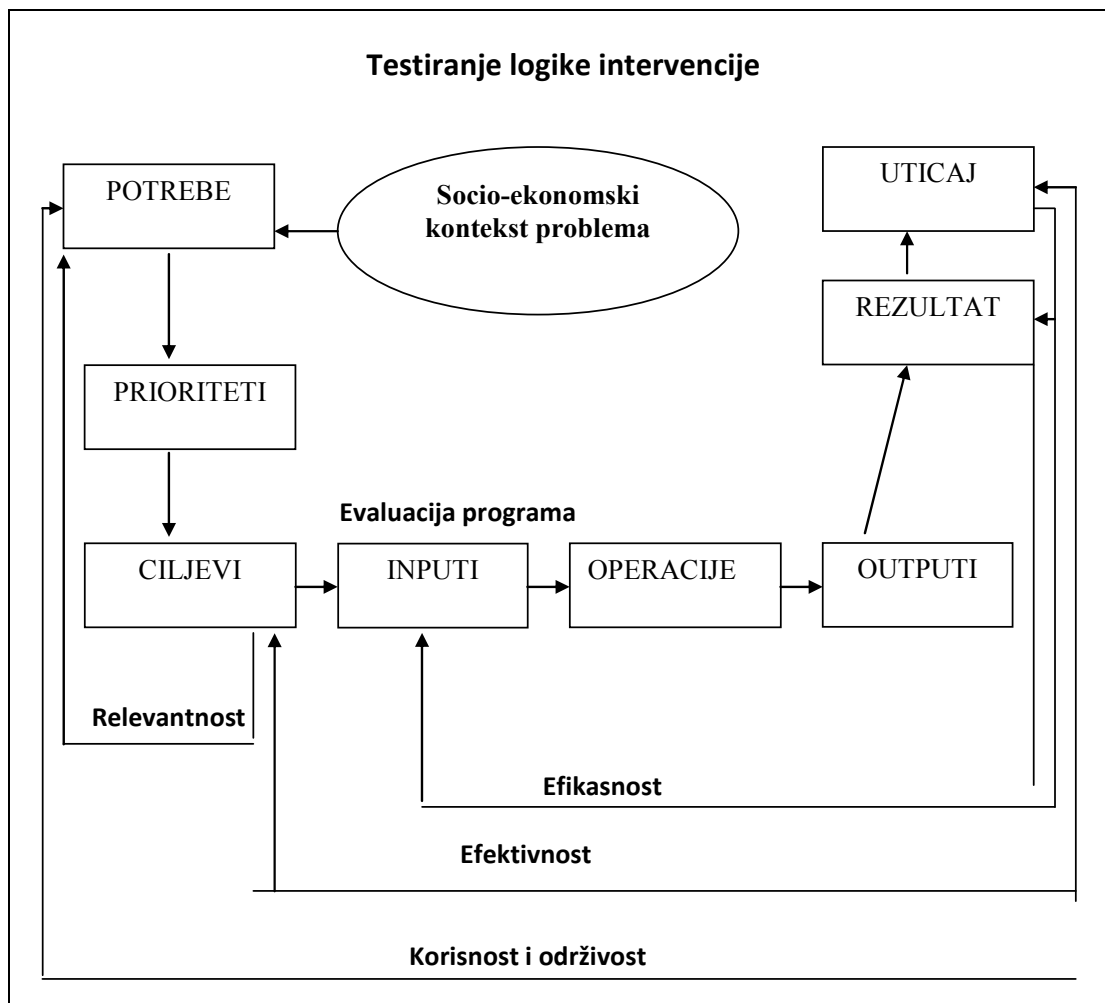
odnosi na “*logiku intervencije*”. Jednostavno rečeno, ovo znači “Šta su ciljevi? Šta se pokušava postići?” i “Zašto? Šta je svrha?” “Jesu li ciljevi ostvareni?” “Je li bilo boljih načina da se postignu ciljevi?”

Evaluator se zadubljuje u različite tačke ciklusa politike, postavlja različita pitanja, u zavisnosti od faze, da bi utvrdio ne samo da li politika odgovara utvrđenim općim i posebnim ciljevima, već i da li su ti ciljevi relevantni za identificirane potrebe – a u kontekstu tržišne ekonomije – da li oni zahtijevaju intervenciju koju finansira javni trezor (odnosno, porezni obveznici).

