

BOSNA I HERCEGOVINA
VIJEĆE MINISTARA
DIREKCIJA ZA EKONOMSKO PLANIRANJE



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
САВЈЕТ МИНИСТАРА
ДИРЕКЦИЈА ЗА ЕКОНОМСКО ПЛАНИРАЊЕ

BOSNIA AND HERZEGOVINA
COUNCIL OF MINISTERS
DIRECTORATE FOR ECONOMIC PLANNING

SREDNJOROČNA RAZVOJNA STRATEGIJA BiH 2004-2007 (PRSP)

KONAČNI IZVJEŠTAJ IMPLEMENTACIJE MJERA IZ AKCIONOG PLANA

AUGUST 2003. - DECEMBAR 2007.

Sarajevo, mart 2008.

SADRŽAJ

SADRŽAJ	1
UVOD	3
1. IZVRŠNI SAŽETAK	5-8
2. OKRUŽENJE IMPLEMENTACIJE	9-10
Administrativno i pravno okruženje	9
Političko okruženje	9
Ekonomsko okruženje	9
3. INSTITUCIONALNI OKVIR PRIPREME, MONITORINGA I EVALUACIJE RAZVOJNIH DOKUMENATA U BiH	11-12
4. PROCJENA PROCESA IMPLEMENTACIJE SRS BiH 2004.-2007.	13-19
4.1. Metodologija	13
4.2. Verifikacija uspješnosti-indikatori	13
4.3. Procjena važnosti i utjecaja SRS BiH koristeći kvalitativni pristup	13
4.4. Fokus grupe	14
4.5. Upitnici	14
4.6. Stepen implementacije mjera	16-20
5. NALAZI I ZAKLJUČCI O OPĆIM RAZVOJNIM PRIORITETIMA	21-53
5.1. Prioritet 1: Održati makroekonomsku stabilnost	20-26
5.2. Prioritet 2: Povećati privatne investicije	26-31
5.3. Prioritet 3: Restrukturiranje ekonomije	31-35
5.4. Prioritet 4: Povećati zaposlenost i poboljšati veze između ljudskih potencijala i tržišta rada	36-41
5.5. Prioritet 5: Poboljšati sistem socijalne zaštite	42-47
5.6. Prioritet 6: Povećati transparentnost i mogućnosti društva u BiH	47-51
5.7. Doprinis šest općih prioriteta razvojnim ciljevima SRS BiH 2004.-2007	52-53
6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	54
7. ANEKSI	55-60
LITERATURA	61

POJAŠNJENJE KORIŠTENIH TERMINA

Kompletirano	Mjera je usvojena od svih nosioca nadležnih za implementaciju mjere.
Kontinuirano se implementira	Mjera za koju rok nije predviđen, nego se kontinuirano implementira a čija implementacija je već počela.
U završnoj fazi realizacije	Mjera koja zahtjeva parlamentarnu proceduru. Mjera je usvojena na odgovarajućim vladinim organima i usvojena je od jednog doma Parlamentarne skupštine BiH/entitetskog Parlamenta.
U završnoj fazi realizacije	Mjera koja zahtjeva parlamentarnu proceduru Mjera je usvojena na Vijeću Ministara BiH i usvojena je od oba doma Parlamentarne skupštine BiH, ali u različitom tekstu. Mjera se nalazi u proceduri usaglašavanja na Komisiji.
Djelimično realizovano	Mjera koja je usvojena od nbarem jednog nosioca nadležnog za implementaciju mjere.
U toku realizacije	Mjera čija realizacija je počela ali još nije usvojena niti od jednog nosioca.
Nije u fazi realizacije	Mjera čija realizacija još nije počela.

LISTA SKRAĆENICA/AKRONIMA

BDP/GDP	Bruto društveni proizvod/Gross Domestic Product
BHAS	Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine
BHMAC	BH Mine Action Center/Centar za deminiranje Bosne i Hercegovine
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization/Pomoć EU za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju
CBBiH	Centralna banke BiH
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women UN/Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena
CEFTA	Srednjoevropski sporazum o slobodnoj trgovini
CPI	Indeks potrošačkih cijena
CPI	Indeks korupcije
CRIA	Procjena učinaka politika na prava djeteta
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje
DOB	Dokument okvirnog budžeta
DSU	Direktna strana ulaganja
ECT	Energetski sporazum
EK/EC	Evropska Komisija
EPPU	Unit for Economic Planning and Implementation of the B&H Medium Term Development Strategy/Jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju SRS
FIPA	Foreign Investment Promotion Agency/Agencija za promociju stranih investicija
IBHI	International Bureau for Humanitarian Issues/Međunarodni biro za humanitarna pitanja
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance/Instrument za predpristupnu pomoć
LFS	Labour Force Survey/Anketa o radnoj snazi
LSMS	Living Standard Measurement Study/Anketa o ispitivanju životnog standarda
M&E	Monitoring i evaluacija
MSP/SME	Mala i srednja preduzeća/Small and Medium Enterprises
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development/Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
OKU	Opći/opšti kolektivni ugovori
PDV	Porez na dodanu vrijednost
PHARE	Program EU
PIO/MIO	Penzijsko/mirovinsko – invalidsko osiguranje
PIU SESER	Jedinica za implementaciju projekata socio-ekonomske podrške, obuke i prezapošljavanja
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper/Srednjoročna razvojna strategija BiH
SSP/SAA	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju/Stabilization and Association Agreement
VM/SM	Vijeće/Savjet ministara
WTO	World Trade Organization/Svjetska trgovinska organizacija

UVOD

Bosna i Hercegovina je složena država, sa brojnim otvorenim procesima i potrebama da se na unutrašnjem i vanjskopolitičkom planu reformira i pređe put standardizacije i pridruživanja zajednici evropskih zemalja. Vijeće ministara BiH, zajedno s entitetskim vladama, prvi pokušaj te vrste uradilo je usvajanjem Srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP), u februaru 2004. godine. Ovaj dokument podržala je i Parlamentarna skupština BiH u martu iste godine. Usvajanjem ovog razvojnog dokumenta na državnom i entitetskom nivou definirani su osnovni socioekonomski razvojni ciljevi BiH, kao i mjere za njihovu realizaciju. Priprema ovako važnog i zahtjevnog dokumenta bila je bazirana na tzv. "participatornom pristupu", što je podrazumijevalo uključivanje šire društvene zajednice, ali i sagledavanja trenutnog stanja u državi, kao preduvjeta određivanja strateških prioriteta, kako u ekonomskom, tako i u socijalnom sektoru. Proces pripreme, a kasnije i monitoringa implementacije mjera Strategije, bio je proces učenja i izgradnje kapaciteta u svim institucijama i organizacijama koje su bile uključene u njega, i dao nam je osnovne smjernice za definiranje razvojnih procesa i dokumenata u budućnosti.

Vijeće ministara je Ured za koordinaciju pripreme Srednjoročne razvojne strategije BiH, u maju 2004. godine, transformirao u Jedinicu za koordiniranje ekonomskih istraživanja i monitoring implementacije Srednjoročne razvojne strategije - EPPU. EPPU je 2006. transformiran u Direkciju za ekonomsko planiranje (DEP), koja je stalno tijelo Vijeća ministara BiH. Prvi zadatak ove institucije bio je praćenje implementacije mjera SRS BiH i, na polugodišnjoj osnovi, redovno izvještavanje vladinih institucija na državnom i entitetskom nivou o postignutom napretku. Na ovaj način, BiH je napravila prvi, veoma značajan korak za "kreiranje politike na osnovu činjenica" (Evident base policy making).

Implementacija Srednjoročne razvojne strategije BiH 2004.-2007. (PRSP) zvanično je završena krajem 2007. godine. U periodu od sredine 2004. do jula 2007. godine, a na osnovu monitoringa, EPPU/DEP je pripremio šest izvještaja, na osnovu kojih smo stekli uvid u stepen implementacije mjera. Prema tim izvještajima, stepen implementacije mjera uvijek je bio oko 60%.

Ovo je posljednji i konačni izvještaj o implementaciji SRS BiH i treba nam dati konačan uvid u proces implementacije do kraja 2007. godine. Međutim, prava evaluacija efekata implementacije bit će dobijena tek poslije rezultata novih statističkih istraživanja, na osnovu kojih ćemo definirati liniju siromaštva i dobiti ažurirane podatke o stanju u sektorima.

Konačni izvještaj razlikuje se od prethodnih utoliko što, pored tabelarnog dijela o implementaciji mjera, daje ocjenu relevantnosti utjecaja šest općih nacionalnih prioriteta BiH, koji su definirani u toku revizije SRS BiH. U cilju osiguravanja potrebnih podataka za ovu ocjenu, DEP je organizirao šest tematskih radionica, u čijem radu su učestvovali predstavnici ministarstava sa državnog i entitetskog nivoa, predstavnici civilnog sektora i donatora, na kojima se raspravljalo o spomenutoj tematici. Rezultati su sumirani i, zajedno sa trenutnim pregledom socioekonomskog stanja u BiH, sastavni su dio konačnog Izvještaja.

BiH se nalazi pred izazovom pripreme nove Razvojne strategije 2008.-2013. i Strategije socijalne uključenosti. U toku pripreme situacione analize za nove razvojne dokumente, mjere iz Srednjoročne razvojne strategije 2004.-2007. (PRSP), koje nisu implementirane do kraja 2007. godine, bit će razmatrane, kako s aspekta aktivnosti, tako i s aspekta realizaciju, prioritetizirane i uzete u obzir za uključivanje u nove razvojne dokumente. To je bila početna ideja DEP-a, ali je značajno da su i učesnici radionica insistirali na ovom pristupu. Na taj način trebao bi biti osiguran kontinuitet u već započetim razvojnim procesima i ti procesi dovedeni u korelaciju sa razvojnim procesom u narednom periodu. Zbog toga je ovaj Izvještaj važan dokument, koji će nam omogućiti uvid u način rada i efikasnost naših vlada parlamenata na državnom i entitetskom nivou u prethodnom četverogodišnjem periodu i pomoći da dokumenti, čijoj izradi pristupamo, budu kvalitetniji i bolje odražavaju našu stvarnost i buduće potrebe.

I konačno, osnovni zaključak prethodnog SRS razvojnog procesa može biti da je implementacija mjera do sada dala određene rezultate, ali bit će potrebno uložiti još mnogo napora i rada, strpljivosti, dijaloga i spremnosti na kompromise, kako bi se osigurao usuglašen i stabilan napredak u svim oblastima života, kao preduvjet za kvalitetan život građana BiH i članstvo u EU.

1. IZVRŠNI SAŽETAK

Okruženje u kojem je implementirana SRS BiH podrazumijeva sve one utjecaje i faktore koji djeluju na uspješnost njene realizacije. Glavne potkomponente okruženja koje treba uzeti u obzir prilikom ocjene uspješnosti implementacije SRS BiH su: administrativno i pravno okruženje, političko okruženje i ekonomsko okruženje

Institucionalni okvir pripreme, monitoringa i evaluacije SRS BiH mjera iz akcionog plana razvojnih dokumenata mora uključiti državne strukture na svim nivoima vlasti. Priprema SRS BiH uključivala je nosioce liderske pozicije, koordinate procesa, kao i one koji su zaduženi za pripremu dokumenata, savjetodavce i učesnike u procesima javne rasprave.

SRS proces je imao jaku opredijeljenost i liderstvo Vijeća ministara BiH, koje je upravljalo procesom, uz podršku entitetskih vlada.

Institucionalni okvir za koordinaciju pripreme i pripremu strateških dokumenata uključivao je, pored kompletnog osoblja EPPU/DEP-a, članove radnih grupa i lokalne eksperte za svaku oblast koja je tretirana u SRS BiH. Članovi radnih grupa bili su predstavnici relevantnih ministarstava na državnom i entitetskom nivou.

Procjena procesa implementacije SRS BiH - Ovaj Izvještaj koristi metod rapidne procjene vladinih aktivnosti i/ili programa vezanih za SRS BiH. On obuhvata pregled ciljeva i prioriteta SRS BiH, slijedeći logički okvir Strategije koji je uspostavljen u revidiranom dokumentu (utvrđuje i prati ciljeve, njihove odgovarajuće prioritete, mjere, i njihovu vezu). Dostupni podaci također su uključeni u Izvještaj.

Ključna prednost ovakvog pristupa je brzina pripreme i niski troškovi. Glavni nedostaci, poredeći sa složenijim tehnikama ocjene, jesu slabija empirijska potkrijepljenost nalaza i njihove slabije analize. Također, usljed ovakvog pristupa, teže je ustanoviti uzročno-posljedičnu vezu između pojedinih mjera i programa s empirijskim nalazima o promjeni socioekonomskih pokazatelja. Ovakav pristup, pored navedenih prednosti, uvjetovan je samom Strategijom, kao i stanjem statističkog sistema u BiH, koji je nužno ojačati.

Ovaj dio Izvještaja uključuje informacije o:

- o Metodologiji
- o Verifikaciji uspješnosti
- o Procjeni važnosti i utjecaja SRS BiH koristeći kvalitativni pristup

Nalazi i zaključci o općim prioritetima - Revidirani dokument SRS BiH definirao je šest općih razvojnih prioriteta, koji su razmatrani na radionicama. Opći razvojni prioriteti su:

1. Održati makroekonomsku stabilnost

Danas većina ekonomista smatra da je makroekonomska stabilnost jedan od preduvjeta ekonomskog razvoja. Pod makrostabilnošću SRS BiH podrazumijeva se stabilnost, prije svega cijena, zatim fiskalna održivost i održivost vanjskotrgovinskog bilansa. Kao što znamo, SRS BiH je dala određene projekcije na osnovu projekcija Međunarodnog monetarnog fonda. BiH je, u velikoj mjeri, uspjela ispuniti planirano iz tzv. "reformskog scenarija".

Reformski scenarij SRS BiH bio je "oprezan" u projekcijama i mora se naglasiti da je realni rast još uvijek daleko ispod potencijalnog, koji bi bilo moguće dostići, ukoliko bi se angažirali raspoloživi ljudski potencijali i prirodni resursi u BiH.

Pored opće ocjene da su mjere relevantne, naglašena je i potreba da se određeni broj mjera koje nisu implementirane preuzmu u narednom periodu, što dovoljno govori o važnosti mjera.

2. Povećati privatne investicije

Povoljno poslovno okruženje podrazumijeva adekvatnost pravnog, socijalnog, sigurnosnog, odnosno općeg društveno-ekonomskog ambijenta za realizaciju poslovnih aktivnosti BiH. U Srednjoročnoj razvojnoj strategiji BiH 2004.-2007. navodena su tri cilja: Unaprijediti poslovno okruženje za domaća i strana ulaganja i pružiti podršku poduzetništvu; Stvoriti preduvjete za efikasniji proces privatizacije; Privući veći obim stranih ulaganja.

Zbog nedostatka implementacije mjera u praksi, kao i zbog nerealizacije mjera, umanjen je učinak sektorskih prioriteta na prioritet „Povećati privatne investicije“.

3. Restrukturiranje ekonomije

Definirano je da se ovaj cilj može postići sa četiri sljedeća sektorska prioriteta:

1. Ubrzati privatizaciju,
2. Rješavati probleme restrukturiranja dugova,
3. Ojačati poljoprivrednu proizvodnju,
4. Razviti i privatizirati telekome, elektroenergetske i vodoopskrbne kompanije.

Prema nalazima sa radionice održane o ovoj temi, možemo vidjeti da navedeni sektorski prioriteti imaju veliki značaj i utjecaj na razvojni prioritet, i da se implementacijom mjera iz sektorskih prioriteta može realizirati postavljeni cilj. U toku rada radionice bilo je naglašeno da je izostavljena jako važna oblast, a to je zaštita okoliša, kao jedan od sektorskih prioriteta.

4. Povećati zaposlenost i poboljšati veze između ljudskih potencijala i tržišta rada

Srednjoročnom razvojnom strategijom BiH 2004.-2007., vlasti u BiH definirale su zajedničke ciljeve (*povećanje mobilnosti radne snage, smanjenje crnog tržišta radne snage, te reorganiziranje sistema posredovanja kod zapošljavanja*), radi unapređenja tržišta rada u BiH i povećanja zaposlenosti. Ispunjenje zacrtanih ciljeva ovisilo je o posvećenosti nadležnih organa vlasti i resursa da na vrijeme provedu prioritetne aktivnosti (*reforma obrazovanja, reforma sistema plaća i kolektivnih ugovora, povećanje mobilnosti radne snage, institucionalno jačanje institucija tržišta rada, jačanje postojećeg sistema socijalne zaštite, smanjenje sive ekonomije*). Uzimajući u obzir da je implementacija SRS BiH obuhvatala ambiciozan program mjera, u toku 2006. godine SRS BiH je revidirana, sa većim stepenom prioritetizacije aktivnosti, kako bi se, u kratkom roku, postigli određeni rezultati. Međutim, i pored svih napora, općenito se može dati ocjena da napredak u ovoj oblasti nije zadovoljavajući.

5. Poboljšati sistem socijalne zaštite

Za ovu oblast Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004.-2007. (PRSP) postavlja sedam ciljeva, za koje je ocijenjeno da su relevantni. Socijalni sistem u BiH je zadržao svoju fragmentiranost, a gotovinska izdvajanja za socijalnu zaštitu i dalje ovise o području stanovanja u kojem korisnici žive. U datom periodu implementiranja, SRS BiH nije došlo do razvijanja efikasnijih rješenja u vidu ciljanih programa za poboljšanje položaja siromašnih kategorija. Naprimjer, *Vlada Republike Srpske ocjenjuje da je potrošnja u ovom entitetu na programe socijalne pomoći vezane za siromaštvo vrlo niska, u poređenju sa drugim državama regije, te se smatra da će se morati povećati, radi postizanja određenih rezultata za smanjenje siromaštva u ovom entitetu.*

Od 2005. godine, u okviru projekta Podrška politike u oblasti invalidnosti, aktivnosti u cilju uspostave efikasnijeg i racionalnijeg sistema socijalne zaštite u BiH odvijale su se prema promoviranju novih pristupa i finansijski samoodrživih rješenja. Umjesto pristupa isplaćivanja novčanih sredstava kao podrške i institucionalnog zbrinjavanja, razvija se drugi model, koji omogućava rehabilitaciju i socijalno uključivanje u zajednici, specijalno u odnosu na zapošljavanje.

Posebna pažnja posvećena je finansijskoj održivosti socijalnog sistema koji bi, kroz svoju reformu, trebao uspostaviti bazu podataka, osnovice za obračun prava na osnovu jedinstvenog pristupa ocjene invalidnosti za sva tri sistema (za boračku zaštitu, socijalnu zaštitu i civilne žrtve rata), te razvijati alternativne modele pružanja socijalne zaštite kroz nevladin i privatni sektor. Aktivnosti se nastavljaju i u 2008. godini, u oba entiteta.

Osim toga, pozitivan trend prepoznaje se u nastojanjima oba entiteta da kontinuirano implementiraju aktivnosti definirane kroz SRS BiH, a u cilju podrške razvijanju alternativnih tipova socijalne zaštite i izgradnje modela suradnje, pravnog i finansijskog okvira za funkcioniranje nevladinog sektora u oblasti socijalne zaštite.

Također, prema mišljenju ispitanika, dosadašnje aktivnosti na jačanju fondova PIO i invalidskog osiguranja, koje su definirane kroz SRS, dale su umjeren doprinos postignuću ciljeva, dok je u pisanim komentarima učesnika navedeno da postoji potreba za potpunom reformom penzijskog sistema, i potpunom promjenom organiziranja načina rada Fonda PIO.

6. Povećati transparentnost i mogućnosti društva u BiH

Opći razvojni prioritet, koji ima za cilj povećati transparentnost i mogućnost društva u BiH, veoma je složen i povezan sa različitim aktivnostima u različitim oblastima. Ove aktivnosti se, prije svega, odnose na aktivnosti deminiranja, borbe protiv korupcije, koja obuhvata jačanje vladavine prava, uspostavu transparentnosti, eliminaciju organiziranog kriminala, unapređenje poslovne klime, s posebnim naglaskom na implementaciju mjera za uspostavu agencije, nadležne za borbu protiv korupcije i razradu detaljnog Akcionog plana. Segment borbe protiv organiziranog kriminala u kontekstu podrške poštivanju ljudskih prava bio je usredsrijeđen na borbu protiv trgovine ljudima i podršku žrtvama trgovine.

Općenito uzevši, revidirana SRS BiH ukazala je na činjenicu da gender koncept nije u potpunosti integriran kroz razvojnu strategiju, dok je **segment ljudskih prava** parcijalno adresiran kroz mnoge mjere i aktivnosti, usmjerene ka borbi protiv siromaštva u okviru sektorskih prioriteta.