Evaluatora se tiču brojna ključna pitanja vezana za korištenje javnih resursa. Ona se mogu sumirati na sljedeći način:

1. **Relevantnost:** koliko ciljevi intervencije rješavaju identificirane probleme i promjene potreba? Relevantnost se takođe odnosi na to da li program doprinosi krovnim državnim (i EU) ciljevima politike.
2. **Efikasnost:** ovo pitanje vezano je za odnos između troškova intervencije i onog što se njome postiže. Jednostavno rečeno, ona određuje da li su se resursi/javna sredstva (inputi) pretočili u outpute i rezultate. Ona ispituje da li ovi ishodi daju vrijednost za novac (potencijalno dovodi u pitanje plan intervencije – i izbor sredstava).
3. **Efektivnost:** do koje mjere je program doprinio namjeranim ishodima – izraženim kroz globalne i specifične ciljeve? Je li uradio ono što se od njega očekivalo? Evaluacija može postaviti i pitanja ekonomičnosti intervencije (slično gore spomenutoj “*vrijednosti za novac*”). To preispitivanje može biti na liniji toga je li određena intervencija zaista bila najbolji način da se riješi inicijalni problem. Na primjer – za rješavanje dugoročne nezaposlenosti intervencija predviđa obaveznu obuku iz industrijskih vještina. Evaluator može sasvim opravdano postaviti pitanje da li te vještine odgovaraju trenutnim zahtjevima tržišta i jesu li najprikladnije za one koji su bez posla već duže vrijeme.
4. **Korisnost:** jesu li program ili intervencija nešto promijenili za ciljne grupe korisnika u odnosu na njihove inicijalne potrebe?
5. **Održivost:** da li će efekti intervencije potrajati nakon njenog završetka? Da li će intervencija proizvesti dugoročnu korist ili željenu promjenu u ponašanju?





Osnovni set alata za evaluaciju obuhvata definiranje indikatora. Indikatori su sredstva po kojima mjerimo napredak u smislu implementacije i cjelokupnih učinaka tokom intervencije na različitim nivoima. Njih treba definirati unaprijed ili na početku implementacije tako da se mogu prikupiti odgovarajući podaci.

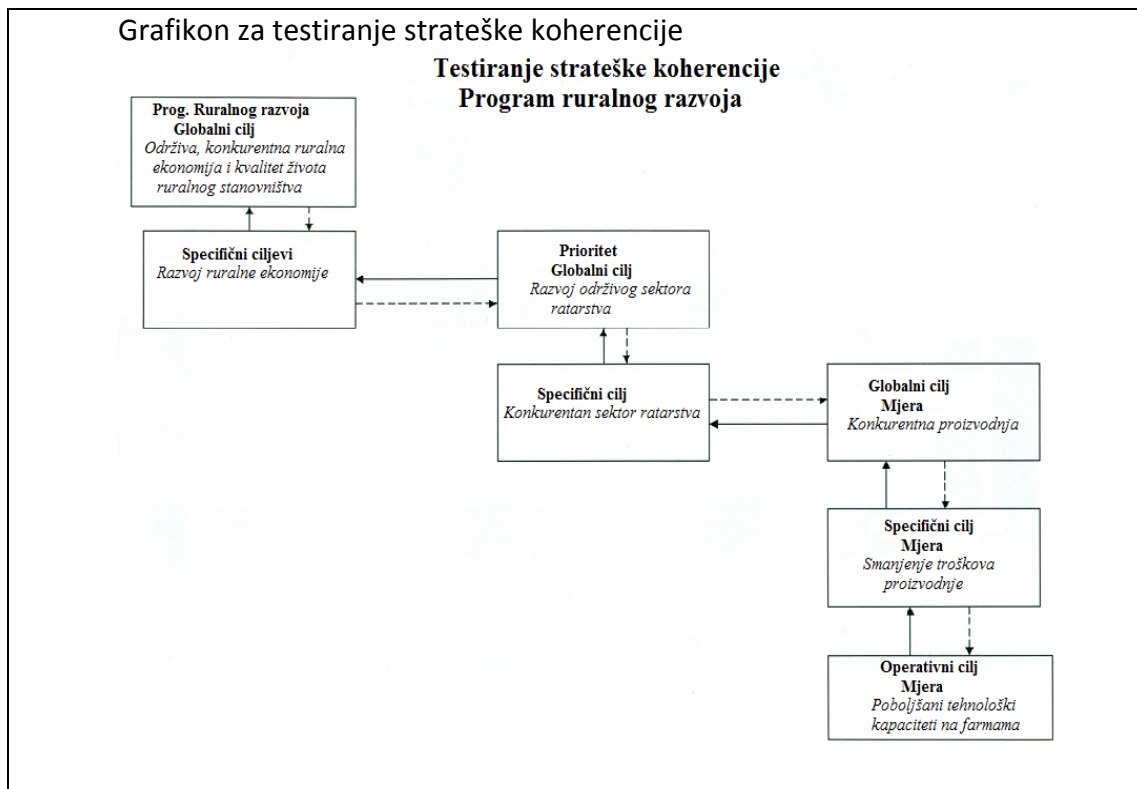
U širem smislu postoje četiri glavna nivoa indikatora:

1. **Indikatori inputa ili resursa:** njima se mjere potrebni inputi. Za upravljanje i monitoring implementacije, finansijski indikatori su glavni markeri jer daju uvid u to je li program na pravom putu, ili je suočen sa rizikom od prekoračenja budžeta ili, opet, kašnjenja i nedovoljnog trošenja.
2. **Indikatori outputa:** oni su vezani za aktivnosti – kao što je broj malih preduzeća ili dužina postavljenih optičkih kablova kao infrastrukture za širokopoljasne linije.
3. **Indikatori rezultata:** oni omogućavaju mjerenje neposrednih i direktnih efekata intervencije. Može se raditi o informacijama o promjenama u kapacitetu ili učincima ili ponašanju ciljnih grupa – na primjer – broj malih preduzeća koja izvoze proizvode i usluge, smanjenje transportnih troškova za izvoznike (i uvoznike), broj osnovanih preduzeća u zajednici.
4. **Indikatori uticaja:** odnose se na posljedice izvan neposrednih efekata na direktne korisnike – na primjer, u aktiviranju programa za rješavanje dugoročne nezaposlenosti, indikator uticaja može biti smanjenje ukupnog

nivoa nezaposlenosti. Indikatori uticaja dijele se na **specifične uticaje** koji se odnose na "one efekte koji nastaju u okviru određenog perioda vremena"<sup>19</sup> i direktno su vezani za aktivnost, i **globalne uticaje** koji su dugoročniji i utiču na širu populaciju. Ne treba ni reći da je definiranje indikatora prikladnih za mjeru najzahtjevniji aspekt evaluacije.

Strateško i operativno planiranje predstavljaju relativno nove oblasti vještina za javni sektor. Kako smo mogli da se uvjerimo na mnoštvu primjera, intervencije u oblasti politike mogu da pođu po zlu zato što nisu dovoljno promišljene – i mogu proisteći iz čistog hira ovog ili onog donosioca odluka ili na osnovu uticaja nekog lobija uz zanemarivanje dokaza. Posao evaluatora je da uoči protivrječnosti u planu i strukturi intervencija politike – i da obrati pažnju na moguća "strateška skretanja". Do toga dolazi kada, tokom vremena, namjere i ciljevi postanu manje jasni i pobrkaju se u brojnim prilagođavanjima do kojih dolazi tokom implementacije čak i najboljih planova. Jedan od alata evaluatora za provjeru takvih problema strateških planova razvoja je "Test strateške koherencije".

U biti, Test strateške koherencije primjenjuje logičku strukturu intervencije i testira veze između svakog nivoa plana.



<sup>19</sup> Radni document br. 3 Indikatori monitoring i evaluacije – Indikativna metodologija – Evropska komisija DG Regionalna politika i kohezija. (2000.-2006.)

## IV) Generalne vještine, alati i znanja koji su značajni za proces

### Promjene u načinu razmišljanja i analiziranja

Izrada strategije je kompleksan posao koji se stalno mijenja. Svaki put se nailazi na nove izazove. U Bosni i Hercegovini se desilo mnogo promjena od vremena kad je pripremana Srednjoročna razvojna strategija, pa i od vremena kad je počinjao rad na Strategiji razvoja BiH. Za očekivati je da će, kako počne rad na praćenju SR tokom predstojećih godina, iako će koordinatori planiranja koristiti mnoge tehnike i alate sa kojima su se upoznali tokom pripreme SR i njenih prethodnica, oni izgrađivati i svoj vlastiti repertoar alata. Jedna važna uloga ovih Alata je da pomognu da se identificiraju neke promjene i uvedu novi alati u organizacije koje će biti nadležne da vode ove aktivnosti.