Mišljenje učesnika radionice je da su spomenuti prioriteti bili odabrani na takav način da su zaista adresirali prave potrebe društva u BiH.

Osim toga, pored ove opće ocjene, kroz radionice, istaknuta je i potreba da se započete aktivnosti u okviru ovog razvojnog prioriteta nastave i u narednom strateškom periodu, samim tim što su aktivnosti, koje promoviraju zaštitu ljudskih prava, jednakost spolova, smanjenje korupcije, reformu sistema obrazovanja i podršku razvoju lokalnih zajednica, po prirodi angažmana i utjecaja, dugoročnije, te zahtijevaju multisektorski pristup vladinih institucija i širi angažman svih ključnih aktera.

Doprinos šest općih prioriteta razvojnim ciljevima SRS BiH 2004.-2007. - Kvalitativna procjena, data od strane učesnika u radionicama, potvrđuje da zacrtane prioritetne mjere, odnosno aktivnosti definirane Strategijom, bez svake sumnje, doprinose zacrtanim ciljevima.

S obzirom da je SRS BiH dokument vlada na različitim nivoima, održivost bi trebala biti osigurana kroz samo funkcioniranje javne uprave. Na osnovu razgovora u relevantnim institucijama, može se reći da je SRS BiH, kod većine ispitanika, prepoznata kao domaći proizvod, što je trebalo da, u dobroj mjeri, osigura i održivost Strategije. Također, opća je ocjena da je donatorska zajednica mogla, u većoj mjeri, slijediti smjernice domaćih strateških dokumenata, u prvom redu SRS BiH.

Zaključci - Veoma je teško govoriti o doprinosu aktivnosti definiranih unutar SRS BiH na glavna tri cilja, iz više razloga. Prvo, cilj "održiv i balansiran ekonomski razvoj" uopćeno je definiran, bez precizno uzročno definiranih mjera koje vode ispunjenju ciljeva, kao ni jasno definiranih indikatora uspješnosti na nižim nivoima, mikronivou ili nivou mjere, ili sektorskog prioriteta. Korak ka određivanju u kojoj mjeri je SRS BiH 2004.-2007., ili neka

druga strategija. doprinijela ispunjavanju zacrtanog cilja, moguće je kvantificirati složenim makromodelima, ali trenutno nema ni osnovnih statističkih pretpostavki za uspostavu jednog ovakvog modela.

Kada govorimo o cilju "Smanjenje siromaštva", postoje zaista solidne osnove, odnosno bazni indikatori, za procjenu uspješnosti. Nažalost, indikatori, korišteni za analizu, izvedeni su iz ankete *Živjeti u BiH* (LSMS), koja je posljednji put provedena 2004. godine, tako da se za period poslije 2004. godine ne raspolaže uporedivim statističkim informacijama. Iscrpna analiza dijela koji se odnosi na smanjenje siromaštva, data je u dokumentu Revidirana strategija iz 2006. godine.

Cilj 3 "Ubrzati proces evropskih integracija" također je definiran na takav način da ne dozvoljava klasične metode procjene utjecaja. Aktivnosti vezane za ovaj cilj, u Strategiji su postavljene tako da pogotovo ne osiguravaju mogućnost kvantificiranja utjecaja SRS BiH na proces evropskih integracija.

Kriterij važnosti, odnosno relevantnosti, predstavljen u ovom odjeljku, odnosi se na usklađenost prioriteta, mjera, aktivnosti i prioriteta sa tri glavna razvojna cilja iz originalne SRS BiH.

Rezultati i analiza upitnika i komentara radionica govore da je šest općih razvojnih prioriteta, kao i sektorski prioriteti revidirane SRS BiH definirano u skladu sa zacrtanim glavnim ciljevima. Pored malog broja mjera koje su, u vrijeme kad su definirane, imale svoj značaj, a danas njihova provedba nije moguća ili potrebna, najveći broj mjera je ocijenjen kao relevantan i nužan za daljnji razvoj BiH.

Pored činjenice da je još uvijek rano govoriti o utjecaju SRS BiH, jer rezultati se mogu očekivati u godinama koje dolaze, već sada, na osnovu procjene učesnika radionica, možemo reći da su realizirane mjere i prioriteti imale utjecaja na socioekonomski razvoj BiH, kao i na integracije EU. Potrebno je naglastiti nužnost implementacije donesenih zakonskih akata i bržeg usvajanja nužnih podzakonskih akata koji osiguravaju implementaciju i, samim tim, mjerljive rezultate zacrtanih aktivnosti.

Preporuke - DEP treba poduzimati aktivnosti na podizanju nivoa svijesti državnim autoritetima o SRS BiH i relevantnim strategijama kao o razvojnim procesima uopće, a to bi, ujedno, pomoglo i implementaciji mjera.

Nova strategija treba biti nastavak politika SRS BiH u određenim sektorima, i treba biti usmjerena prema ciljevima definiranim kroz konsultativni proces. Novi razvojni dokumenti također, trebaju prepoznati gender komponentu.

Međuinstitucionalna suradnja na različitim nivoima treba biti ojačana. Također, potrebno je osnažiti međusektorski dijalog u definiranju i dostizanju zacrtanih ciljeva.

Jasno definiranje ciljeva, instrumenata za njihovo postizanje, osnovni su preduvjet za njihovu uspješnu realizaciju.

Pored jasnih ciljeva, nužno je definirati indikatore uspješnosti na različitim nivoima. Mjere i ciljevi trebaju imati specifične, mjerljive, dostupne, relevantne, i vremenski određene indikatore praćenja.

Definiranje instrumenata uključuje jasno određivanje institucija i rokova za implementaciju, kao i finansijskih resursa i ljudskih potencijala potrebnih za njeno izvršenje. Odgovorne institucije moraju imati mehanizme i nadležnosti za ispunjenje zadataka.

Potrebno je unapređenje procesa praćenja i evaluacije unutar svih nivoa vlasti u BiH.

Bez razvoja ovih kapaciteta, skoro da je nemoguće imati uvid u rezultate urađenog i u doprinos utrošenih sredstava na život građana.

2. OKRUŽENJE IMPLEMENTACIJE

Okruženje u kojem je implementirana SRS BiH podrazumijeva sve one utjecaje i faktore koji djeluju na uspješnost njene realizacije. Veoma je teško očekivati da će ciljevi biti dostignuti, ako okruženje nije bilo naklonjeno Strategiji i njenim mjerama. Pored sveprisutnih političkih i

drugih faktora na koje su vlade u BiH mogle utjecati u periodu 2004.-2007. godine, postoje i oni faktori na koje vlade nisu mogle utjecati, poput: kretanja cijene kapitala na svjetskim tržištima, cijene energenata, regionalnih i svjetskih političkih i ekonomskih kretanja, a koji su imali značajan utjecaj na ekonomiju i društvo u BiH. Glavne potkomponente okruženja koje treba uzeti u obzir prilikom ocjene uspješnosti implementacije SRS BiH su: administrativno i pravno okruženje, političko okruženje i ekonomsko okruženje.

ADMINISTRATIVNO I PRAVNO OKRUŽENJE

BiH se sastoji od dva entiteta (Republika Srpska i Federacija BiH) i Brčko Distrikta. Ustav BiH predviđa nadležnosti određenih nivoa vlasti. Prema raspoloživim informacijama iz odgovornih institucija, jedan dio planiranih aktivnosti iz Akcionog plana SRS BiH izlaze iz okvira definiranih Ustavni nadležnosti, i zbog toga nisu mogle biti implementirane. Zakonski okvir za implementaciju ponekad se različito tumači na različitim nivoima, što je bila dodatna otežavajuća okolnost u realizaciji mjera SRS BiH. Dodatni problem čini i fragmentirana administrativna struktura, kao i neadekvatna uvezanost ljudskih resursa na različitim nivoima vlasti.

POLITIČKO OKRUŽENJE

Kompletan period implementacije SRS BiH okarakteriziran je kompleksnom političkom situacijom u BiH, koja većinom nije pogodovala implementaciji. Vijeće ministara BiH je koalicijska vlada, što svakako utječe na donošenje odluka, a interesi entitetskih vlada nisu u svakom momentu bili identični. Ovakva situacija značajno je utjecala na efikasnost realizacije razvojnih procesa.

Nakon izbora 2006. godine, Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH uspostavljen je, u novom sazivu, u novembru 2006. godine, a Dom naroda u martu 2007. godine. Vlada RS formirana je u novembru 2006. godine, Vijeće ministara BiH u februaru 2007., a Vlada Federacije BiH krajem marta 2007. godine.

U 2007. godini, BiH je parafirala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, čije potpisivanje se očekuje u 2008. godini. Parafiranje ovog Sporazuma je na liniji realizacije jednog od tri glavna cilja SRS BiH - Ubrzavanje procesa integracija u EU.

Pored vremenski dugog procesa uspostave državnih i entitetskih institucija vlasti, jedan od faktora usporavanja implementacije SRS BiH je predizborni i postizborni period, koji se odnosi na Opće izbore koji su održani u oktobru 2006. godine. Imajući sve navedeno u vidu, ne iznenađuje činjenica da su predstavnici odgovornih institucija, koje su učestvovala u procesu pripreme, implementacije i monitoringa SRS BiH, političko okruženje naveli kao jednu od ključnih prepreka razvojnom procesu.

EKONOMSKO OKRUŽENJE

Glavne odlike ekonomskog okruženja u BiH, u kojima je implementirana SRS BiH u periodu 2004.-2007., su: u početnoj fazi implementacije napravljen je pozitivan pomak u odnosima između entiteta, uveden je PDV, osiguran je stalni projicirani rast BDP-a, ratificiran je Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini - CEFTA (septembar 2007. godine), čime je BiH pristupila zoni slobodne trgovine u okviru Centralne Evrope; uočen je napredak u pristupanju BiH Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO), te u potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju BiH (SSP), potpisivanju Energetskog sporazuma ECT. Sve ovo treba, uz napredak u ostalim oblastima, doprinijeti privlačnosti za ulaganja, uređenijem

vanjskotrgovinskom sistemu i poboljšanju imidža države, što vodi ka povećanju zaposlenosti, a istovremeno i povećanom plasmanu bosanskohercegovačkih proizvoda na inozemnom tržištu.

U završnom periodu implementacije, došlo je do značajne turbulencije na svjetskom tržištu, pogotovo u cijenama građevinskog materijala, hrane, nafte i naftnih derivata. Iako su ovo elementi na koje BiH nije mogla utjecati, sasvim je sigurno da su značajno utjecali na ukupnu uspješnost razvojnih procesa u našoj zemlji.

3. INSTITUCIONALNI OKVIR PRIPREME, MONITORINGA I EVALUACIJE RAZVOJNIH DOKUMENTA U BiH

Ovo poglavlje ima za cilj da naglasi važnost sistema pripreme, praćenja i evaluacije (M&E) unutar institucija vlada u BiH. Prije svega, tokom rada u radionicama, koje su organizirane sa relevantnim predstavnicima vlada, pokušali smo doći do informacija o toku i sadašnjem stanju u odnosu na pripreme, praćenja izvršenja i evaluacije pojedinih programa aktivnosti definiranih u SRS BiH.

Institucionalni okvir za sve faze procesa pripreme, ali i za implementaciju, monitoring i evaluaciju mjera iz akcionog plana razvojnih dokumenata, mora uključiti državne strukture na svim nivoima vlasti. Proces, ukoliko želimo da bude uspješan, mora imati jaku opredijeljenost i liderstvo Vijeća ministara BiH, koje treba upravljati procesom, uz podršku entitetskih vlada.

Institucionalni okvir za koordinaciju pripreme i pripremu strateških dokumenata uključivao je, pored kompletnog osoblja EPPU/DEP-a, članove radnih grupa i lokalne eksperte za svaku oblast koja je tretirana u SRS BiH. Članovi radnih grupa, bili su predstavnici relevantnih ministarstava na državnom i entitetskom nivou. Pored ovih ključnih aktera, institucionalni okvir uključivao je komisije, ugovore sa savjetnicima iz akademske zajednice, javne rasprave i odgovarajuće koordinacije u okviru nadležne javne ustanove. Priprema strateških dokumenata često se odvija kroz projekte koji su finansirani od strane EU, fondova PHARE, CARDS i IPA, koji su općenito ocijenjeni kao veoma korisni.

Ovisno o nivou na kojem se dokument priprema, različit je stepen koordinacije i suradnje. U većini slučajeva, kada se radi o pripremi entitetskih dokumenata, suradnja je dobro organizirana, iako čak i u tom slučaju može izostati adekvatna međusektorska suradnja. U RS, situacija je poboljšana aktivnostima Ministarstva za ekonomske odnose i koordinaciju, dok u FBiH postoji značajan prostor za unapređenje procesa pripreme. Kada govorimo o pripremi dokumenata na nivou BiH, nužno je dalje jačanje institucionalne suradnje. Neke se nadležnosti podudaraju u više institucija i agencija, što dovodi do problema, pogotovo u situacijama kada institucije BiH imaju obaveze izvještavanja prema domaćim i međunarodnim institucijama, a nemaju mehanizma da to provode u praksi, jer zakonski propisi to ne omogućavaju. Naprimjer, sva potraživanja za podacima nužnim za pripremu dokumenata i M&E odvijaju se kroz upite prema nižim nivoima, koji nemaju zakonsku obavezu da izvještavaju nadležno državno ministarstvo. Tako često sve ovisi o dobroj volji pojedinaca, te bi ove aktivnosti, u cilju kvalitetnijeg, efikasnijeg i profesionalnijeg pristupa, trebalo zakonski urediti i sistematizirati. Također, ocjena je ispitanika da treba razmotriti trend centralizacije donošenja politika na državnom nivou, bez učešća entitetskog nivoa, jer operacionalizaciju aktivnosti rade entiteti. Entitetske institucije trebaju unijeti svoju viziju u razvojne dokumente. Treba također naglasiti potrebu za većom koordinacijom pripreme razvojnih dokumenata, kako bi se izbjeglo dupliranje i vođenje aktivnosti, bez uvida u druge oblasti i preuzete obaveze u drugim dokumentima. Ova primjedba već je uvažena i proces pripreme novih razvojnih dokumenata radi se metodom koja uvažava već postojeće i usvojene entitetske strategije. U cilju definiranja novih razvojnih socioekonomskih ciljeva, relevantnih za sve dijelove BiH (entiteti i Distrikt Brčko), urađena je analiza postojećih strateških dokumenata, kako bi se definirali zajednički elementi za Strategiju razvoja BiH za period 2008.-2013. i Strategiju socijalnog uključivanja.

Praćenje i evaluacija (M&E) od ključne je važnosti za adekvatno funkcioniranje javnih institucija. Ovaj sistem je nužan za poboljšanje uspješnosti vlada i za dostizanje vrijednosti koja se zove "kreiranje politika zasnovano na činjenicama", što može značajno utjecati na budžetsko odlučivanje, upravljanje i odgovornost prema javnim sredstvima.

Također, M&E je nužno kod određivanja prioriteta između konkurentnih projekata i zahtijeva učešće ne samo direktnih učesnika u procesu, nego i učešće različitih grupa građana u tim procesima. M&E informacije, pored ostalog, pružaju dokaze o efektivnosti i efikasnosti

vladinih aktivnosti, poput određenih zakona, usluga iz oblasti socijalne ili zdravstvene zaštite ili direktnih novčanih transfera.

Kreiranje jednog ovakvog sistema zahtijeva značajne napore i visok nivo koordinacije i aktivne suradnje na svim nivoima vlasti. Kako su pokazali rezultati našeg istraživanja, postizanje stvarne aktivne suradnje nije jednostavno. Općenito, proces formiranja M&E mehanizma na državnom nivou u BiH počeo je finansiranje EPPU (DEP-a) od strane Vijeća ministara BiH, dok odjeli na entitetskom i nižim nivoima vlasti, koji su zaduženi za M&E uglavnom ne postoje. Štaviše, najveći broj institucija nema ni osoblje ni praksu M&E pojedinih procesa i programa, iako nema zakonskih prepreka za ove aktivnosti. Praćenje i evaluacija uglavnom se vrši kroz pojedinačne projektne aktivnosti, bez značajnijeg uvezivanja sa drugim projektima i stvarne procjene efekata. Prema nalazima iz obavljenih razgovora sa oko 50 predstavnika vlada u BiH, vlade su zaista u početnoj fazi izrade i korištenja informacija praćenja i evaluacije. U tom pogledu, naglašavamo potrebu za izgradnjom i jačanjem sistema M&E unutar vlada.

Jedan od najvažnijih faktora razvoja sistema M&E je procjenjivanje trenutnog stanja i potražnja takvih informacija od strane relevantnih predstavnika. Ova vrsta potražnje, koja se odnosi na pripremu podataka i pripremu određenih indikatora, kreira i potražnju prema statističkim institucijama.

Dakle, kvalitetna uspostava sistema M&E zahtijeva sljedeće preduvjete:

- Potražnju za rezultatima,
- Jačanje statističkog sistema,
- Razvoj ljudskih kapaciteta,

Obuku u vršenju M&E i korištenju tako dobijenih informacija i takvu strukturu koja bi osigurala objektivnost i kvalitet.

U Ministarstvu zdravlja i socijalne politike u Vladi RS, formiran je Sektor za monitoring i evaluaciju, počelo se sa zapošljavanjem osoblja i pomoćnik ministra u Sektoru je već izabran. Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS ne bavi se statistikom, ali dobija zdravstvene indikatore od Instituta za zaštitu zdravlja RS, finansijske indikatore od Fonda zdravstvenog osiguranja i indikatore kvaliteta od Agencije za akreditaciju i unapređenje kvaliteta. Ministarstvo dobija analitičko-sintetičke izvještaje iz ovih institucija, i oni daju jasnu sliku situacije u sektorima za koje je Ministarstvo nadležno. Na osnovu dobijenih izvještaja usmjerava se rad sektora.

4. PROCJENA PROCESA IMPLEMENTACIJE SRS BiH

4.1. METODOLOGIJA

Ovaj Izvještaj koristi metod rapidne procjene vladinih aktivnosti i/ili programa vezanih za SRS BiH. On obuhvata pregled ciljeva i prioriteta SRS BiH, slijedeći logički okvir Strategije, koji je uspostavljen u revidiranom dokumentu (utvrđuje i prati ciljeve, njihove odgovarajuće prioritete, mjere, i njihovu vezu). Dostupni podaci također su uključeni u izvještaj. Ovakav pristup može se koristiti kod različitih procjena, a s obzirom da je proces u kojem se prati implementacija SRS BiH zvanično završen sa 2007. godinom, još uvijek je rano za procjenu utjecaja same Strategije, pa je, smatramo, ovo za sada najbolji metod. U ovaj Izvještaj uvršteni su nalazi iz ranijih izvještaja, rezultati rada radionica sa fokus grupama, nalazi iz obavljenih polustrukturiranih razgovora, upitnika, kao i primarni i sekundarni izvori podataka.

Ključna prednost ovakvog pristupa je brzina pripreme i nizak nivo troškova. Glavni nedostaci, poredeći sa složenijim tehnikama ocjene, jesu slabija empirijska potkrijepljenost nalaza i slabije analize tih nalaza. Također, usljed ovakvog pristupa, teže je ustanoviti uzročno-posljedičnu vezu između pojedinih mjera i programa s empirijskim nalazima o promjeni socioekonomskih pokazatelja. Ovakav pristup, pored navedenih prednosti, uvjetovan je samom Strategijom, kao i stanjem statističkog sistema u BiH, koji je nužno ojačati.

4.2. VERIFIKACIJA USPJEŠNOSTI-INDIKATORI

Prilikom ocjenjivanja uspješnosti, utjecaja i efikasnosti određenih programa, od vitalnog je značaja posjedovanje adekvatnih statističkih podataka, koji se odnose na ulazne, izlazne i parametre procesa definiranog SRS BiH. Pored ovih indikatora, ne manje važni su bazni indikatori i projekcije, dakle, precizan opis trenutne situacije i željenih rezultata. SRS BiH, u određenoj mjeri, definira bazne i projektira željene rezultate na makronivou, međutim, indikatori uspješnosti pojedinačnih mjera, odnosno politika, često izostaju. Navedeni razlozi značajno su utjecali na izbor metoda ove procjene, odnosno, stavljanje akcenta na kvalitativne pokazatelje.

Određen napredak napravljen je u oblasti makroekonomskih statistika. U 2006. godini CPI (indeks potrošačkih cijena) je publiciran. Međutim, gotovo je nemoguće doći do bilo kakvih statističkih podataka iz granskih statistika. Potrebno je još jednom naglasiti da, bez uređenog, standardiziranog sistema statistike, metoda pripreme, kao i pravovremenog objavljivanja relevantnih podataka, nije moguće u potpunosti dati ocjenu programa, a pogotovo ne ovako složenog i sveobuhvatnog strateškog razvojnog dokumenta, poput SRS BiH. Pored nužnosti posjedovanja statističkih podataka za osmišljavanje aktivnosti u okviru vlada, o uređenosti statističkog sistema u dobroj mjeri će ovisiti i apsorpcijska moć u prihvatu fondova EU, namijenjenih za razvoj. Dakle, bez svake sumnje je da statistički sistem u BiH treba biti uređen i ojačan iz više razloga.

4.3. PROJEKCIJA VAŽNOSTI I UTJECAJA SRS BiH KORISTEĆI KVALITATIVNI PRISTUP

4.3.1. Značaj i utjecaj

Termin **značaj ili relevantnost**, u slučaju ove procjene, predstavlja ocjenu veze između zacrtanih mjera i socioekonomskih pitanja koja adresiraju mjere i prioritete.

Pitanje **utjecaja** odnosi se na dobijanje odgovora na pitanje: Da li je došlo do promjene na terenu usljed aktivnosti koje se odnose na realizaciju određene mjere iz SRS BiH, i u kojoj mjeri je aktivnost SRS BiH doprinijela novonastaloj situaciji?

4.3.2. Opšti razvojni prioriteti SRS BiH

Originalna SRS BiH je sadržavala preko 850 aktivnosti¹, s ograničenim utvrđivanjem prioriteta. U toku revizije SRS BiH, više od pola ovih aktivnosti bile su ili kompletirane, ili u procesu realizacije, i nije im potrebno dodatno utvrđivanje prioriteta. Sektorskim poglavljima revidirane SRS BiH utvršeno je su oko 300 aktivnosti, koje su još uvijek zahtijevale pažnju, od kojih je 120 aktivnosti trebalo dodatno utvrđivanje prioriteta.

Proces monitoringa i evaluacije ukazao je na činjenicu da su **tri glavna cilja**, definirana u originalnom dokumentu SRS BiH, ostala veoma aktuelna, kao i na početku procesa.

Glavni ciljevi su:

1. Osmisliti preduvjete za održiv i balansiran ekonomski razvoj
2. Smanjiti siromaštvo
3. Ubrzati integracije u EU

Proces monitoringa i evaluacije također ukazuje na činjenicu da bi efekti implementacije mogli znatno uznapredovati, prvo, kroz utvrđivanje prioriteta, bolje i realnije planiranje implementacije reformskih procesa u BiH, produbljivanje monitoringa implementacije SRS BiH do lokalnog nivoa, i drugo, kroz značajnije uključivanje predstavnika civilnog društva u sve aktivnosti. U revidiranoj SRS BiH razmotreni su prioriteti, polazeći od vrha nadolje, iz nacionalne perspektive, i od dna prema gore, koristeći podatke koji su dolazili iz raznih sektora.

Djelomične promjene u strukturi revidiranog, u odnosu na originalni dokument Strategije, omogućile su promjene ove vrste. Revidirana SRS BiH predstavlja napredak u metodi pripreme strateških dokumenata, iako postoji značajan prostor za dalje unapređenje. Ovaj proces doveo je do definiranja **šest općih razvojnih prioriteta**, kao i prioriteta u oblasti svakog sektora - **sektorske prioritete**, od kojih svaki ima određeni broj prioriternih mjera, koje su u središtu pažnje revidirane SRS BiH.

4.4. FOKUS GRUPE

Fokus grupe okupljene su sa ciljem da daju ocjenu važnosti i utjecaja, kako smo prije definirali u metodologiji. Održano je šest radionica, na kojima su učestvovali predstavnici vlada, civilnog društva, sindikata i udruženja poslodavaca i poljoprivrednika. Tematski, svaka radionica bila je povezana sa jednim od sljedećih općih razvojnih prioriteta:

1. Održati makroekonomsku stabilnost
2. Povećati privatne investicije
3. Restrukturirati ekonomiju
4. Povećati zaposlenost i poboljšati veze između ljudskih potencijala i tržišta rada
5. Poboljšati sistem socijalne zaštite
6. Povećati transparentnost i mogućnosti društva u BiH

U toku trajanja radionica, od grupa je traženo mišljenje o relevantnosti/važnosti i utjecaju određenih mjera i sektorskih prioriteta na opće razvojne prioritete i ciljeve.

4.5. UPITNICI

Upitnici pripremljeni za učesnike radionica bili su usredsrijeđeni na ocjenu važnosti/relevantnosti i utjecaja pojedinih mjera na sektorske prioritete i njihove važnosti i utjecaja na opće razvojne prioritete (u Aneksu možete naći primjer upitnika).

Od učesnika je traženo da se izjasne na skali od 1 do 4 o važnosti i utjecaju pojedinih mjera i sektorskih prioriteta prema sljedećoj legendi:

¹ Termin "aktivnosti" je korišten da bi se opisale individualne mjere, dok se termin "mjere" koristio da se opišu grupne aktivnosti.

Važnost/relevantnost

- Ocjena 4 - Visoka važnost/relevantnost* - Mjera (ili sektorski prioritet ili opći razvojni prioritet) direktno je vezana za postignuća sljedećeg nivoa ciljeva i bila je neophodna za ta postignuća;
- Ocjena 3 - Važno/relevantno* - Mjera (ili sektorski prioritet ili opći razvojni prioritet) je bila direktno vezana za postignuća sljedećeg nivoa ciljeva;
- Ocjena 2 - Manje važno/relevantno* - Mjera (ili niži cilj ili opći prioritet) je bila periferno vezana za postignuća sljedećeg nivoa ciljeva;
- Ocjena 1 - Nevažno/nerelevantno* - Mjera (ili niži cilj ili opći prioritet) nije bila vezana za postignuća sljedećeg nivoa ciljeva.

Uticaj

- Ocjena 4 - Visok utjecaj* - Mjera (ili sektorski prioritet ili opći razvojni prioritet) dala je značajan doprinos postignuću sljedećeg nivoa ciljeva i bila je neophodna za ta postignuća;
- Ocjena 3 - Utjecajno* - Mjera (ili sektorski prioritet ili opći razvojni prioritet) je dala umjeren doprinos postignuću sljedećeg nivoa ciljeva;
- Ocjena 2 - Manji utjecaj* - Mjera (ili sektorski prioritet ili opći razvojni prioritet) je dala manji doprinos postignuću sljedećeg nivoa ciljeva;
- Ocjena 1 - Bez utjecaja* - Mjera (ili sektorski prioritet ili opći razvojni prioritet) nije dala doprinos postignuću sljedećeg nivoa ciljeva.

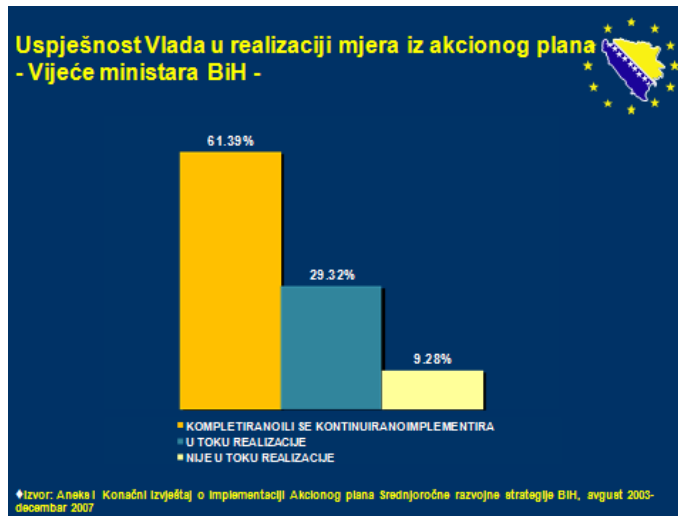
Ova gradacija će, u sljedećim poglavljima, biti korištena kao osnova za grafičko prikazivanje rezultata.

4.5.1. Osnov kvalitativne procjene

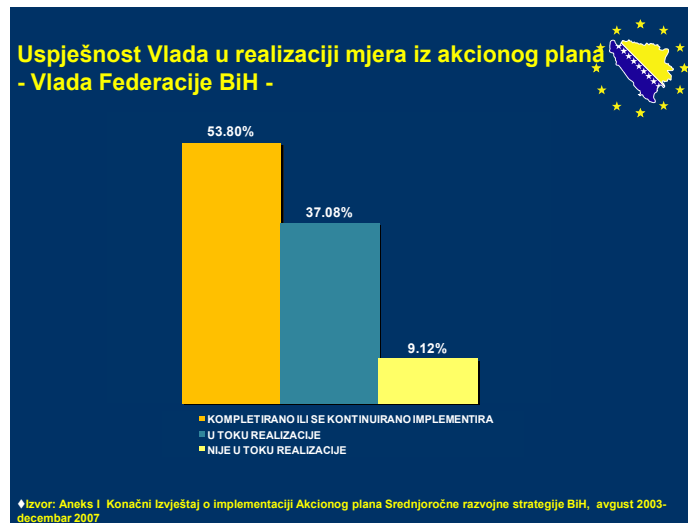
Upitnik koji je već predstavljen, sadrži skalu za svaku mjeru na kojoj su ispitanici mogli ocijeniti važnosti i utjecaj pojedine mjere prema sektorskom prioritetu, kao i sektorskih prioriteta prema općim razvojnim prioritetima SRS BiH. Ovaj pristup osigurao je mogućnost da se izračuna prosjek za svaki sektorski prioritet prema važnosti i utjecaju na osnovu rezultata dobijenih od učesnika radionica. Prosjek svakog sektorskog prioriteta će biti grafički predstavljen na sljedećim stranicama. Pored ovog, u analizi će biti korišteni i komentari zabilježeni tokom rada radionice, kao i komentari iz individualnih razgovora s implementatorima mjera.

4.6. STEPEN IMPLEMENTACIJE

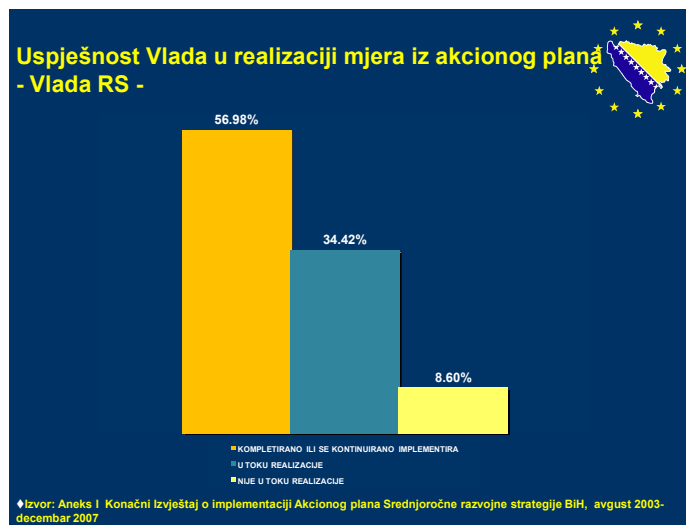
U periodu do 30. decembra 2007. godine bila je predviđena implementacija 969 mjera. Ukupno je kompletirano, ili se kontinuirano implementira 580 mjera, odnosno 59,85% od ukupnog broja mjera. Od preostalih 389 mjera, u toku realizacije je 309 mjera, dok kod 80 mjera planirani proces implementacije nije počeo. Mjere imaju više nosilaca, i to je uzeto u obzir kod analize uspješnosti.



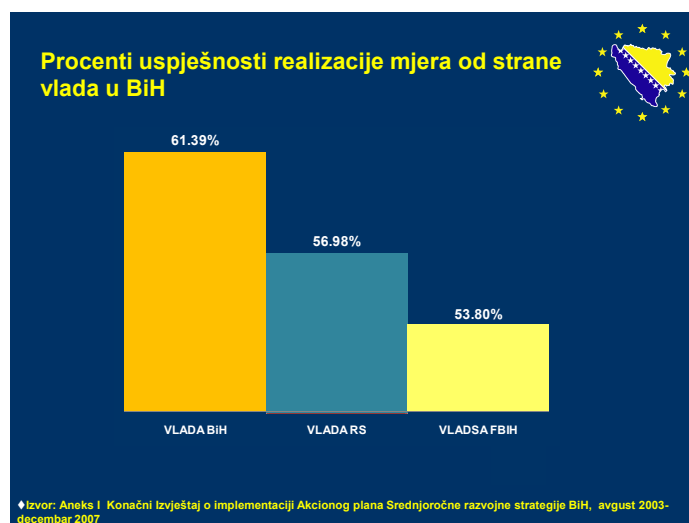
Od ukupno 969 mjera, VM je nosilac 474 mjere, ili oko 48,9% od ukupnog broja mjera predviđenih za realizaciju. Od toga, VM je usvojilo 291 mjeru, ili 61,39% od predviđenog broja mjera.



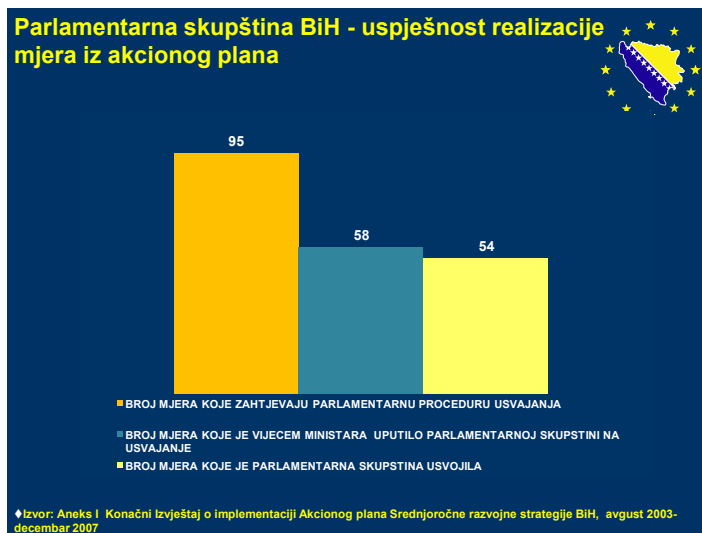
Vlada Federacije BiH nosilac je 658 mjera, ili 67,9% od ukupnog broja mjera predviđenih za realizaciju. Od toga, Vlada Federacije BiH je usvojila 354 mjere, uključujući i mjere koje se kontinuirano implementiraju, ili 53,8% od ukupnog broja mjera za čiju implementaciju je nosilac Vlada Federacije BiH.



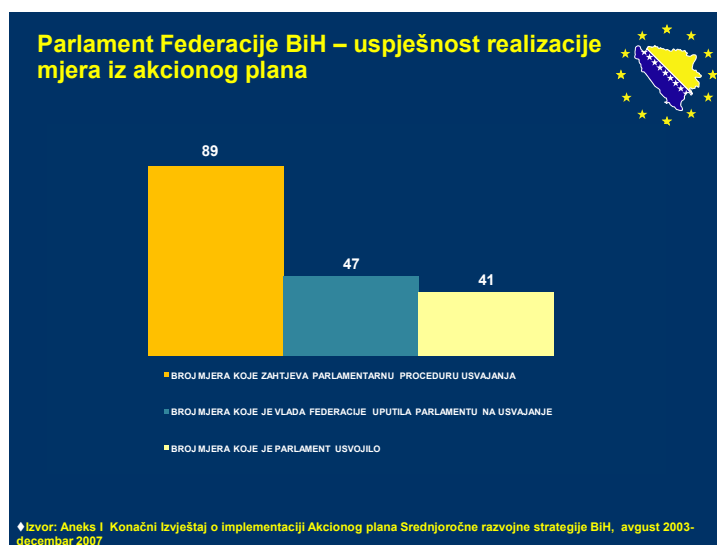
Vlada RS nosilac je 616 mjera, ili 63,57% od ukupnog broja mjera predviđenih za realizaciju. Od toga je Vlada RS usvojila 351 mjeru, ili 56,98% mjera, uključujući i mjere koje se kontinuirano implementiraju.



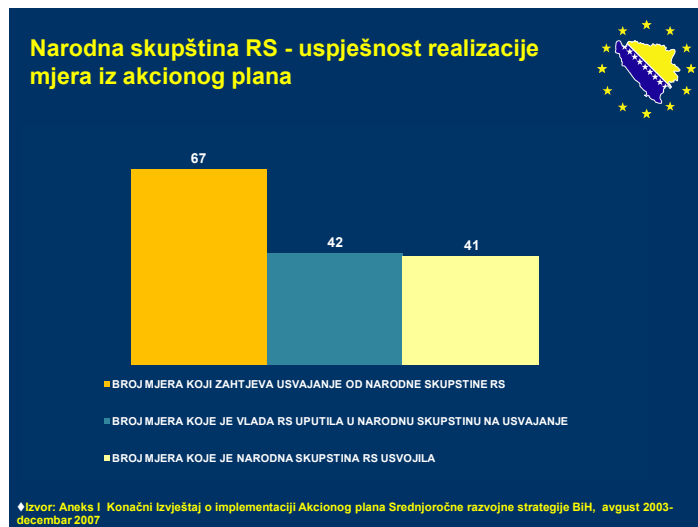
Uspješnost realizacije mjera od strane vlada: VM BiH 61,39%, Vlada RS 56,98%, Vlada FBiH 53,8% od ukupnog broja mjera predviđenih za implementaciju jedne od vlada ili VM.



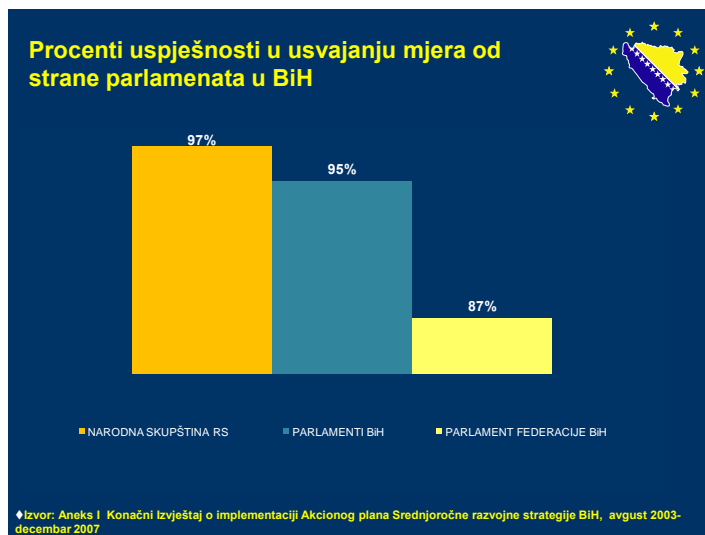
Vijeće Ministara BiH je u skupštinsku proceduru uputilo 58 mjera. Parlamentarna skupština BiH je usvojila 54 mjere što predstavlja blizu 93% od ukupnog broja mjera upućenih od strane VM BiH.



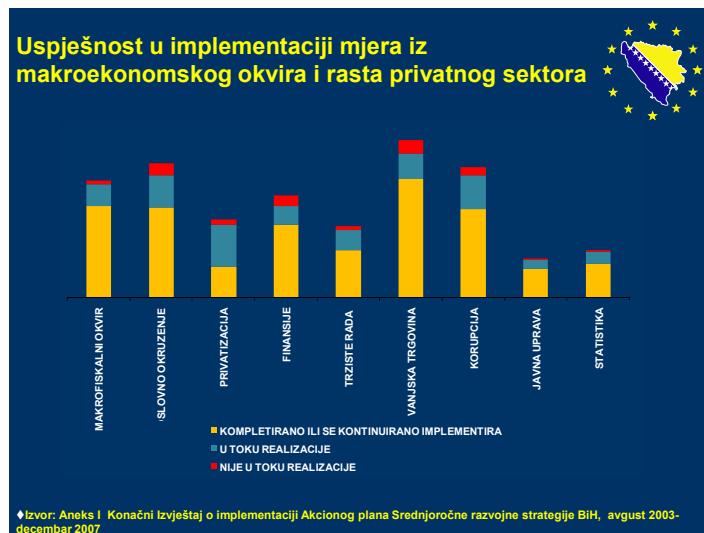
Vlada Federacije je u parlamentarnu proceduru uputila 47 mjera, od čega je Parlament usvojio 41 mjeru što predstavlja 87% od ukupnog broja mjera koje je Vlada Federacije uputila na usvajanje.