Promjena zahtijeva da drugačije razmišljamo – ne samo kod korištenja kreativnih tehnika spomenutih u ovim Alatima, već i u preuzimanju lične inicijative koja će dovesti do sistemskijeg razmišljanja. Pod tim podrazumijevamo veću svjesnost o poslu koji obavljamo kao dijelu šireg sistema koji funkcionira prema jasnim ciljevima i osjećaju svrhe. Jedan jednostavan način da ove visoke ideale prizemljimo je da pokušamo locirati sebe i svoju funkciju u okviru skupa odnosa i međuzavisnosti. Korištenje pojmova "klijenti" ili "korisnici" s jedne strane – i "ponuđači" s druge, obično pomaže da shvatimo kako obavljamo svoje zadatke i funkcije, šta drugima od nas treba, i kako naš rad i učinci zavise od drugih u ovom lancu ponude.

Evo nekoliko ideja koje pomažu drugim institucijama i organizacijama da idu naprijed<sup>20</sup>:

- ✓ Pokušaj raditi stvari na novi način
- ✓ Priznaj da ne znaš sve
- ✓ Postavljaj više pitanja – naglašavanje ciljeva i ishoda zahtijeva kreativno razmišljanje o tome kako ih ostvariti
- ✓ Odmakni se od prošlih iskustava
- ✓ Nemoj se bojati neuspjeha – američki pronalazač Thomas Edison je rekao: "Nije da nisam uspio. Upravo sam otkrio 10.000 načina zašto nešto ne funkcionira".
- ✓ Planiraj redovne preglede
- ✓ Evaluiraj svoje ciljeve
- ✓ Neka Ti kolege pomognu da se promijeniš.

Nekad alati mogu da liče na igre za djecu, ali često je upravo ta karakteristika "igre" ono što nam pomaže da vidimo aspekte svog posla i probleme s kojima se suočavamo iz različitih i potencijalno korisnih uglova. Oni nam mogu pomoći da iznađemo neočekivana rješenja čak i za nekad na prvi pogled nerješive prepreke.

### Upravljanje podacima i nacrtima

Jedna od značajnijih poteškoća s kojom se suočava koordinator strategije tokom pripreme složene integrirane (multisektorske) razvojne strategije je upravljanje

---

<sup>20</sup> Manser, Martin. "Time Management (Upravljanje vremenom)". Harper Collins Business Publisher, London, 2010, p. 22-23

podacima – i nacrtima. Ovo poglavlje bavi se osiguravanjem cjelovitosti baze podataka, potrebom da se prate glavne promjene ili diskontinuiteti (naročito kada proces, sam po sebi, obuhvata nekoliko godina kao što je slučaj sa SR). Spominju se i neke poteškoće na koje se nailazi u koordinaciji i upravljanju obimnom i učestalom aktivnošću izrade, koja obuhvata mnoge autore i bezbrojne preglede, dopune i praćenje promjena.

Kako strategija napreduje, prikupljanje i obrada podataka postaju sve zahtjevniji. Pronalaženje podataka na vrijeme može biti problem, jednako kao i obezbjeđivanje da osobe odgovorne za facilitaciju ili sastavljanje određenih dijelova strategije koriste konzistentne i pouzdane podatke. U odsustvu dobro održavanog sistema pohranjivanja, traganje za podacima ne samo da oduzima vrijeme i proizvodi stres već može dovesti do temeljnih protivrječnosti u koherentnosti analize i opravdanosti, rušeći kredibilitet strategije.

U sličnim kontekstima upravljanja projektima, postoje tri dogovorena sistema i procedure za upravljanje podacima, uključujući elektronske podatke i dokumente. Utvrđene su standardne smjernice za upravljanje dokumentima na zajedničkoj mreži, kao i na ličnim kompjuterima. Glavni principi takvih smjernica bi mogli biti sljedeći:

- ✓ Zvanično pohranjujte samo neophodne dokumente i njihove konačne verzije
- ✓ Tekući rad treba odvojiti od završenog posla.
- ✓ Dajte nazive dokumentima i folderima na konzistentan način (npr. strateški ciljevi, prioriteti, akcioni planovi, itd.). Zajedničke skraćenice će olakšati traženje (npr. folder AP za akcione planove, koji se zatim može podijeliti na "AP2010", "AP2011" i "BP2011").
- ✓ Dokumente treba organizirati po datumima (Ubacite datum u ime dokumenta, npr. 101008AP, što znači da je akcioni plan spašen 8. oktobra 2010. Kompjuterski sistem će ovo prepoznati i sačuvati po redu)
- ✓ U slučajevima kad se dokument proizvede istog dana i ima nekoliko verzija, možete dodati broj verzije u ime (npr. "Pismo v1" i "Pismo v2.")
- ✓ Povezane dokumente treba čuvati zajedno (word dokumente, prezentacije, excel tabele, grafikone koji se odnose na jednu određenu temu ili korak planiranja)
- ✓ Treba definirati broj dokumenata u jednom folderu, jer previše dokumenata čini foldere neefikasnim za korištenje. Obično je maksimalni broj ograničen na broj koji stane na ekran bez potrebe da se kursorom "silazi".
- ✓ Kao metodologija rada trebaju se uspostaviti dokumenti pokretači ("Tickler") (12 foldera za 12 mjeseci u godini, i 31 dodatni podfolder za svaki dan u mjesecu). Dokumenti "Tickler" mogu se koristiti kao kombinacija sistema podsjetnika i metoda dostupnosti dokumenata u određenom trenutku u budućnosti.)
- ✓ Meni redoslijeda, organiziran hronološkim ili abecednim redom će olakšati svako traženje podataka.
- ✓ Za sistem čuvanja dokumenata treba redovno praviti back-up (npr. svaka tri mjeseca, 4 puta godišnje).
- ✓ Ako na dokumentima radi, ili u njima pravi izmjene nekoliko osoba, veoma je važna kontrola verzija. Pomiješane verzije proizvode mnogo stresa i problema u upravljanju. Da bi se to izbjeglo, tabela za kontrolu verzije na početku dokumenta je od velike pomoći (broj verzije, datum verzije, osoba koja pravi promjene, i priroda napravljenih promjena).

Iako je veoma važno, upravljanje dokumentima mora biti organizovano po mjeri posla ili institucije. U upravljanju dokumentima nema rješenja "jedna veličina pogodna za sve".

### **Promjene u načinu organiziranja sastanaka**

Sastanci su neophodni radi koordinacije, saradnje na zajedničkim projektima, dobijanja podrške za ideje, prodaje ideja, zajedničkog rješavanja problema, i donošenja odluka konsenzusom.

U svim fazama procesa strateškog planiranja i koordinacije, neophodna je komunikacija, koordinacija i saradnja sa različitim interesnim stranama. Sastanak je jedan od najčešćih oblika komunikacije među interesnim stranama. Sastanci se organizuju s donosiocima odluka, interesnim stranama, radnim grupama, podgrupama, moderatorima. Teško je procijeniti broj organiziranih sastanaka ili učesnika tokom procesa strateškog planiranja. Radi se o stotinama sastanaka i hiljadama učesnika... To efikasnost sastanaka mora staviti na vrh plana prioriteta menadžera.

*Prvo pravilo je da nisu svi sastanci stvarno neophodni.* Nepotrebne sastanke treba izbjegavati, jer predstavljaju traćenje vremena i resursa. Svaki sastanak mora imati jasnu *svrhu* i *output*. Ako nema, veliki je rizik da će se njime malo postići.

Ako je sastanak zaista neophodan, pokušajte da poštujuete ove smjernice:

- ✓ Utvrdite prioriteta pitanja na dnevnom redu
- ✓ Odlučite koga trebate pozvati na sastanak. Upoznajte se sa rasporedom obaveza ključnih ljudi koji trebaju biti prisutni na sastanku. Preporučljivo je da se uvijek predlože bar dva potencijalna vremena za sastanak.
- ✓ Logistička pitanja se trebaju dobro organizirati. Treba poslati e-mail svim učesnicima sastanka (po potrebi "kopirati" njihovim pomoćnicima), s tačno navedenim vremenom, datumom i mjestom održavanja sastanka. Pozvani trebaju potvrditi svoje prisustvo, i, ako je potrebno, ime osobe koja će ih zamijeniti ako nisu u mogućnosti lično da prisustvuju. Podsjetnik o održavanju sastanka svim pozvanim treba poslati 48 do 72 sata prije održavanja sastanka.
- ✓ Proces strateškog planiranja treba predstaviti svim učesnicima sastanka ukoliko s njim nisu upoznati.
- ✓ Provedite istraživanje o pitanjima o kojima će se raspravljati na sastanku.
- ✓ Značajni strateški sastanci trebaju imati facilitatora.
- ✓ Priprema i promišljanje takvih sastanaka iziskuju dosta vremena. Ako se ovo zanemari, postoji rizik da će sastanak biti neuspješan.
- ✓ Svaka tačka dnevnog reda se treba riješiti; ako to nije moguće na jednom sastanku, onda treba organizirati dva ili više sastanaka.
- ✓ Svi sastanci se trebaju završiti jasnim zaključcima i sljedećim koracima.

Alati:

1. Smjernice za čuvanje dokumenata
2. "Tickler" dokumenti
3. Tabela kontrole verzija