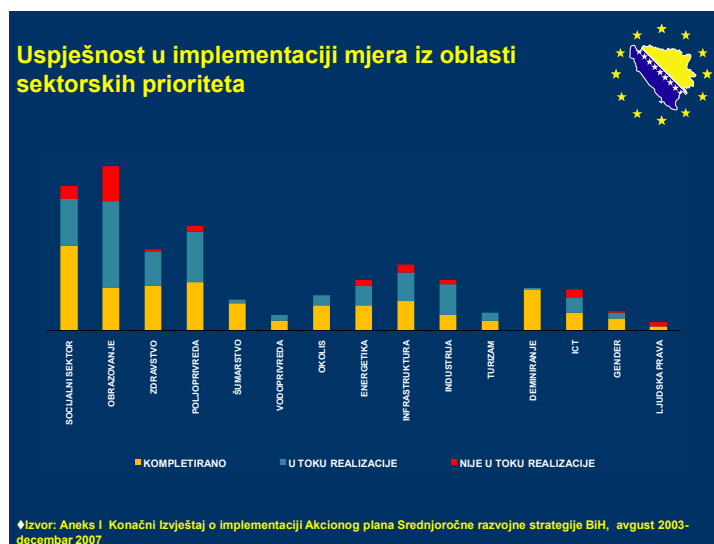
Vlada RS-a je u skupstinsku proceduru uputila 42 mjere od čega je usvojila 41 mjeru što je 97,6% od ukupnog broja upućenih mjera.



Procenti uspješnosti zakonodavnih vlasti: Narodna skupština RS 97%, Parlament BiH 95%, Parlament Federacije 87%.



Analiza uspješnosti implementacije mjera iz oblasti makroekonomskog okvira ukazuje da je potrebno ubrzati reforme posebno u oblastima poslovnog okruženja i privatizacije.



Implementacija u oblastima obrazovanja, ljudskih prava, razvoja ICT-a posebno zaostaje, dok su sektori turizma, vodoprivrede, šumarstva, deminiranja, okoliša, sektori u kojima su mjeri ili u potpunosti realizirane ili su aktivnosti započete.

5. NALAZI I ZAKLJUČCI

5.1. OPŠTI PRIORITET 1: ODRŽATI MAKROEKONOMSKU STABILNOST

5.1.1. Osvrt na rezultate

Osvrt na rezultate je najbolji ako smo u poziciji da adresiramo ciljeve Strategije, odnosno definirane očekivane rezultate i stvarne pokazatelje za posmatrani period. U tabeli koja slijedi, a koja se odnosi na makroekonomsku stabilnost, možemo vidjeti projicirane ciljeve² i ostvarene makroindikatore.

Tabela 5.1.1.a.

Monitoring indikator	Period			
	2004	2005	2006	2007.*
Bruto društveni proizvod				
BDP nominalni u milionima		16.928	19.106	20.596
Realni BDP rast (%)		4.3	6.2	5.0
Cilj SRS BIH 2004-2007 (a)	5.1	5.5	5.5	5.5
Cijene				
CPI (indeks potrošačkih cijena)		2.5	6.1	1.9
Cilj CPI SRS BIH 2004-2007 (a)	0.9	1.8	2	2.2
Fiskalni bilans				
Saldo Konsolidirani budžet BIH		2.4	2.9	n.a
Cilj SRS BIH 2004-2007 (a)	0.1	-0.7	-0.8	-0.6
Vanjska trgovina				
Izvoz roba i usluga (u milionima KM)		5.583	6.993	8.741
ostvarena stopa rasta izvoza u %		20.3	25.2	25
Cilj rasta izvoza u % SRS BIH 2004-2007 (a)	22	13	14	15
Uvoz roba i usluga (u milionima KM)		12.643	12.704	15.499
ostvarena stopa rasta uvoza u %		13.3	0.5	22
Cilj rasta uvoza u % SRS BIH 2004-2007 (a)	12	5.4	6.5	6.5
Bilans roba i usluga (u % BDP-a)		-38.8	-27.9	-30.6
Saldo tekućeg računa				
U milionima KM		-3.357	-2.041	-3.014
U % BDP-a		-19.8	-10.7	-14.6
Cilj SRS BIH 2004-2007 u % BDP-a (a)	-15.6	-15.2	-13.6	-11.3
Bruto službene rezerve				
U milionima KM		4224.5	5451.7	6814.6
U mjesecima uvoza roba i usluga		4.3	5.3	5.8
Cilj SRS BIH 2004-2007 u mjesecima uvoza roba i usluga (a)	4.5	4.4	4.3	4.1
Servisiranje vanjskog javnog duga				
U % izvoza roba i usluga		4.1	3.9	3
Cilj SRS BIH 2004-2007 (a)	7.2	7	6.1	4.4

(a) izvor prvobitnih projekcija je MMF

* projekcija DEP-EPRU. Ako nije drugačije naznačeno kao izvor korišten: DEP- JEI "Ekonomski trendovi jan-juni 2007"

² Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004.-2007.(PRSP)

Makroekonomska stabilnost prvi je opći razvojni prioritet. Danas većina ekonomista smatra da je makroekonomska stabilnost jedan od preduvjeta ekonomskog razvoja. Pod makrostabilnošću SRS BiH podrazumijeva se stabilnost, prije svega cijena, zatim fiskalna održivost i održivost vanjskotrgovinskog bilansa. Kao što možemo vidjeti (tabela 5.1.1.a.), SRS BiH je dala određene projekcije na osnovu projekcija Međunarodnog monetarnog fonda, koje su predstavljene u tabeli i podrazumijevale su "reformski scenarij". Realni rast bruto domaćeg proizvoda (RBDP) projiciran je tako da se kreće oko 5,5% od 2004. do 2007. godine, što je i ostvareno. RBDP je rastao tokom 2005., 2006. i 2007. godine na nivou od 4,3%, 6,2% i 5% respektivno. Rast RBDP-a uzrokovan je prvenstveno rastom domaće potražnje i povoljnijim omjerom vanjskotrgovinske razmjene. Domaća potražnja, pored rasta u prihodima, uzrokovana je i značajnim rastom kreditne ekspanzije privrednih subjekata i stanovništva. Također, povoljnija vanjskotrgovinska bilansa je razlog ovakvog rasta BDP-a. SRS BiH je za tri godine projicirala rast izvoza po stopama od 13%, 14% i 15%, međutim, ostvareni rast je daleko premašio projekcije, što je posebno reflektirano u 2006. godini, kada je stopa rasta izvoz bila 25,2%, dok je uvoz rastao sa svega 0,5%. Uvođenje poreza na dodanu vrijednost (PDV) po jedinstvenoj stopi od 17% značajno je doprinijelo ovakvoj slici u 2006. godini, prvenstveno zbog bolje registracije izvoza i usporavanja rasta potrošnje, koja je, velikim dijelom, iz uvoza.

U 2007. godini dolazi do uravnoteženosti tržišta nakon uvođenja PDV-a, kao i do ponovnog pogoršavanja bilansa tekućeg računa, koja iznosi 14,6% BDP-a. Možemo reći da su ciljevi SRS BiH vezani za bilans tekućeg računa u 2006. godini ispunjeni, dok se u 2007. godini situacija pogoršala. U okviru SRS BiH definirane su aktivnosti na unapređenju vanjskotrgovinske razmjene, podrške privredi i poljoprivredi i osiguravanju standarda o porijeklu i kvalitetu uvoznih roba koje, u značajnoj mjeri, nisu realizirane. Deficit tekućeg računa pokriva se jakim ulivom kapitala i transferima, pa tako bruto službene rezerve rastu u većoj mjeri nego što je zacrtano u ciljevima SRS BiH, što iznosi 4.3, 5.3 i 5.8 mjeseci uvoza za godine 2005., 2006. i 2007. respektivno.

Ovakva pozicija službenih rezervi osigurava funkcioniranje Centralne banke BiH (CBBiH) na principima valutnog odbora. Iako u proteklim godinama bilježimo rast monetarnih agregata M2, (% promjena, g/g 2004.-2007.) 19,9%, 18,4%, 20,9%, 27,2%, CBBiH je, kroz valutni odbor, osigurala stabilnost cijena i povjerenje u konvertibilnu marku (BAM). Ako izuzmemo 2006. godinu koja, zbog uvođenja PDV-a, ima značajniji rast općeg nivoa cijena od 6,1%, možemo reći da je inflacija bila u skladu sa ciljevima SRS BiH.

Javni vanjski dug se smanjuje, i, kao rezultat toga, pozicije servisiranja duga BiH su ojačale i premašile očekivanja projicirana SRS BiH, i tako u 2007. godini dostigle nivo od 3% izvoza roba i usluga, što govori u prilog jačanju fiskalnih pozicija. Uvođenje PDV-a također je osiguralo povećanje javnih prihoda na oko 45% BDP-a u 2006. godini, što je opet rezultiralo povećanom javnom potrošnjom. Izvršenje budžeta u 2007. godini, također, pokazuje povećanje javne potrošnje kroz povećanja plaća i socijalnih transfera. Uprkos ovom povećanju, fiskalne pozicije su i dalje jake i govore o suficitu od 2,4% i 2,9% u 2005. i 2006. godini, a koji očekujemo i u 2007. godini. SRS BiH je projicirala blagi fiskalni deficit, što može doprinijeti razvoju.

Pitanje deficita tekućeg računa, kao i pitanje zapošljavanja, koje će biti navedeno u posebnom poglavlju, ostaju najveći izazovi bosanskohercegovačke ekonomije. Reformski scenarij projekcije SRS BiH bio je "oprezan" u projekcijama, i mora se naglasiti da je realni rast BDP-a još uvijek daleko ispod potencijalnog, koji bi bilo moguće dostići, ukoliko bi se angažirali raspoloživi ljudski potencijali i prirodni resursi u BiH.

RAZVOJNI PRIORITET

1. ODRŽATI MAKROEKONOMSKU STABILNOST

SEKTORSKI PRIORITET

Osigurati nizak
nivo inflacije

Podrška tržištima
kapitala

Jačanje kvaliteta i konkurentnosti
domaće proizvodnje

Harmoniziranje zaštite
domaće proizvodnje sa EU

MJERE

1. Obezbjediti nastavak
aktivnosti valutnog odbora

2. Omogućavanje CBBiH da
igra ograničenu ulogu
„banke zadnjeg utočišta“, u
okviru valutnog odbora

3. Definirati i usvojiti
legislativu, s ciljem
rješavanja unutarnjeg duga

4. Usvojiti Zakon o kontroli
proizvoda za hranu za
ljudsku i životinjsku
upotrebu BiH

5. Jačati ekonomsku statistiku,
uključujući nacionalne
račune i monitoring kretanja
kapitala u i iz zemlje

6. Odabrati strateške proizvode
u okviru zakona o poticajima

7. Ukinuti carine na polugotove
proizvode i opremu za
strateške grane

8. Razmotriti izvodljivost
usvojenja tzv. sezonskih
carina

9. Završiti bilateralne
razgovore sa Srbijom i
Crnom Gorom i Hrvatskom,
o produženju asimetričnog
pristupa primjeni ugovora o
slobodnoj trgovini u oblasti
poljoprivrede

10. Izgraditi kapacitete u
oblasti standarda,
certifikacije i kvaliteta u
skladu sa pravilima EU,
uključujući:
infrastrukturu,
institucije za kontrolu
kvaliteta proizvoda,
korištenje ISO9000, CE

11. Ojačati rad Odjela za
promoviranje izvoza u
Ministarstvu vanjske
trgovine i ekonomskih
odnosa BiH

12. Finansijski ojačati IGA
kao Izvozno kreditnu
agenciju BiH

13. Postići priključenje BiH u
punopravno članstvo u
WTO

14. Zaključiti veterinarske
ugovore sa zemljama
potpisnicama ugovora o
slobodnoj trgovini

15. Uvesti i provesti mjere
netarifne zaštite
poljoprivredne
proizvodnje, kao
reciprocitet za mjere
implementirane od strane
drugih zemalja

16. Definirati strateške grane
poljoprivrede, kako bi
istražili mogućnosti
zadržavanja trenutnog
nivoa, ili povećati njihovu
zaštitu u pregovorima sa
WTO i EU, kao i
bilateralnim partnerima
sa kojima su potpisani
ugovori o slobodnoj
trgovini

SEKTORSKI PRIORITET

Poboljšana fiskalna konsolidacija

Smanjenje javnih rashoda

Poboljšanje prikupljanja javnih prihoda

Jačanje transparentnosti i kontrole javnih rashoda

MJERE

17. Nastaviti trend smanjenja učešća vladinog sektora u BDP-u

18. Poduzimati redovne revizije entitetskih SOR-ova

19. Provesti monitoring kantonalnih i opštinskih budžeta

20. Smanjiti sektorske izdatke na obrazovanje, zdravstvo, i socijalna davanja do planiranog nivoa

21. Poboljšati izvršenje budžeta u sektoru obrazovanja, koje je konzistentno sa cijelim programom reforme javnih rashoda, te izvršiti usklađivanje budžetskih stavki i stvarnih rashoda

22. Ograničiti nivo plaća u javnom sektoru

23. Nastaviti smanjenja izdataka za odbranu

24. Uvođenje jedinstvene metodologije ocjene carina u svim carinskim ispostavama

25. Nastavljanje pregovora za povrat potraživanja koja proizilaze iz poslova koje su kompanije BiH uradile prije rata (Irak i Libija)

26. Realizacija SWAP aranžmana

27. Uključiti izvorne prihode entitetskih direkcija za ceste/puteve u entitetske budžete, RS Direkciju za ceste u RS budžet, a u FBiH i osigurati punu transparentnost utroška sredstava od strane Direkcije za ceste FBiH, uključujući kantonalne direkcije

28. Uključiti vanbudžetske fondove u budžete

29. Uspostaviti integralni sistem e-governmenta – mrežnu infrastrukturu na svim nivoima

5.1.2 Važnost i utjecaj

Održanje makroekonomske stabilnosti - ovaj opći prioritet planirano je da bude ostvaren kroz osam sektorskih prioriteta i odgovarajućih mjera.

Sektorski prioriteti definirani za realizaciju ovog općeg prioriteta su:

1. Osiguravanje niskog nivoa inflacije
2. Podrška tržištima novca
3. Jačanje kvaliteta i konkurentnosti domaće proizvodnje
4. Usuglašavanje zaštite domaće proizvodnje sa normama EU
5. Poboljšanje fiskalne konsolidacije
6. Smanjenje javnih rashoda
7. Poboljšanje prikupljanja javnih prihoda
8. Jačanje transparentnosti i kontrole javnih rashoda

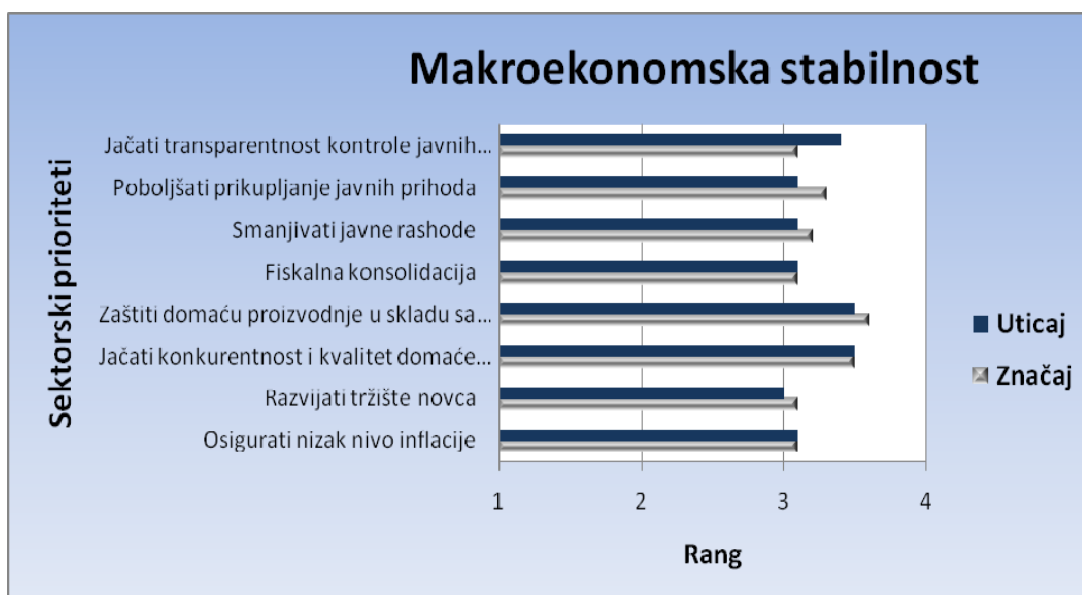
U ovom dijelu, pokušali smo ocijeniti važnost i utjecaj sektorskih prioriteta i odgovarajućih mjera na ostvarivanje prioriteta „Održanja makroekonomske stabilnosti“. Rezultati i analiza odgovora učesnika radionice govore da su mjere i sektorski prioriteti u oblasti makroekonomske stabilnosti odabrani na takav način da su zaista, u najvećem broju, izuzetno važni i relevantni. ***Pored opće ocjene da su mjere relevantne, naglašena je i potreba da se određeni broj mjera koje nisu implementirane, preuzme u narednom periodu, što dovoljno govori o važnosti mjera.***

Na Grafikonu 1. mogu se vidjeti rezultati upitnika, koji je sastavni dio ove analize. Ovi rezultati govore dodatno u prilog relevantnosti mjera SRS BiH u periodu 2004.-2007. godine. Od pojedinačnih mjera, pored ostalih, učesnici radionice naglasili su važnost zakona definiranog SRS BiH kao *Zakon o hrani*, a čije ispunjenje se spominje u većem broju akata. Prema navodima učesnika, ovo je ključni Zakon, sa stanovišta zdravstvene zaštite i sa stanovišta konkurentnosti. Međutim, implementacija ovog Zakona kasni.

Za predstavnike poljoprivrednika, a u okviru SRS BiH, poticaji i ukidanje carina na opremu i repromaterijal predstavljaju ključne podstreke razvoju i konkurentnosti domaće poljoprivrede. Svi ovi problemi su, naravno, vezani sa vanjskotrgovinskim bilansom i konkurentnosti naših proizvoda. *Nužan je razvoj institucija koje rade na promociji izvoza, kao i primjena istih standarda za uvoznju robu, koji se primjenjuju za proizvode BiH na ulazu u druge države.* Neke mjere, poput „sezonskih carina“, u suprotnosti su sa naporima BiH za učlanjenje u Svjetsku trgovinsku organizaciju i s uvjetima preferencijalnog režima, koje je BiH dobila od strane EU.

Kada govorimo o utjecaju sektorskih prioriteta, rezultati upitnika nam govore da je postojao utjecaj na održanje makroekonomske stabilnosti (Grafikon 1). Međutim, nedostatak implementacije određenih mjera koje su usvojene, umanjuje efekte cijelog sektora. Pored nedostatka implementacije, na terenu postoji i problem određenog broja mjera koje nisu realizirane.

Grafikon 1: Uticaj i značaj sektorskih prioriteta na održanje makroekonomske stabilnosti



5.2. OPŠTI RAZVOJNI PRIORITET 2: POVEĆATI PRIVATNE INVESTICIJE

5.2.1. Osvrt na rezultate

Povoljno poslovno okruženje, podrazumijeva adekvatnost pravnog, socijalnog, sigurnosnog, odnosno općeg društveno-ekonomskog ambijenta za realizaciju poslovnih aktivnosti BiH.

U Srednjoročnoj razvojnoj strategiji BiH 2004.-2007., navode se ciljevi unapređenja poslovnog okruženja za domaća i strana ulaganja i podrška poduzetništvu:

1. Podržati razvoj poduzetništva i brži rast privatnog sektora (*Ukloniti administrativne prepreke za pokretanje poduzeća: smanjiti vrijeme potrebno za registraciju poduzeća na 15 dana*);
2. Stvoriti preduvjete za efikasniji proces privatizacije (*Povoljnija poslovna klima će predstavljati značajnu podršku procesu privatizacije*);
3. Privući veći obim stranih ulaganja (*U periodu od 1996. do 2002. godine BiH je privukla oko 2.1 milijardu KM na ime stranih investicija. U periodu od 2003. do 2007. godine bit će potrebno privući dodatne 2 milijarde dolara³ USD na ime stranih investicija*).

Prije svega, bitno je napomenuti da naša zemlja oskudijeva s indikatorima koji su vezani za ambijent investiranja u Bosni i Hercegovini, posebno u domenu malih i srednjih poduzeća.

Doing Business⁴ putem indikatora daje preglednu sliku poslovnog okruženja, što se može vidjeti u tabeli 5.2.1.a, koja daje pregled nekih od pokazatelja poslovanja u Bosni i Hercegovini.

³ Mnistarstvo za vanjsku trgovinu i ekonomske odnose BiH, IMF

⁴ Doing Business je vodič za evaluaciju propisa, koji imaju direktni utjecaj na ekonomski rast, objavljuje se godišnje od strane Svjetske banke.

Tabela 5.2.1.a: Poslovanje u Bosni i Hercegovini (2004. – 2007.)

	2004	2005	2006	2007
Pokretanje poslovanja				
Procedure (broj)	12	12	12	12
Vrijeme (dani)	59	54	54	54
Troškovi (% od prihoda po glavi)	51.8	46.2	40.9	37
Minimalni kapital (% prihoda po glavi)	379.1	65	57.4	52
Registrowanje vlasništva				
Procedure (broj)		7	7	7
Vrijeme (dani)		331	331	331
Troškovi (% vrijednosti vlasništva)	na	6.1	6	5
Plaćanje poreza				
Plaćanja (broj)	na	na	73	73
Vrijeme (sati po godini)	na	na	100	100
Prekogranična razmjena				
Dokumenti za izvoz (broj)	na	na	9	5
Vrijeme izvoza (dani)	na	na	43	22
Dokumenti za uvoz (broj)	na	na	15	7
Vrijeme uvoza (dani)	na	na	43	25

Unatoč raznim mjerama koje su implementirane i koje su bile u funkciji unapređenja poslovne klime, odnosno povećanja privatnih investicija, rang Bosne i Hercegovine se pogoršava tako da je, u 2007. godini, pala sa 91 mjesta na 95 mjesto. To ne znači da se u BiH ništa ne poduzima za stvaranje bolje poslovne klime, nego da se u drugim državama reforme provode brže i efikasnije.

Doing Business ocijenio je da je Bosna i Hercegovina na trinaestom mjestu po lakoći dobijanja kredita za poslovanje, i to je ujedno i najbolji rang. U tabeli 5.2.1.b prikazana je promjena ranga u svih 11 oblastima.

Tabela 5.2.1.b: Pozicija BiH u jedanaest oblasti reformi za unapređenje poslovnog okruženja

Olakšice u...	RANG u 2007	RANG u 2006	PROMJENA RANGA
Vođenju poslovanja	105
Započinjanju posla	150	147	-3
Pribavljanju dozvola	150	150	0
Zapošljavanju radnika	114	115	1
Registriranju imovine	144	143	-1
Dobijanju kredita	13	12	-1
Zaštiti ulagača	83	81	-2
Plaćanju poreza	142	143	1
Prekograničnoj trgovini	53	67	14
Provođenju ugovora	126	125	-1
Zatvaranju poslovanja	61	69	8

Prepreke za privatne investicije u Bosni i Hercegovini su mnogobrojne (nerazvijena transportna infrastruktura, složenost državnog aparata, dupliranje propisa, nadležnosti i ovlasti, suvišne inspekcije, carinske procedure, mogućnost gradnje i problemi sa zemljišnim

knjigama i zemljišnim upravama, komplicirana registracija poduzeća, nedostatak potpunih i pravovremenih informacija o carinama i vanjskoj trgovini, korupcija, nedostatak regulative iz domena elektronskog poslovanja, nedovoljna zaštita potrošača). Većina ovih problema adresirana je u SRS BiH 2004.-2007. putem prioriteta 2), kao i drugih mjera sadržanih u Strategiji, čiji se stepen implementacije nalazi u Aneksu.

Najviše investicija u Bosni i Hercegovini bilo je (2004. i 2005. godina) u sektoru proizvodnje i maloprodaje, ali i u javna ulaganja, transport, građevinarstvo i energiju.⁵ Iako su ulaganja sveukupno povećana između 2004. i 2005. godine, čini se da su se nivoi direktnih stranih ulaganja (DSU) tokom istog perioda smanjili, jer su u 2005. godini ulaganja povezana sa privatizacijom bila 31% od ukupnih ulaganja, dok su u prethodnoj godini iznosila 76% ukupnih ulaganja, prema podacima Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH.

Od ukupnih DSU, koja su bila 2006. godine, 40,7% izvršeno je putem osnivanja novih poduzeća, a 8,1% putem privatizacije državnih kompanija. Najveći udio ulaganja ostvaren je putem dodatnih kapitalnih ulaganja, 51,2%. U 2006. godini BiH prima slična ulaganja kao i Makedonija i Albanija, ali je znatno iza Hrvatske, Srbije i Bugarske.

Strana ulaganja u 2007. godini iznosila su 1.630 miliona eura, što je tri puta više u poređenju sa najuspješnijim godinama u prethodnom periodu. Od ovog iznosa, 40% su sredstva od greenfield investicija, dok su 60% privatizacijska sredstva.

Pozitivno poslovno okruženje direktno utječe na povećanje privatnih investicija, što dovodi do povećanja broja radnih mjesta, povećanja GDP-a, smanjenja uvoza, a samim tim i smanjenja trgovinskog deficita. To ukazuje na bitnost ovog prioriteta, kao i neophodnost da mu se posveti pažnja u sljedećoj Razvojnoj strategiji Bosne i Hercegovine.

⁵ „Izvještaj o procjeni potreba u oblastima koje se odnose na trgovinu”; EUTPP, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, 2007.

RAZVOJNI PRIORITET

2. POVEĆATI PRIVATNE INVESTICIJE

SEKTORSKI PRIORITET

Poboljšati poslovnu klimu, uključujući smanjenje korupcije

Kreirati jedinstven ekonomski prostor

Promocija stranih investicija

Poboljšati zaštitu potrošača

MJERE

<p>2.1.1. Implementirati entitetske zakone o registraciji firmi</p> <p>OJAČATI PRISTUP, INSTITUCIJE I PRAVNI OKVIR ZA RAZVOJ PODUZETNIŠTVA I MSP (2.1.2.-2.1.6.):</p> <p>2.1.2. Usvojiti Strategiju razvoja malih i srednjih preduzeća (MSP) u BiH</p> <p>2.1.3. Usvojiti harmonizirani zakonski okvir za razvoj malih i srednjih preduzeća (MSP)</p> <p>2.1.4. Uspostaviti Fond za garancije za podršku malim i srednjim preduzećima (MSP)</p> <p>2.1.5. Uspostaviti redovnu koordinaciju mjerodavnih entitetskih ministarstava, Ureda državnog koordinatora za promociju poduzetništva i drugih ministarstava i institucija u realiziranju razvojnih projekata za MSP</p> <p>2.1.6. Osnovati centre za razvoj malih i srednjih preduzeća (MSP) u lokalnim zajednicama</p>	<p>2.1.7. Podržati razvoj specijaliziranih konsultantskih institucija koje su u stanju da pomognu MSP u izgradnji novih vještina i dobavljanju novih tehnologija, posebice u oblasti međunarodnih standarda i certifikata</p> <p>2.1.8. Kreirati strategiju razvoja transportnog sektora u BiH u skladu sa Evropskom transportnom politikom i BiH Transportnim master planom</p> <p>2.1.9. Nastaviti sa aktivnostima na izgradnji autoputa na koridoru Vc i Banja Luka-Gradiška i drugim pravcima koji su od značaja za BiH (Orašje-Tuzla, B-Luka-Doboj i Lašva-Donji Vakuf)</p> <p>2.1.10. Uspostaviti institucionalni okvir za dodjelu koncesija na svim nivoima sa ciljem obezbjeđivanja koncesionih ulaganja u cestovnu infrastrukturu</p> <p>2.1.11. Izvršiti potrebne izmjene postojeće regulative iz domena komercijalnih dokumenata e- potpisa</p>	<p>2.2.1. Aktiviranje Agencije za nadzor tržišta, koja će biti odgovorna za osiguravanje slobodne i poštene konkurencije unutar cijele BiH</p> <p>2.2.2. Aktivirati rad Agencije za sigurnost hrane</p> <p>2.2.3. Uspostavljanje odgovornosti za definiranje teh. zakona i propisa koji određuju standarde za određene proizvode i obuku inspektora i službenika zaduženih za sprovođenje</p>	<p>2.3.1. Ojačati kapacitet FIPA-e i njenih ureda u entitetima</p> <p>2.3.2. Kontinuirano raditi na povećanju broja zemalja sa kojima je BiH potpisala ugovore o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja i promociji i zaštiti investicija</p> <p>2.3.3. Pojednostaviti proceduru registracije direktnih stranih investicija u Federaciji BiH i harmonizirati procedure na državnom nivou</p> <p>2.3.4. Jačati korporativno upravljanje</p> <p>2.3.5. Usvojiti Zakon o Agenciji za razvoj IT BiH</p>	<p>2.4.1. Jačati statistiku cijena-Izvršiti usklađivanje indeksa cijena proizvođača sa metodologijom EU</p> <p>2.4.2. Kreirati politiku aktivne zaštite potrošača u skladu sa zakonima EU</p> <p>2.4.3. Formirati nezavisnu i efikasnu administrativnu strukturu koja će obezbjeđiti ispunjavanje osnovnih kriterija koji se tiču zdravlja i sigurnosti</p>
---	--	---	---	---

5.2.2. Važnost i utjecaj

Povećanje privatnih investicija je drugi prioritet revidirane SRS BiH 2004.-2007. Ostvarenje ovog prioriteta postiže se putem realizacije četiri sektorska prioriteta, a to su:

1. Poboljšati poslovnu klimu, uključujući i smanjenje korupcije,
2. Kreirati jedinstven ekonomski prostor,
3. Promovirati strane investicije,
4. Poboljšati zaštitu potrošača.

Prioritet „Povećanje privatnih investicija“ sadrži također i 22 prioritetne mjere. Prema posljednjim podacima, dvije prioritetne mjere iz oblasti povećanja prioritetnih investicija su kompletirane, a njih sedam se kontinuirano implementira. Budući da neke od prioritetnih mjera nisu u potpunosti ostvarene (osam mjera je u toku realizacije, jedna mjera je u završnoj fazi i dvije mjere nisu u toku realizacije), teško da je moguće govoriti o njihovom utjecaju na sektorski prioritet.

5.2.2.1 Poboljšati poslovnu klimu uključujući smanjenje korupcije

Rezultati i analiza upitnika, koji se odnose na ovaj prioritet, pokazali su da mjera „Nastaviti s aktivnostima na izgradnji autoputa na koridoru Vc i Banja Luka - Gradiška i drugim pravcima koji su od značaja za BiH“ ima najveći značaj i utjecaj na prioritet Poboljšanje poslovne klime, uključujući smanjenje korupcije. Krajnja ocjena tog prioriteta je **3,8**, što znači da je mjera direktno vezana i neophodna za postizanje sektorskog prioriteta. Ipak, tokom diskusije, najviše pažnje bilo je posvećeno mjerama koje su vezane za mala i srednja poduzeća. Debata se vodila u vezi toga da li treba ulagati u mala i srednja poduzeća (MSP), ili prvo osposobiti velika poduzeća, koja će utjecati i na otvaranje MSP.

Budući da smo mi ekonomija u razvoju, bolje je ulagati u poduzetničke zone koje će generirati veći broj MSP, što doprinosi većoj zaposlenosti, mada ovo ima svoju negativnu stranu, a to je što su velika poduzeća glavni generatori izvoza i konkurentnosti države.

Pod ovim prioritetom, najslabiju ocjenu ima mjera „Osnovati centre za razvoj malih i srednjih poduzeća u lokalnim zajednicama“, budući da se pokazalo da ovi centri ne utječu na otvaranje novih MSP. U prosjeku, ova mjera ocijenjena je sa **2,3**, što znači da je mjera bila periferno vezana i dala je manji doprinos za ostvarenje prioriteta.

5.2.2.2 Kreirati jedinstven ekonomski prostor

U okviru ovog prioriteta, izdvojene su tri prioritetne mjere, i sve su ocijenjene prosječnom ocjenom **3**, što znači da su mjere bile direktno vezane za ostvarenje prioriteta (utjecaj), kao i to da su dale umjeren doprinos ostvarenju ovog prioriteta (važnost).

5.2.2.3 Promocija stranih investicija

Promocija stranih investicija ima pet prioritetnih mjera. Mjera „Pojednostaviti proceduru registracije direktnih stranih investicija u Federaciji BiH i usuglasiti procedure na državnom nivou“ ocijenjena je kao mjera, koja ima najveći utjecaj i značaj na promociju stranih investicija, ocjenom **3,4**.

Također u dijelu diskusije, ova mjera je istaknuta kao bitna, sa naglaskom da ne bi trebalo praviti razliku u proceduri registracije između domaćih i stranih investicija, odnosno, da ne bi trebalo stavljati domaćeg investitora u neravnopravan položaj sa stranim investitorom.

Za razliku od nje, mjera „Ojačati kapacitet FIPA-e i njenih ureda u entitetima“ ocijenjena je kao mjera koja ima najmanji utjecaj i značaj na promociju stranih investicija, konačnom ocjenom **2,4**. Tokom radionice, učesnici su se usuglasili oko toga da bi prvo trebalo ispitati

pomoću indikatora koliko je FIPA u dosadašnjem radu doprinijela povećanju stranih investicija, pa tek onda odlučiti da li da se njeni kapaciteti jačaju.

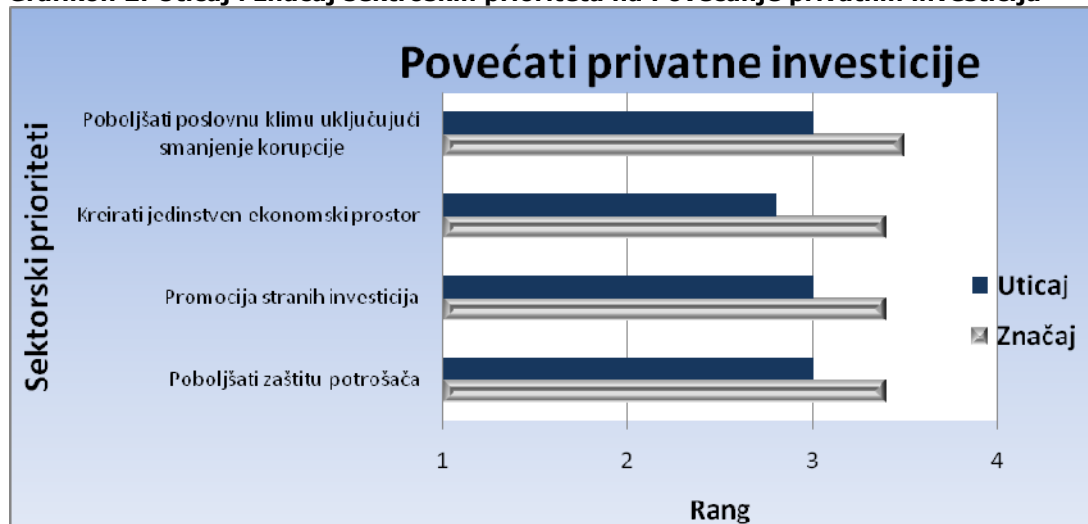
5.2.2.4 Poboljšati zaštitu potrošača

U SRS BiH 2004.-2007. izdvojene su tri prioritete mjerne koje doprinose ostvarenju sektorskog prioriteta „Poboljšati zaštitu potrošača“. Sve su ove mjere ocijenjene prosječnom ocjenom **3**, ali ipak, najveću ocjenu ima mjera „Kreirati politiku aktivne zaštite potrošača u skladu sa zakonima EU“. U toku diskusije na radionici, učesnici su se usuglasili da su potrošači u BiH trenutno slabo zaštićeni, a također da i tamo gdje postoji zaštita potrošača, sami potrošači nisu upoznati s tim. Zbog toga, prijedlog je da se počne aktivno raditi na upoznavanju potrošača sa njihovim pravima u pogledu zaštite.

Zbog nedostatka implementacije mjera u praksi, kao i zbog nerealizacije mjera, umanjen je efekt sektorskih prioriteta na prioritet „Povećati privatne investicije“.

Ipak, iz upitnika i diskusija vođenih u toku radionice, može se zaključiti da je sektorski prioritet „Poboljšati poslovnu klimu uključujući smanjenje korupcije“ imao najveći značaj i utjecaj na povećanje privatnih investicija, što je i prikazano na Grafikonu 2.

Grafikon 2: Uticaj i značaj sektorskih prioriteta na Povećanje privatnih investicija



5.3. OPĆI PRIORITET 3: RESTRUKTURIRANJE EKONOMIJE

5.3.1. Osvrt na rezultate

Jedan od prioriteta revidirane SRS BiH je Restrukturirati ekonomiju, koji se postiže kroz četiri sljedeća sektorska prioriteta:

1. Ubrzati privatizaciju
2. Rješavati probleme restrukturiranja dugova
3. Ojačati poljoprivrednu proizvodnju
4. Razviti i privatizirati telekome, elektroenergetske i vodoopskrbne kompanije

Karakteristike procesa privatizacije u originalnoj SRS BiH bile su: ostvarenje značajnog napretka u privatizaciji malih poduzeća, završetak privatizacije velikog broja nekvalitetnih poduzeća putem vaučera/certifikata, spor progres privatizacije velikog broja sektorskih poduzeća i privatizacija u sektorima infrastrukture, kao i banaka.⁶

U revidiranoj SRS BiH definirani su sljedeći ciljevi u oblasti privatizacije: okončati privatizaciju strateških poduzeća do kraja 2006./2007.godine; definirati strategije za

⁶ "Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004-2007 (PRSP), revidirani dokument", Jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju srednjoročne razvojne strategije, maj 2006.

privatizaciju sektora infrastrukture, te izvršiti restrukturiranje poduzeća iz ovog sektora do kraja 2006./2007. godine. Analizom mjera iz Akcionog plana i prioriternih mjera, može se reći da je došlo do privatizacije većeg dijela kompanija, ali da je mnogo toga još ostalo da se uradi, i da ciljevi koji su definirani u Strategiji nisu u potpunosti ispunjeni.

U Bosni i Hercegovini je ostalo neprivatizirano 889 poduzeća, tj. 42% od ukupnog broja poduzeća namijenjenih za privatizaciju. U Republici Srpskoj (RS) 448 poduzeća je završilo proces privatizacije, a u Federaciji BiH (FBiH) 441 poduzeće. Njihova se vrijednost procjenjuje na više od 5 milijardi eura, prema podacima entitetskih agencija za privatizaciju. Od neprivatiziranih poduzeća u RS, 141 je sa liste strateških kompanija. Direkcija za privatizaciju RS smatra da je osnovni razlog loše izvršene privatizacije strateških poduzeća taj što ne postoji strategija privatizacije, i time navode primjer privatizacije komunalnih poduzeća (nije se uspjelo sa privatizacijom 61 komunalnog poduzeća, zbog toga što nije utvrđena strategija privatizacije). U Agenciji za privatizaciju FBiH ističu kako su u tom entitetu uglavnom ostala neprodana strateška poduzeća sa velikim kapitalom u komunalnoj, elektroenergetskoj i telekomunikacijskoj djelatnosti. Način prodaje tih poduzeća, kako tvrde u Agenciji, odredit će dokument "Politika privatizacije", koji je izradila Vlada FBiH. Jedan dio poduzeća, prema zamisli Vlade FBiH, trebao bi se izuzeti iz privatizacije, kako bi se stabiliziralo njihovo poslovanje, nakon čega bi poduzeća mogla biti prodana po znatno većoj cijeni.

Prema podacima Agencije za privatizaciju FBiH, telekomunikacijska poduzeća su prioritet privatizacije u FBiH. Vlada FBiH smatra kako iz privatizacije za sada trebaju biti izuzeti „Hidrogradnja“, „Energoinvest“, „Fabrika duhana Sarajevo“ i „Bosnalijek“. U FBiH se, u dogledno vrijeme, ne planira privatizacija elektroenergetskih poduzeća, vodoprivrednih poduzeća. U RS pripremaju natječaje za skorbu privatizaciju nekoliko strateških poduzeća, naprimjer, „Trudbenik“, Poljoprivredni zavod iz Doboja, i drugih. Njihovu skorbu privatizaciju najavili su iz Investicijsko-razvojne banke RS.

Izrada strategije daljnje privatizacije strateških poduzeća u RS ovisi o planiranoj provjeri popisa poduzeća, jer će o njihovoj privatizaciji odlučivati Vlada u Banjoj Luci.

BiH je u procesu privatizacije do sada ostvarila prihod od oko 5,42 milijarde eura, od čega u gotovini oko milijardu eura. Većina državnog kapitala plaćena je u privatizacijskim certifikatima u FBiH, odnosno starom deviznom štednjom u RS. U FBiH je od privatizacije ostvaren ukupan prihod od 4,55 milijardi eura, od čega tek 245 miliona eura u gotovini. U RS, dosadašnji prihod od privatizacije iznosi 870 milijuna eura, a od toga 790 miliona plaćeno je gotovinom, najviše zahvaljujući prodaji Telekomu Srpske. U BiH još više od 50% poduzeća čeka privatizaciju.

Što se tiče sektora poljoprivrede, na entitetskim nivoima izrađeni su novi zakoni o poljoprivredi, koji reflektiraju moderne i usklađene ciljeve agrarne politike. BiH već petu godinu zaredom bilježi rast proizvodnje u poljoprivredno-prehrambenom sektoru. U oblasti vanjske trgovine, poljoprivredni sektor je već drugu godinu zaredom umanjio svoj trgovinski deficit, a prehrambena industrija privukla je najveći dio direktnih stranih ulaganja u odnosu na sve druge sektore u industriji. U SRS BiH 2004.-2007. utvrđeni su ciljevi za oblast poljoprivrede, koji obuhvataju: aktiviranje prirodnih resursa i ljudskih potencijala i povećanje zaposlenosti; unapređenje konkurentnosti domaće poljoprivredne proizvodnje; smanjenje uvoza poljoprivrednih proizvoda i trgovinski deficit; izbalansiranu demografsku pokrivenost svih područja države; razvoj seoskih područja; unapređenje očuvanja čovjekovog okoliša kroz razvoj održive poljoprivrede. Prema mnogim analizama, može se reći da nije došlo do velikog pomaka u ostvarenju ovih ciljeva. Postoje mnogi razlozi, kao što su donošenje određenih zakona na nivou BiH i usuglašavanje postojećih, neefikasno korištenje pretpristupnih fondova, i mnogi drugi. Prema statističkim podacima, primarni sektori poljoprivrede i šumarstva učestvovali su sa samo 8,7% u ukupnom BDP-u u 2006. godini. Procijenjeno je da je udio u sektoru u ukupnom entitetskom BDP-u RS za 2006. godinu neznatno opao na oko 10-11% (u 2005. je iznosio oko 13,3%)⁷. U Federaciji BiH, sektori primarne poljoprivrede i šumarstva imaju stabilno učešće i u 2006. godini iznosi oko 6% BDP-a. Prema službenim izvorima podataka, 3,1% radne snage zaposleno je u bivšim državnim poljoprivrednim

⁷ Izvještaj iz oblasti poljoprivrede za BiH, 2007. godina, MVTEO

kompanijama i zadrugama. Mali poljoprivredni proizvođači i proizvođači koji su samo djelomično orijentirani na tržišnu proizvodnju još uvijek dominiraju u ovom sektoru, a ocjenjuje se da udio poljoprivrede u ukupnom zapošljavanju iznosi i do 50%.

Prema anketi provedenoj uz podršku Svjetske banke u 2004. godini, procjenjuje se da postoji oko 190 000 proizvođača koji mogu zadovoljiti vlastite potrebe, kao i proizvođača djelomično orijentiranih na tržišnu proizvodnju. Ovo čini poljoprivredu najznačajnijim sektorom neformalnog zapošljavanja (50% neformalnog stanovništva zaposleno je u poljoprivredi). U BiH dolazi do naglog porasta trgovinske razmjene i trgovine poljoprivredno-prehrambenim proizvodima. Udio vanjsko-trgovinske (VT) razmjene, vezane za poljoprivredno-prehrambenu proizvodnju, u ukupnoj vrijednosti VT razmjene BiH iznosio je 13% u 2006. godini. Uvoz poljoprivrednih proizvoda u istom periodu iznosio je oko 1.945 miliona KM, tj. 17,1% od ukupnog uvoza u BiH. Izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda iznosio je oko 259 miliona KM, tj. 5% ukupnog izvoza u BiH. U 2006. godini nije došlo do velikih promjena, uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda neznatno je uvećan, dok je izvoz u istom periodu porastao za 45%. BiH ima stalan trgovinski deficit u 2006. godini oko 40%⁸ ukupnog BDP-a. Poljoprivredno-prehrambeni sektor je, u periodu od posljednje tri godine, najznačajnije doprinosaio ukupnom trgovinskom deficitu BiH, preko 25%. Negativan trend porasta deficita tekućeg računa je u periodu 2002.-2004. godine usporen, i zaustavljen je u protekle dvije godine, i to u 2005. trgovinski deficit je umanjen u apsolutnoj veličini, i takav je održan i u 2006. godini. Osnovni razlog za smanjenje relativne vrijednosti trgovinskog deficita je povećanje izvoza u zemlje EU.

Uspostavom neovisne Agencije za sigurnost hrane, Ureda za veterinarstvo i Uprave za zaštitu zdravlja bilja, zajedno sa Ministarstvom vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, planirano je unapređenje institucionalnog okvira, sa kojim bi se osigurao ulazak proizvoda BiH na tržište EU. Najznačajniji trgovinski partneri BiH su Hrvatska, Slovenija, Njemačka, Srbija, Crna Gora i Italija. Bosna i Hercegovina je postala članica CEFTA-e 2006. godine. Sve članice CEFTA-e pridržavaju se pojednostavljenih i usuglašanih trgovinskih uvjeta, ukidaju tarife i liberaliziraju trgovinu. Ovim bi se trebala povećati ukupna vanjska razmjena BiH sa državama potpisnicama CEFTA-e i smanjiti trgovinski deficit. BiH je parafirala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU, i vrše se pregovori koji se odnose na liberalizaciju trgovine, ukidanje subvencija na izvoz, smanjenje ili ukidanje drugih trgovinskih barijera, koje štite domaće tržište država potpisnica. Poljoprivreda u BiH jedan je od najznačajnijih ekonomskih sektora koji osigurava hranu za znatan dio seoskog stanovništva. Prema podacima Agencije za statistiku BiH, evidentirano je sporo, ali i stabilno povećanje u seoskim područjima u procijenjenom broju stanovnika od 2000. godine, to je porast u prosjeku od 0,46% godišnje. 61% ukupnog stanovništva nastavlja da živi u seoskim područjima. Prema mnogim analizama, mine i ostala neeksplodirana ubojna sredstva utječu na život u seoskim područjima, a tu spada oko 88% sela i manjih naselja, od ukupnog broja pogođenih mjesta. To je jedan od najvećih problema za lokalne zajednice i, rješavanjem tog problema, tj. deminiranjem tih područja, omogućio bi se uspješan razvoj ruralnih područja.

⁸ Izvještaj iz oblasti poljoprivrede za BiH, 2007. godina, MVTEO

RAZVOJNI PRIORITET

3. RESTRUKTURIRATI EKONOMIJU

SEKTORSKI PRIORITET

Ubrzati privatizaciju

Rješavanje problema restrukturiranja dugova

Ojačati poljoprivrednu proizvodnju

Razviti i privatizirati telekome, stuju i vodu

MJERE

48. Ohrabriti razvoj berzanskih operacija

49. Osmisliti i izvršiti kontinuiranu kampanju za promoviranje mogućnosti za privatizacijske investicije

50. Uspostaviti pravila za objavljivanje državnog kapitala na berzi u FBiH

51. Ojačati entitetske privatizacijske institucije (Agenciju za privatizaciju FBiH, Direkciju za privatizaciju RS), kako bi imale više fleksibilnosti i više ovlasti u radu sa strateškim preduzećima i superviziji podentitetskih agencija

52. Jačati kompetencije FBiH Agencije za privatizaciju u pogledu tzv. Strateških preduzeća i uspostaviti institucije za koordinaciju aktivnosti kantonalnih agencija

53. Ponuditi na prodaju tzv. strateška preduzeća, poduzimajući restrukturiranje gdje je to potrebno, uključujući: usvajanje operativnih planova i usvajanje relevantnih podzakona; i uspostaviti jedinice za upravljanje dugovima tzv.

54. Uspostaviti stečajne fondove

55. U skladu sa relevantnim zakonima, inicirati i ubrzati stečajne procedure za sve postignute stečajne odluke

56. Čuvajući ovlasti entitetskih ministarstava poljoprivrede, uspostaviti Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva na državnom nivou, kako bi se ispunili zahtjevi EU i ojačale pregovaračke pozicije

57. Usvojiti nove entitetske zakone o poljoprivredi (uključujući zakone o genetski modificiranim organizmima i organskoj poljoprivredi) i uspostaviti entitetska poljoprivredna vijeća

58. Uspostaviti i licencirati laboratorije za kontrolu kvaliteta, dijagnostiku i reference (uključujući aktivnosti na uvozu i izvozu sirove kože)

59. Usvojiti nacionalni program zakontrolovanosti zaraznih bolesti i osigurati finansiranje za implementaciju

60. Uspostaviti informacijski sistem u poljoprivredi

61. Uspostaviti Institut za veterinarstvo FBiH

62. Koordinirati aktivnosti kako bi se podržale investicije u prehrambenu industriju i trgovinu, sa mjerama podrške poljoprivredi (organizirana proizvodnja, ugovorena sadnja)

63. Ojačati i stimulirati suradnju s univerzitetskim institucijama koje vrše obuku stručnjaka u drvnoj industriji

64. Definirati strategiju i usvojiti akcione planove za privatizaciju elektroenergetskog sektora, telekomunikacijskih kompanija i vodoprivrednog sektora

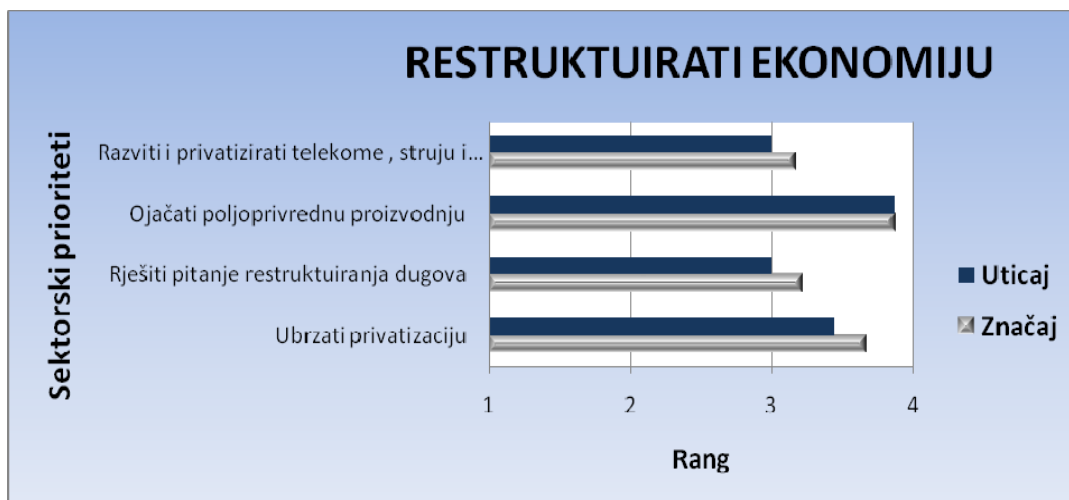
5.3.2. Važnost i utjecaj

Restrukturiranje ekonomije jedan je od razvojnih prioriteta u revidiranoj SRS BiH za period 2004.-2007., a za realizaciju ovog prioriteta definirana su četiri sektorska prioriteta. Na osnovu upitnika urađenih od strane učesnika radionice, može se prikazati važnost i utjecaj tih sektorskih prioriteta na razvojni prioritet. Iz Grafikona 3. možemo vidjeti da navedeni sektorski prioriteti imaju veliki značaj i utjecaj na razvojni prioritet i da se implementacijom mjera iz sektorskih prioriteta može realizirati postavljeni cilj. U radu radionice bilo je naglašeno da je izostavljena jako važna oblast, a to je zaštita okoliša, kao jedan od sektorskih prioriteta.

Što se tiče procesa privatizacije, naznačeno je da u BiH privatizacija nije dala zadovoljavajuće rezultate, a trebala je biti generator razvoja. Kao jedan od razloga, navodi se da mnoge firme, koje su prestale sa radom i postale državna imovina, ali ne rade da bi bile prodane, moraju imati studiju procjene utjecaja na okoliš, koje kod nas još uvijek nema, i strategije privatizacije.

Za elektroenergetski, telekomunikacijski sektor i sektor voda, još nije urađena strategija privatizacija, što predstavlja ključ za njihovu privatizaciju. U RS prošle godine je izvršeno značajno preoblikovanje samog sistema, koji upravlja državnim kapitalom, formirana je Razvojna banka i Akcioni fond RS, a Direkcija za privatizaciju RS, u principu, formalno-pravno ne postoji. Vlada RS daje svoj maksimalan doprinos u oživljavanju određenog broja poduzeća kroz njihovo restrukturiranje, i zbog toga se stupa u izradu planskog dokumenta ili strategije kako oživjeti poduzeća koja su privatizirana. U RS je donesena izmjena Zakona o stečaju, koji se smatra jednim od važnijih u procesu privatizacije. Učesnici radionice su, za sektor poljoprivrede, pored drugih mjera, prioritet dali Zakonu o poljoprivredi na državnom nivou, uspostavom Ministarstva poljoprivrede na nivou BiH i stvaranju garancijskih fondova. Zakon se do sada pojavljivao u dvije verzije, ali se još uvijek ne smatra adekvatnim za usvajanje. Istaknuto je da poljoprivredna proizvodnja ima dva cilja, i to da se zadovolje potrebe našeg stanovništva poljoprivrednim proizvodima, i razviju prerađivački kapaciteti, čiji će finalni proizvodi biti plasirani na domaćem i inozemnom tržištu.

Grafikon 3.



5.4. OPĆI PRIORITET 4: POVEĆATI ZAPOSLENOST I POBOLJŠATI VEZE IZMEĐU LJUDSKIH POTENCIJALA I TRŽIŠTA RADA

5.4.1. Osvrt na rezultate

Srednjoročnom razvojnom strategijom BiH 2004.-2007. vlade u BiH definirale su zajedničke ciljeve (*povećanje mobilnosti radne snage, smanjenje crnog tržišta radne snage, te reorganiziranje sistema posredovanja kod zapošljavanja*), u svrhu unapređenja tržišta rada u BiH i povećanja zaposlenosti. Ispunjenje zacrtanih ciljeva ovisilo je o posvećenosti vlasti i resursa da provedu na vrijeme prioritetne aktivnosti (*reforma sistema obrazovanja, reforma sistema plaća i kolektivnih ugovora, povećanje mobilnosti radne snage, institucionalno jačanje institucija tržišta rada, jačanje postojećeg sistema socijalne zaštite, smanjenje sive ekonomije*). Uzimajući u obzir da je implementacija SRS BiH uključivala ambiciozan program mjera, u toku 2006. godine SRS BiH je revidirana, sa većim stepenom prioritizacije aktivnosti, kako bi se, u kratkom vremenskom periodu, postigli određeni rezultati. Ovaj Izvještaj sagledava ukupan napredak postignut u pogledu politika zapošljavanja. ukupan napredak postignut u pogledu politika zapošljavanja.

Zvaničan stav evropske komisije⁹ ukazuje na manji napredak postignut u politikama zapošljavanja. kao ključni nedostatak za unapređenje tržišta rada u BiH je nepostojanje okvirne strategije i akcionog plana zapošljavanja. praćenje kretanja na tržištu rada, u periodu implementacije srs BiH 2004.-2007. godine, otežano je zbog uočenog nedostatka pouzdanih zvaničnih podataka, te nedostatka kontinuiranih anketnih istraživanja, koja će omogućiti kretanja na tržištu rada kroz vrijeme. za potrebe srs BiH je u periodu 2001.-2004. godine provedeno anektno istraživanje (*anketa o mjerenu životnog standarda-lsms*), koje je osiguralo najveći izvor podataka za tržište rada. taj kontinuitet prekinut je u periodu 2004.-2006., kako bi 2006. godine bilo urađeno prvo anketno istraživanje tržišta rada (*anketa o radnoj snazi-LFS*), koje osigurava međunarodno uporedive podatke, koristeći ilo metodologiju. zbog toga, prilikom praćenja indikatora zaposlenosti/nezaposlenosti, treba imati u vidu činjenice navedene u gorenjem dijelu teksta.

Stopa aktivnosti (veličina radne snage) u BiH zabrinjavajuće je niska 43%, a karakterizira je, prije svega, veoma niska stopa aktivnosti žena, 31%¹⁰. Ovi podaci ukazuju na nisku stopu mobilizacije radno aktivnog stanovništva, i to znatno nižu nego u ekonomijama regije i Evrope. Radi ilustracije, prosječna stopa aktivnosti EU27 je 70% (78% za muškarce, 63% za žene) dok je, naprimjer, u Hrvatskoj 63%.

Stopa zaposlenosti za 2006. (2007.) godinu iznosi 29,7% (31,2%)¹¹, s tim da je u 2004. godini ukupna zaposlenost u BiH¹² procijenjena na 999.500 osoba, od kojih je 63,8% formalno zaposleno. Ovako niska stopa zaposlenosti, čak i u poređenju sa zemljama zapadnog Balkana (Crna Gora 49,8%, Srbija 59,9%, Albanija 53,7%) je zabrinjavajući podatak, zbog slabog potencijala formalno zaposlenih da finansiraju sistem socijalnog blagostanja.

Stopa nezaposlenosti za period 2006.¹³ (2007.) iznosi 31,1% (29%), izuzetno je visoka, uz vidljivu diskriminaciju, posebno u pogledu žena i mladih, dobne grupe od 15 do 24 (stopa nezaposlenosti mladih za posmatrani period 62,2%, 58,4%) koji su velikim dijelom aktivni u okviru neformalnog tržišta rada. Stopa nezaposlenosti za 2004. godinu, prema zvaničnim podacima, iznosila je blizu 41%, dok je prema anketnoj procjeni 16,4%, uzimajući u obzir veličinu neformalnog sektora (361.500 osoba ili 36,2%)¹⁴.

Dugoročna nezaposlenost, 85% (86,6%) nezaposlenih osoba nezaposleno je više od 12 mjeseci, ili 50,3% nezaposleno više od 5 godina, predstavlja ozbiljan problem, stvarajući

⁹ Evropska komisija: *Izvještaj o napretku BiH za 2007. godinu*

¹⁰ LFS 2007.

¹¹ LFS 2007.

¹² LSMS

¹³ LFS 2006., 2007

¹⁴ LSMS

dodatne troškove reintegracije osoba čije kvalifikacije i sposobnosti devalviraju tokom vremena.

Slika **zaposlenosti u neformalnom sektoru** je nejasna, usljed korištenja različitih metodologija procjene i nepostojanja jasne definicije u pogledu neformalne ekonomije i crnog tržišta rada. U 2004. godini, stopa zaposlenosti u neformalnom sektoru procijenjena je na 36,2% (LSMS) sa 18% zaposlenih osoba, mlađih od 25 godina. Najveći broj neformalno zaposlenih (samozaposlenici ili pomažući članovi porodice) je u poljoprivrednom¹⁵ sektoru. Posljednjim podacima o veličini neformalnog sektora (sive ekonomije), definirano je pet kategorija, sa tri tipa neformalne aktivnosti, koji iznose 34% BDP, ilegalne aktivnosti (7% BDP) i aktivnosti neregistrirane u istraživanjima (16%). U sumi, procjena sive ekonomije iznosi 57,7%, s tim da su mladi neproporcionalno više zaposleni u neformalnom sektoru. Noviji podaci o procjeni veličine sive ekonomije očekuju se u toku 2008. godine od statističkih institucija u BiH.

Iako je BiH, prema ocjeni Svjetske banke, ostvarila napredak u reformi radne legislative (zakoni o radu u oba entiteta prilično su usuglašeni, ali i dalje predstavljaju manje fleksibilan okvir za pregovaranje između socijalnih partnera), tržište rada i dalje karakterizira značajna **strukturna rigidnost**¹⁶ u pogledu mehanizma formiranja plaća i visokih poreza na rad.

Zakon o radu pruža opći okvir za određivanje plaća¹⁷, ali prenosi propisivanje odredbi na opće, granske i pojedinačne kolektivne ugovore, uz prilagođavanja kroz pravilnike poduzeća i pojedinačne ugovore. Iako opći kolektivni ugovori (OKU) reguliraju najnižu plaću (najnižu cijenu rada) i njihovu indeksaciju u entitetima, obavezujući sve poslodavce u javnom i privatnom sektoru, određivanje pojedinačnih plaća ostavlja se granskim kolektivnim ugovorima. Sistem kolektivnih ugovora i dalje pred poslodavca postavlja visoke zahtjeve, te se većina odredbi Općeg kolektivnog ugovora ne poštuje, naročito među poduzećima u privatnom sektoru, prije svega privatiziranim poduzećima. Poslodavci neobuhvaćeni odredbama OKU, imaju pravo slobodno određivati plaće, radne sate, te uvjete rada. Fleksibilnost koja nastaje kroz neprovedbu OKU-a nepoželjna je, i dovodi do mogućnosti povećanja korupcije, nesigurnosti investitora i ostavlja radnike bez zaštite.

Mobilnost radne snage u 2004. godini odslikana je kroz nezainteresiranost formalno zaposlenih da traže posao izvan lokalne zajednice i entiteta, s tim da bi većina napustila BiH radi posla u inozemstvu. Razlog za ovakvu nemobilnost je, pored diskriminacije na nacionalnoj osnovi u traženju posla, vezan i za regulatorni okvir i kruti sistem određivanja visine plaća, neujednačenog davanja po osnovu nezaposlenosti, radnog staža, penzijskog, te zdravstvenog osiguranja, što u novijem periodu potvrđuju i panel istraživanja na nivou domaćinstva,¹⁸ problem mobilnosti veže se za prava zaposlenika (zdravstvenog osiguranja i penzije), kao i prava u slučaju nezaposlenosti.

Regulatorno okruženje, striktno propisanog primarnog radnog zakonodavstva, te centralizirani kolektivni ugovori, negativno utječu na mobilnost i fleksibilnost radne snage. Neujednačenost direktnih poreza (porezi na dobit i doprinosi za socijalno osiguranje, stopa poreza i doprinosa na radnu snagu u Federaciji BiH 69% i RS 51%¹⁹) među entitetima koji samo djelomično mogu finansirati beneficije socijalnog osiguranja, predstavljaju poseban problem i motivaciju poslodavaca da djeluju više u okvirima neformalnog sektora, usljed visokih troškova rada. U pogledu prosječnih troškova radnog mjesta (cijene rada), BiH²⁰ (prije svega Federacija BiH) ima znatno više troškove u poređenju sa zemljama Zapadnog Balkana što, kroz visok rast plaća (u isto vrijeme je evidentno smanjenje realnog rasta prosječnih neto plaća u 2006. godini usljed inflatornih djelovanja), predstavlja opasnost po konkurentnost države, ukoliko nije praćeno rastom produktivnosti.

¹⁵ WB 2005: Izvještaj o tržištu rada

¹⁶ EC: Izvještaj o napretku za 2007. godinu

¹⁷ WB 2005.: Izvještaj o tržištu rada

¹⁸ LFS 2006.

¹⁹ Dokument okvirnog budžeta (DOB) BiH 2008.-2010.

²⁰ World Bank: Labor costs and Labor Taxes in Western Balkans, 2008

RAZVOJNI PRIORITET

4. POVEĆATI ZAPOSLENOST I POBOLJŠATI VEZE IZMEĐU LJUDSKIH RESURSA I TRŽIŠTA RADA

SEKTORSKI PRIORITET

Smanjiti nivo „sive ekonomije“ i „crnog“ tržišta rada

Reforma obrazovanja na osnovu potreba domaćeg i

Unaprijediti tržište rada

Smanjivanje diskriminacije na tržištu rada

Povećati mobilnost radne snage

MJERE

65. Izvršiti izmjene u zakonima o radu i zakonima o socijalnoj zaštiti
 66. Usvojiti politiku zapošljavanja sa dijelom koji se odnosi na politiku zapošljavanje mladih
 67. Uspostaviti Bi H Ekonomsko i socijalno vijeće
 68. Revidirati sistem plata u formalnom sektoru i povećati učešće poslodavaca u procesu pregovora
 69. Ohrabriti poslodavce da pređu iz neformalnog u formalni sektor, kroz izuzeća ili smanjivanja doprinosa na plate
 70. Unaprijediti volonterski rad i stažiranje kroz izmjene zakona o radu i proces kolektivnog pregovaranja
 71. Promovisati specifične programe zapošljavanja za neke kategorije nezaposlenih, a posebno mlade, uključujući najnižu platu za mlade
 72. Uspostaviti IT veze između lokalnih agencija za zapošljavanje širom BiH i uspostaviti jedinstven i kompatibilan sistem; podržati ulogu agencija za zapošljavanje u identifikiranju potreba na lokalnim tržištima rada i posredovanju u zapošljavanju
 73. Izvršiti potrebe izmjene i usklađivanja Zakona o radu i Zakona o socijalnoj zaštiti u

75. Kroz tekuću reformu obrazovanja, izvršiti detaljnu analizu potražnje na tržištu rada
 76. Harmonizovati legislativu u obrazovanju odraslih, kao i odgovarajuću legislativu i instrumente za „doživotno učenje“
 77. Poboljšati i specijalizirati obuku svršenih srednjoškolaca, orijentisanu na potrebe tržišta rada, uključiti odrasle, posebice nezaposlene i raseljene osobe
 78. Usvojiti BiH Zakon o visokom obrazovanju
 79. Uspostaviti i ojačati Odjel za obrazovanje pri Min. civilnih poslova, u skladu sa Funkcionalnim pregledom obrazovanja
 80. Transformisati entitetska i kantonalna ministarstva i pedagoške institute u skladu sa Funkcionalnim pregledom obrazovanja
 81. Uspostaviti javne i transparentne mehanizme osiguranja kvaliteta, uključujući procedure za periodične vanjske procjene univerziteta

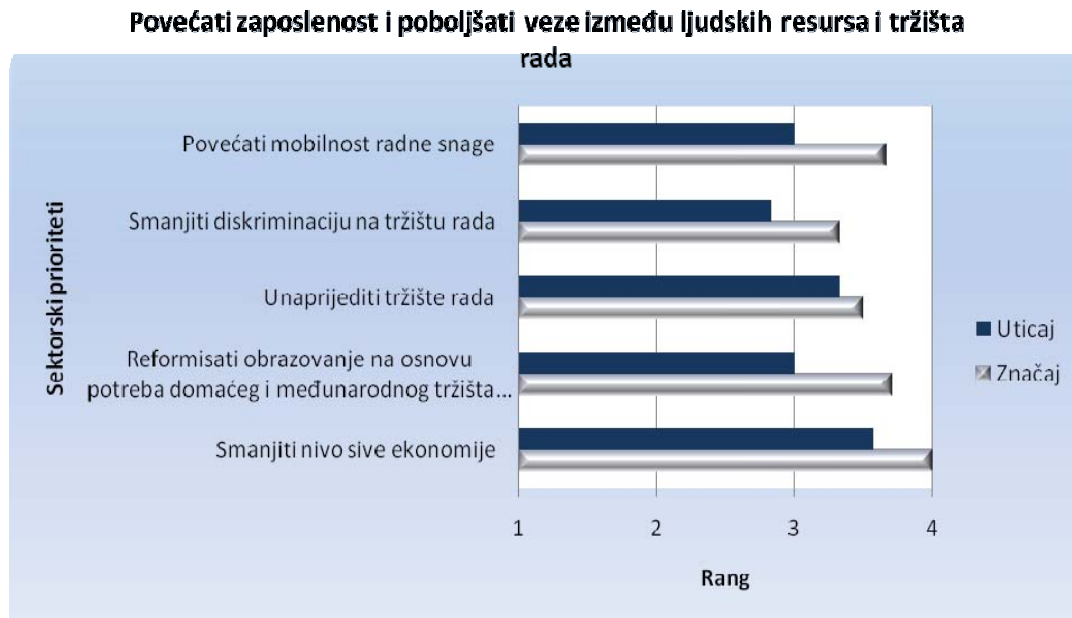
82. Uvesti specifične programe zapošljavanja (za ljude koji čekaju na posao više od tri godine ili ljude koji su stariji od 45 godina)
 83. reformirati finansiranje i regulisanje zdravstvene zaštite za nezaposlene
 84. Povećati saradnju socijalnih partnera i povećati odgovornost biroa za zapošljavanje i lokalnih donosioca odluka prema korisnicima njihovih usluga
 85. Povećati ulogu biroa za zapošljavanje u području identifikacije potreba tržišta rada i posredovanja u zapošljavanju
 86. Uspostaviti vremenske okvire na uplate doprinosa na plate za osobe koje se zapošljavanju po prvi put
 87. Poboljšati bilans i povezati glavne tipove usluga biroa za zapošljavanje –informacije o tržištu rada, posredovanju u zapošljavanju, upravljanje programima koji se tiču aktivne politike zapošljavanja i upravljanje finansijskim resursima za nezaposlene
 88. Promijeniti FBiH Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj zaštiti nezaposlenih i RS zakon o zapošljavanju

89. Usvojiti pravni okvir koji će osigurati zaposlenost za 3-5% invalida u državnoj službi

90. Uvesti programe prekvalifikacije kako bi se ljudima pomoglo da pređu na modernija zanimanja
 91. Promovisati umrežavanje biroa za zapošljavanje kako bi dijelili informacije
 92. Usvojiti nacionalnu strategiju zapošljavanja do 2010, koja će uključiti stvaranje entitetskih strategija zapošljavanja
 93. Jačati poslovno okruženje, restruktuiranje kompanija, privatizaciju i rast privatnog poduzetništva
 94. Smanjiti diskriminaciju na tržištu rada
 95. Promovirati specifične programe zapošljavanja za određene kategorije nezaposlenih osoba, poduzeti reformu tržišta rada uvođenjem prakse u kolektivne ugovore
 96. Harmonizirati izračun i smanjiti poreze i doprinose na plate

5.4.2. Važnost i utjecaj

Grafikon 4: Analiza upitnika u pogledu važnosti i uticaja sektorskih prioriteta na razvojni prioritet



Opći razvojni prioritet „Povećanje zaposlenosti i poboljšanje veza između ljudskih potencijala i tržišta rada“, adresira izazove na tržištu rada. Razvojni prioritet dalje je razrađen kroz set sektorskih prioriteta, od kojih se svaki odnosi na set mjera (pogledati Mapu za prioritet 4.), neophodnih da budu provedene, kako bi sektorski prioriteti doprinijeli povećanju zaposlenosti.

Sektorski prioriteti definirani su na sljedeći način:

- Smanjenje sive ekonomije i crnog tržišta rada
- Reforma sistema obrazovanja na osnovu potreba domaćeg i međunarodnog tržišta rada
- Unapređenje tržišta rada
- Smanjenje diskriminacije na tržištu rada
- Povećanje mobilnosti radne snage

Fokus grupe su u radu radionice procjenjivale važnost i utjecaj sektorskih prioriteta na razvojni prioritet „Povećanje zaposlenosti“. Rezultat dobijen korištenjem upitnika, prezentiran je na Grafikonu 4. Nalazi upitnika potkrijepljeni su i nalazima koje smo dobili kroz razgovore sa članovima fokus grupa.

Ocjena fokus grupe je da su definirani prioriteti važni, te da bi njihova implementacija znatno doprinijela povećanju zaposlenosti u BiH. To se, prije svega, odnosi na smanjenje sive ekonomije i povećanje mobilnosti radne snage.

Smanjenje sive ekonomije i crnog tržišta rada

Prioritet „Smanjenje sive ekonomije i crnog tržišta rada“ ocijenjen je prvi po važnosti u pogledu njegovog utjecaja na povećanje zaposlenosti. Sam utjecaj prioriteta na povećanje zaposlenosti uzrokovan je dinamikom i implementacijom mjera koje su definirane u okviru ovog prioriteta. Određene mjere, koje su realizirane u okviru ovog prioriteta, imale su djelomičan utjecaj na suzbijanje nivoa sive ekonomije. To se, prije svega, odnosi na mjere: **Revidiranje sistema plaća u formalnom sektoru u RS**, kroz smanjenje poreza na plaće, kao direktna mjera koja ohrabruje poslodavce da više registriiraju zaposlenike; **Izmjena zakona o zdravstvenom osiguranju RS**, kojom je smanjen teret poslodavcima u okviru

naknada za bolovanje sa četiri mjeseca na 30 dana; **Ohrabriti poslodavce da pređu iz neformalnog u formalni sektor, kroz izuzeća ili smanjivanje doprinosa na plaće;** poreska reforma u Federaciji BiH trebala je potaknuti poslodavce da više djeluju na formalnom tržištu, međutim, utjecaj je nedovoljan, jer je opterećenje poslodavcu po zaposleniku smanjeno za oko 1%, što se ne može smatrati dovoljnim motivom za poslodavce da, u većoj mjeri, registriraju zaposlenike, nego što je to bio slučaj do sada; **Unapređenje volonterskog rada i stažiranje kroz izmjene Zakona o radu i proces kolektivnog pregovaranja,** gdje je Vlada Federacije BiH izmjenom Zakona o radu dala pravo osobama koje zasnivaju radni odnos, ili obavljaju posao u svojstvu pripravnika, a isto je omogućeno i volonterima da stiču radno iskustvo, bez zasnivanja radnih odnosa kod poslodavca. Međutim, određen broj mjera nije proveden, što je imalo efekta, ukoliko je prioritet doprinio povećanju zaposlenosti: **Uspostava Ekonomsko-socijalnog vijeća BiH – Vijeće** nije uspostavljeno zbog nedostatka političke volje; **Usvajanje politike zapošljavanja, uključujući zapošljavanje mladih,** kao i **uspostava IT veza između lokalnih agencija za zapošljavanje širom BiH.** Ove dvije aktivnosti adresirane su kroz EU program „Reforma politike zapošljavanja i uspostava informatičkog sistema tržišta rada za BiH“. Strategija je u pripremi, sa planom usvajanja do kraja 2008. godine. Ocijenjeno je da je do sada akcija suzbijanja „rada na crno“, koju provode entitetske vlade, dala rezultate i utjecala na povećanje discipline u ovoj oblasti, kao i povećanjem broja prijavljenih zaposlenika, s tim da ova akcija treba predstavljati kontinuiranu aktivnost kroz ciljane izmjene Zakona o radu.

Reformirati sistem obrazovanja na osnovu potreba domaćeg i međunarodnog tržišta rada

Reforma sistema obrazovanja ocijenjena je kao jedan od ključnih prioriteta u službi povećanja zaposlenosti u BiH. Međutim, aktivnosti koje su trebale doprinijeti reformiranju sistema obrazovanja u velikoj mjeri nisu ispoštovane, ili je njihova implementacija odgođena, tako da se u ovom trenutku ne može govoriti o utjecaju reforme sistema obrazovanja na zapošljavanje. Osim toga, obrazovanje u revidiranoj SRS BiH je posmatrano kroz prizmu tržišta rada, dok je veliki broj reformskih zahvata izostavljen. Posmatrajući samo aktivnosti koje adresiraju reformu sistema obrazovanja izgleda da je postignuto vrlo malo napretka, osim što je usvojen Zakon o visokom obrazovanju BiH i uspostavljen Odjel za obrazovanje pri Ministarstvu civilnih poslova BiH. Međutim, s obzirom na važnost ove dvije mjere, vremenski period neophodan za njihovu realizaciju, i na činjenicu da je niz drugih aktivnosti povezan sa ovim mjerama, njihovo usvajanje može se tretirati kao uspjeh u ovoj oblasti. Kada govorimo o mjerama koje nisu do kraja, ili nisu uopće implementirane, važno je spomenuti da, prije svega, **Usuglašavanje legislative u obrazovanju odraslih,** nije provedeno zbog nedostatka pravnih i institucionalnih preduvjeta, kao ni **Poboljšanje obuke završenih srednjoškolaca orijentirano ka potrebama tržišta rada, uključujući i odrasle, posebno nezaposlene i raseljene osobe; Transformacija entitetskih i kantonalnih ministarstava i pedagoških instituta u skladu sa funkcionalnim pregledom obrazovanja** nije provedena, ali su projektom EU-ISBE date preporuke za jačanje Ministarstva civilnih poslova BiH, kao i za transformaciju i reorganizaciju entitetskih i kantonalnih ministarstava; **Uspostava javnih i transparentnih mehanizama osiguravanja kvaliteta, uključujući procedure za periodične vanjske procjene univerziteta** uključuje institucionalne pretpostavke jačanja reforme sistema obrazovanja, s tim da u narednim mjesecima treba doći do formiranja tri agencije (dvije iz oblasti visokog obrazovanja i jedna iz oblasti predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja), sa zadatkom interne i eksterne evaluacije kvaliteta, sa napomenom da će periodičnu vanjsku procjenu kvaliteta obrazovanja u BiH provoditi predstavnici/eksperti EU; **Izrada detaljne analize potražnje na tržištu rada kroz tekuću reformu sistema obrazovanja,** pretpostavlja uvezanost sistema obrazovanja s institucijama tržišta rada (agencije/zavodi za zapošljavanje), s tim da je bilo pokušaja formiranja koordinacijskog tijela sa relevantnim vladinim institucijama i predstavnicima civilnog društva. Detaljne analize potražnje na tržištu rada vrše se već dvije godine, pri čemu je uspostavljen sistem godišnjih anketa (prva anketa urađena za cijelu BiH po jedinstvenoj metodologiji za 2007. godinu), ali ne kroz tekuću reformu sistema obrazovanja, jer fiksni nastavni program ne može odgovoriti na potrebe promjenjivog tržišta rada.

Unaprijediti tržište rada

Unapređenje tržišta rada, kao i ostali prioriteti, okarakterizirano je kao vrlo značajno u pogledu povećanja zaposlenosti u BiH. Međutim, aktivnosti koje su definirane u okviru prioriteta „Unapređenja tržišta rada“ nisu ukazale na napredak, zbog toga što se u većini slučajeva kasnilo s implementacijom određenih aktivnosti, naprimjer: ***Uvođenje specifičnih programa za zapošljavanje osoba starijih od 45 godina i osoba koje čekaju na posao duže od 3 godine***, pripremljeni su u okviru PIU SESER projekta; ***Finansiranje i reguliranje zdravstvene zaštite*** u fazi je definiranja prijedloga (Federacija BiH), na osnovu kojeg bi se zdravstvena zaštita trebala, prije svega, odvojiti od institucija tržišta rada; ***Povećanje suradnje socijalnih partnera, te odgovornosti zavoda za zapošljavanje*** u fazi je izrade doktrine rada, koja će definirati odnos poslodavac/Zavod za zapošljavanje FBiH/budući uposlenik.

Utjecaj unapređenja tržišta rada na zapošljavanje može se djelomično posmatrati kroz provedbu aktivnih mjera zapošljavanja koje, općenito govoreći, nisu dale značajnog efekta na održivo zapošljavanje, jer su se, u većini slučajeva, odnosile na subvencioniranje troškova rada prema poslodavcima na ograničeni vremenski period. Ovakvi programi nisu motivirali poslodavce da, u okviru trenutne visine troškova rada, zadrže radnika, naročito radnike koji se teže zapošljavaju (osobe starije od 40 godina). Rezultat aktivnih mjera zapošljavanja može se povezati i sa zakonskom ulogom zavoda za zapošljavanje, nivoom sredstava koja se izdvajaju za aktivne mjere zapošljavanja, nedostatkom jasnog strateškog okvira, odnosno nepostojanja strategije zapošljavanja, te nedostatka koordinacije institucija tržišta rada s ostalim institucijama; ***Izmjenama Zakona o posredovanju u zapošljavanju*** je, imajući u vidu da zavodi imaju najveći broj korisnika, izuzev penzijskog fonda, socijalna sigurnost nezaposlenih stavljena u prvi plan, ostavljajući time malo prostora zavodima/službama da se bave posredovanjem.

Smanjiti diskriminaciju na tržištu rada

Značaj smanjenja diskriminacije je u originalnoj SRS BiH, kao i u revidiranom dokumentu, definiran u okviru prioriteta aktivnosti, odnosno sektorskog prioriteta. O procjeni utjecaja diskriminacije na tržištu rada na povećanje zaposlenosti može se govoriti jedino u kontekstu invalidnih osoba, odnosno definirane aktivnosti, koja se odnosi na ***Usvajanja pravnog okvira koji će osigurati zaposlenost za 3-5% invalidnih osoba u državnoj službi zapošljavanja invalida***. U tom pogledu Zakon o zapošljavanju, prekvalifikaciji osoba s invaliditetom u Federaciji BiH je u parlamentarnoj proceduri usvajanja, dok je Vlada RS izradila pravni okvir za zapošljavanje invalida, i već četiri godine prati implementaciju kvote, kao i broj invalidnih osoba koje zapošljava javni sektor. Zakonska regulativa u RS propisuje obavezu uplate dva puta većeg doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju, ukoliko poslodavac, iz objektivnih razloga, ne može zaposliti osobu s invaliditetom. Rezultati upućuju na to da poslodavci radije pribjegavaju uplati doprinosa, nego zapošljavanju invalidnih osoba. Osim toga, Vlada RS je zabranila da se određenim kategorijama zaposlenika (žene, trudnice, majke koje brinu o djeci, sl.) daju otkazi, pod izgovorom tehnološkog viška. Zaključak fokus grupe je da se ***diskriminacija na tržištu rada ne smije posmatrati samo u okviru jedne kategorije, jer povlači dodatnu diskriminaciju ostalih kategorija***.

Povećati mobilnost radne snage

Mobilnost radne snage ocijenjena je kao jako važna za povećanje zaposlenosti u BiH. Međutim, nedovoljna posvećenost problemu mobilnosti govori o poteškoćama prilikom njenog utjecaja na zapošljavanje. Implementacija aktivnosti ***Smanjenja poreza na plaće i doprinose, te usuglašavanje obračuna*** je mjera koja treba značajno doprinijeti utjecaju mobilnosti radne snage na zapošljavanje, s tim da su izmjene Zakona o porezu na prihod i Zakona o doprinosima u entitetima u toku. I u ovom slučaju, rokovi za početak aktivnosti su pomjereni, tako da i ***Usvajanje nacionalne politike zapošljavanja do 2010. godine, uključujući entitetske strategije zapošljavanja; Promocija umrežavanja biroa za zapošljavanje*** odvija se kroz program EU „Reforma politike zapošljavanja i uspostava informatičkog sistema tržišta rada za BiH“, s tim da se usvajanje strategija očekuje do kraja 2008. godine.

5.5. OPĆI PRIORITET 5: POBOLJŠATI SISTEM SOCIJALNE ZAŠTITE

5.5.1. Osvrt na rezultate

Za ovu oblast Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004.-2007. (PRSP) postavlja sedam ciljeva:

1. Stvoriti moderni zakonski okvir, koji će promovirati ljudska i socijalna prava, u skladu sa preuzetim međunarodnim standardima;
2. Stvoriti institucionalne i budžetske mehanizme za razvoj socijalne politike, koji bi identificirali strateške ciljeve u socijalnom sektoru;
3. Definirati minimum socijalnih prava na nivou BiH;
4. Stvoriti efikasnu mrežu socijalne sigurnosti i osigurati finansijske programe koji će doprijeti do najsiromašnijih, uz učešće lokalne zajednice;
5. Očuvati minimalne standarde najugroženijih, u kontekstu fiskalnih ograničenja i ustrojstva FBiH;
6. Osigurati transparentnu vertikalnu i horizontalnu koordinaciju između vladinog i nevladinog sektora za obezbjeđenje pomoći najugroženijim;
7. Pravilnije raspodijeliti javne prihode i ukupni društveni proizvod u korist siromašnih.²¹

Revidirana Strategija (SRS BiH) je adresirala sve ključne elemente iz predhodnog dokumenta i navela osnovne karakteristike funkcioniranja sistema socijalne zaštite. U skladu sa analizom stanja u oblasti utvrđene su prioritetne mjere²². Iako je BiH potpisnica međunarodnih dokumenata koji obavezuju osiguravanje minimalne socijalne i zdravstvene zaštite građana, na državnom nivou ne postoji zakon koji regulira programe socijalne pomoći. U predviđenom periodu implemetacije SRS BiH nije bilo značajnijih aktivnosti u cilju donošenja i harmoniziranja zakona. Stoga se o realizaciji SRS BiH može govoriti samo u okviru sadašnjih stanja na nivou entiteta i Distrikta Brčko.

S obzirom da revidirani dokument prikazuje broj siromašnih u BiH (oko 681 000 ili 17,8% stanovništva u BiH)²³ kroz projekcije koje su bile bazirane na Istraživanju o mjerenju životnog standarda u BiH (LSMS) 2004, i da do momenta pisanja ovog materijala nisu publikovana nova istraživanja koja bi mogla dati usporedne rezultate, ne postoji na žalost mogućnost da se adresira i prikaže pitanje efikasnosti i učinkovitosti izdvajanja za socijalnu zaštitu u cilju smanjenja broja siromašnih. Nadalje, u pogledu razvoja socijalnih politika kao i socijalne statistike i analize, koje služe kao osnova za jačanje razvoja strategija u oblasti socijalnog planiranja i procjenu socijalnih programa, nije došlo do značajnijih pomaka. Razlog tome su nedovoljni kapaciteti i neredovna statistička istraživanja koja ne mogu da proizvode aktuelne i pouzdane podatke za kreiranje i planiranje socijalnih politika²⁴. Negativan aspekt podrazumjeva i postojanje različitih sistema socijalne zaštite što usložnjava ovu situaciju.

Prema podacima Agencije za statistiku BiH, ukupan broj evidentiranih korisnika raznih vidova socijalne zaštite u BiH u 2006. godini iznosio je 469 012 punoljetnih korisnika i 150 851 maloljetnih korisnika socijalnih beneficija. Svake godine bilježi se konstantno povećanje broja korisnika.²⁵

Socijalni sistem u BiH je zadržao svoju fragmentiranost, a gotovinska izdvajanja za socijalnu zaštitu i dalje ovise o području stanovanja u kojem korisnici žive. U datom periodu implementiranja SRS BiH nije došlo do razvijanja efikasnijih rješenja u vidu ciljanih programa za poboljšanje položaja siromašnih. Primjera radi, **Vlada RS-a ocjenjuje da je potrošnja ovog entiteta na programe socijalne pomoći vezane za siromaštvo vrlo niska u poređenju sa drugim zemljama regiona te se smatra da će se morati povećati u svrhu postizanja određenih rezultata za smanjenje siromaštva u ovom entitetu.** Skoro polovina ukupnih sektorskih alokacija u RS-u za period 2005-2007 se odnosila na isplatu penzija, dok je potrošnja na boračka prava predstavljala najveći dio preostale

²¹ Srednjoročna razvojna strategija BiH PRSP, 2004, str. 161.

²² Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004-2007 (PRSP) Revidirani dokument, 2006. Str.93.-94.

²³ Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004-2007 (PRSP) Revidirani dokument, 2006. Str.29.

²⁴ EC: Izvještaj o napredku BiH za 2007, str. 38

²⁵ BHAS:Socijalna zaštita 2001-2006, <http://www.bhas.ba/Arhiva/2007/TB/SOCZAST-bh.pdf>

potrošnje.²⁶ Kako su u Federaciji BiH na snazi tri zakona koji regulišu prava populacija proisteklih iz odbrambeno-oslobodilačkog rata (Zakon o pravima branilaca i članova njihovih porodica, Zakon o posebnim pravima dobitnika ratnih priznanja i odlikovanja i članova njihovih porodica, Zakon o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica), nametnula se potreba izrade jedinstvenog zakona kojim će biti uređen obim prava, uslovi, način i postupak za njihovo ostvarivanje. Stoga je Vlada FBiH inicirala projekat "Jedan zakon - jedan fond"²⁷, koji bi imao za svrhu da, ujedno, stvori pravni okvir koji će omogućiti lakše upravljanje ovom oblasti, te osigura pravedniju distribuciju prava koja proističu iz odbrambeno-oslobodilačkog rata. Svrha Zakona o fondu branilaca jeste osiguranje uslova za ostvarivanje prava proisteklih iz Zakona o pravima branilaca.

Jedan od drugih izazova u FBiH odnosi se na Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom²⁸ koji reguliše ovu oblast, a za čiju realizaciju se sredstva osiguravaju iz federalnog proračuna. Izmjenama i dopunama Zakona, u toku prošlog perioda, povećao se broj korisnika socijalnih beneficija, posebno korisnika koji ostvaruju prava kao osobe sa invaliditetom. Prema saopštenju Vlade FBiH²⁹ u periodu od početka primjene izmjena ovog Zakona (koje su stupile na snagu 1.1.2005., a počele se implementirati u 2006.godini) pa do 15.7.2007., evidentan je porast broja zahtjeva. Centri za socijalni rad u FBiH su u tom periodu primili 105.842 predmeta koji se odnose na neratne vojne invalide. Za ovaj tip izdvajanja, u FBiH je u toku 2006. godine utrošeno 30 miliona KM, a planiranih 50 miliona KM u godišnjem budžetu FBiH za 2007.godinu je bilo dovoljno samo za prvi kvartal 2007. Rebalansom proračuna su alocirana dodatna sredstva. Do prve polovine 2007.godine u FBiH je bilo registrirano 24.300 neratnih invalida. Kao posljedica navedenih promjena, u saopćenju Vlade FBiH iz druge polovine 2007. godine spominje se veliki porast broja korisnika (mjesečna stopa priliva novih korisnika prava neratnih invalida je bila oko 3 000), te da se do kraja 2007.godine očekivalo 75 000-80 000 novih korisnika.³⁰

Dakle, praksa pokazuje da izmjene i dopune Zakona iz 2004. godine ne nude zadovoljavajuće zakonsko rješenje, naročito zbog nepostojanja mehanizma za sprječavanje višestrukog korištenja istih prava na temelju više propisa. Zbog toga, u septembru 2007.godine Vlada FBiH je zadužila Federalno ministarstvo rada i socijalne politike da pripremi nove izmjene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti obitelji s djecom. Cilj izmjena i dopuna je preciznije definiranje kruga korisnika prava iz ove oblasti. U saradnji sa Federalnim ministarstvom za pitanja branitelja i invalida domovinskog rata, Ministarstvo treba u narednom periodu da predloži model uspostave jedinstvene elektronske baze podataka svih osoba s invaliditetom u FBiH, bez obzira na uzrok invaliditeta.

Od 2005. godine, u okviru projekta Podrška politike u oblasti invalidnosti, aktivnosti u cilju uspostavljanja efikasnijeg i racionalnijeg sistema socijalne zaštite u BiH su se u proteklom periodu odvijale u cilju promoviranja novih pristupa i finansijski samoodrživih rješenja po pitanju invalidnosti. Evidentni su problemi u ovoj oblasti kao npr. nepostojanje jedinstvene definicije invaliditeta, kriterija za sticanje prava na beneficije; nedostatak kapaciteta nadležnih službi za sprovedbu ocjenjivanja i revizije svih korisnika; i slabosti osnovnog principa zakonske regulative koji tretira prava osoba sa invaliditetom i svrstava potencijalne korisnike prema kategorijama invalidnosti ne uzimajući u obzir njihove stvarne potrebe, sredstva s kojim raspolažu, niti njihovu radnu sposobnost.

Umjesto pristupa isplaćivanja novčane podrške i institucionalnog zbrinjavanja, razvija se drugi model koji omogućava rehabilitaciju i socijalno uključivanje u zajednici, specijalno u pogledu na zapošljavanje. Posebna pažnja se posvetila finansijskoj održivosti socijalnog sistema koji bi

²⁶ Ministarstvo finansija, Vlada RS, Dokument okvirnog budžeta za period 2005.-2007., radni materijal, str.30

²⁷ Vlada Federacije BiH. Saopćenje o radu, 27.septembar 2007.godine

http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/sjednica.php?sjed_id=46&col=sjed_saopcenje

²⁸ Službene novine Federacije BiH 36/99. Zakon određuje: temelje socijalne zaštite građana i njihovih obitelji, temeljna prava iz socijalne zaštite i korisnike prava iz socijalne zaštite; osnivanje i rad ustanova socijalne zaštite i invalidskih udruga; temeljna prava civilnih žrtava rata i članova njihovih obitelji; temelj i zaštitu obitelji sa djecom; financiranje i druga pitanja od značaja za ostvarivanje temeljnih prava iz socijalne zaštite; zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom u Federaciji Bosne i Hercegovine.

²⁹ Vlada Federacije BiH. Saopćenje o radu, 27.septembar 2007.godine

http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/sjednica.php?sjed_id=46&col=sjed_saopcenje

³⁰ Vlada Federacije BiH. Saopćenje o radu, 27.septembar 2007.godine

http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/sjednica.php?sjed_id=46&col=sjed_saopcenje

kroz svoju reformu trebao uspostaviti bazu podataka, osnovice za obračun prava na osnovu jedinstvenog pristupa ocjene invalidnosti za sva tri sistema (za boračku zaštitu, socijalnu zaštitu i civilne žrtve rata) te razvijati alternativne modele pružanja socijalne zaštite kroz nevladin i privatni sektor.³¹ Aktivnosti se nastavljaju i u 2008. godini u oba entiteta.

Osim toga, pozitivan trend se prepoznaje u nastojanjima oba entiteta da kontinuirano implementiraju aktivnosti definirane kroz SRS BiH, a u svrhu podrške razvijanju alternativnih tipova socijalne zaštite i izgradnje modula saradnje, pravnog i finansijskog okvira za funkcioniranje nevladinog sektora u oblasti socijalne zaštite. U FBiH, u toku je realizacija zakonskih i regulatornih okvira u tri oblasti koji će voditi djelovanje javnih i nevladinih institucija, sa definiranjem finansiranja, dok je članom 51. Zakona o socijalnoj zaštiti RS-a dozvoljeno osnivanje ustanova socijalne zaštite kao javnih, nevladinih i mješovitih. I u sljedećem periodu je nužno nastaviti započete aktivnosti u cilju finaliziranja ovih prioriteta.

Iako se u toku prošlog perioda fokus na promjene u sektoru socijalne zaštite odnosio na onu kategoriju stanovništva koja je imala i najveći udio u strukturi isplaćenih sredstava (ratni vojni invalidi, osobe sa invaliditetom i civilne žrtve rata te penzioneri), u toku je realizacija aktivnosti na poboljšanju socijalne zaštite mladih, porodica sa djecom i nacionalnih manjina (Roma). Međutim, mora se konstatirati da su proces reforme i dosadašnje aktivnosti na usklađivanju domaće legislative i prakse s sjedne, i međunarodnih standarda s druge strane, u BiH tekli veoma sporo i problematično. Glavni izazov u oblasti socijalne zaštite u vrijeme pripreme revidirane SRS bile su nizak nivo socijalne zaštite za korisnike, neusklađeni zakonodavni okviri između entiteta kao i strukturni problemi u samom sistemu³². Prema tome, može se reći da su se prioritetne mjere za oblast socijalnog sektora ticale, a i dalje se tiču, kreiranja okvira koji bi omogućio realizaciju boljeg kvaliteta i standardizacije socijalnih beneficija; bolje targetiranje; i bolju socijalnu uključenost ugroženih grupa stanovništva .

Sa krajem perioda implementacije SRS BiH, opis problema u sistemu socijalne zastite u mnogome podsjeća na opise problema iz 2004.godine. Ipak, treba držati na umu da su mjere za ispunjavanje ovog sektorskog prioriteta, u većini slučajeva aktivnosti koji se trebaju kontinuirano primjenjivati. Takođe, ovaj vid aktivnosti zahtjeva i veliku angažiranost i podršku svih relevantnih institucija a posebice upravljačkih tijela u oba entiteta kao i nadležnih organa na nižim nivoima vlasti.

³¹ *Studija politike i preporuke za Politiku i strategije u oblasti invalidnosti, 2006., DEP, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS, IBHI.*

³² *Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004-2007 (PRSP) Revidirani dokument, 2006. Str.94.*

RAZVOJNI PRIORITET**5. POBOLJŠATI SISTEM SOCIJALNE ZAŠTITE****SEKTORSKI PRIORITET****Jačati fondove
penzionog i invalidskog****Uspostaviti efikasniji i racionalniji sistem socijalne
zaštite****Jačati institucionalni
okvir za povratnike****Osigurati bolju
socijalnu i****MJERE**

97. Insistirati na redovnom uplaćivanju doprinosa na plate u punom iznosu

98. Insistirati na redovnom plaćanju doprinosa zasnovanih na stvarnim prihodima BiH građana koji su zaposleni u stranim i međunarodnim organizacijama i institucijama, kao i diplomatskim i konzularnim misijama

99. Prikupiti zaostale doprinose iz prethodnih godina

100. Kontinuirano preduzimati revizije trenutnih korisnika socijalne pomoći

101. Definirati minimum socijalnih prava u BiH

102. Investirati u razvoj lokalnih servisa socijalne zaštite i obrazovanje osoblja i uprave

103. Aktivno promovirati uključivanje privatnog sektora kroz: definisanje tržišnih pravila koja dozvoljavaju konkurenciju između privatnog sektora i Centara za socijalni rad; i uvođenje inicijativa pomoć upućenu socijalno ugroženim kategorijama

104. Razviti nove, alternativne modele brige za korisnike kroz promovisanje brige unutar lokalnih zajednica

105. Razvijati pristup socijalnog investiranja u okviru socijalne zaštite u cilju uključivanja osoba sa posebnim potrebama u radne aktivnosti i tržište rada

106. Uspostaviti bližu intersektorsku sa-radnju sa zdravstvom, obrazovanjem, pravnim sistemom, lokalnim policijskim snagama, biroima za zapošljavanje i statističkim sistemom

107. Jačanje statističkih institucija, na svim nivoima, u cilju monitoringa socijalne situacije i uticaja socijalne zaštite

108. Kroz redovna istraživanja budžeta domaćinstava i mjerenja životnog standarda, prikupiti pouzdane podatke za kreiranje i planiranje socijalnih politika u FBiH i RS te harmoniziranjem sa socijalnom politikom na državnom nivou

109. Osigurati bolje ciljanje siromašnih kroz socijalne programe

110. Osigurati kvalitetnu i pravovremenu pripremu popisa stanovništva u BiH, sa ciljem bolje realokacije finansijskih resursa iz socijalnih

111. Rekonstruirati 20000 stambenih jedinica u periodu 2005-2007

112. Održavati i konstantno obnavljati bazu podataka o korisnicima donacija kao pomoći za obnovu i povratak

113. Ojačati ulogu Komisije za izbjeglice i raseljena lica

114. Usvojiti Politiku zdravlja socijalne zaštite mladih

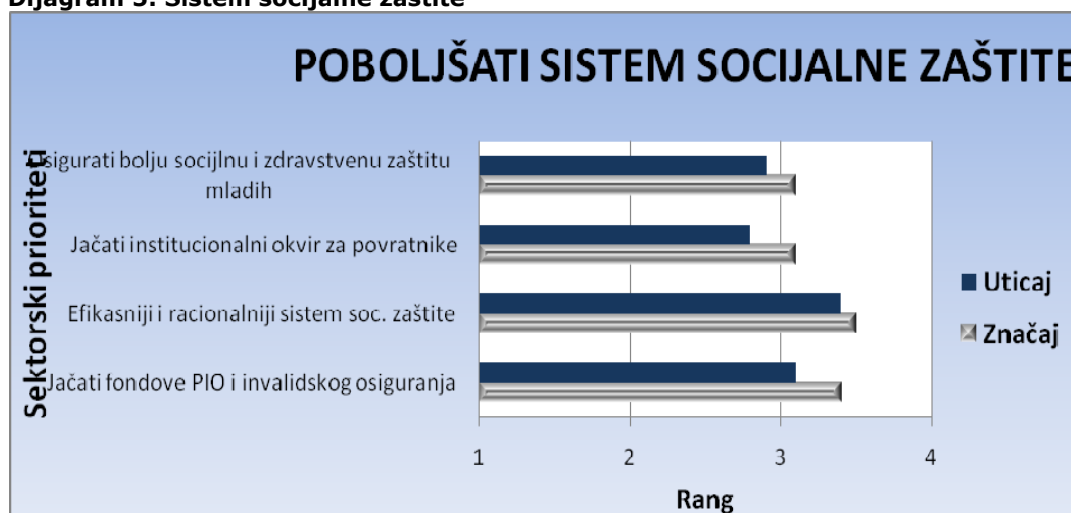
5.5.2 Važnost i utjecaj

Poboljšanje sistema socijalne zaštite peti je od ukupno šest razvojnih prioriteta revidirane Srednjoročne razvojne strategije (SRS) BiH, određenih radi ispunjavanja tri glavna razvojna cilja, definirana u ovom dokumentu. Ostvarenje ovog razvojnog prioriteta trebalo je biti urađeno kroz ostvarenje četiri sljedeća sektorska prioriteta:

1. Jačati fondove penzijskog i invalidskog osiguranja,
2. Uspostaviti efikasniji i racionalniji sistem socijalne zaštite,
3. Jačati institucionalni okvir za povratnike,
4. Osigurati bolju socijalnu i zdravstvenu zaštitu mladih.

U radionici sa fokus grupama, održanoj u februaru 2008. godine, navedeni sektorski prioriteti razmatrani su u odnosu na njihovu relevantnost i utjecaj na ispunjavanje razvojnog prioriteta „Poboljšati sistem socijalne zaštite“, koji je, na isti način, posmatran u odnosu na tri razvojna cilja. Na osnovu analiza rezultata koji se odnose na ocjenu relevantnosti i utjecaja, došli smo do rezultata koji su prikazani u sljedećem dijagramu.

Dijagram 5: Sistem socijalne zaštite



Dio upitnika koji se odnosio na **relevantnost** pokazuje da su mjere i sektorski prioriteti u oblasti poboljšanja socijalne zaštite, u periodu implementacije SRS BiH, vrednovani od strane učesnika radionice kao vrlo važni, odnosno da su bili direktno vezani za postignuće datog prioriteta. Ipak, potrebno je navesti i činjenicu da je, za vrijeme diskusije unutar grupe, prevladao suzdržan stav da prioriteti/mjere „nisu nerelevantne“. Ovakav stav može se dovesti u vezu sa više puta istaknutim komentarima o samoj formulaciji prioriteta i mjera, gdje su učesnici u toku radionice spominjali da su pojedine mjere neprecizno ili, u određenim slučajevima, nepravilno formulirane. Dok su ocjene relevantnosti pojedinačnih mjera i sektorskih prioriteta općenito prihvatljive, pojedini učesnici bili su mišljenja da mjere, posmatrane kao cjelina, ne obuhvataju određene ključne promjene, koje su neophodne za postizanje sektorskih ciljeva, te time umanjuju ocjenu relevantnosti i utjecaja (vidi mapu razvojnog prioriteta 5). Evidentno je da su prioriteti, koji se odnose na unapređenje funkcionalnih sistema u socijalnoj zaštiti ocijenjeni većim vrijednostima od prioriteta koji se odnose na ciljne grupe: mladi i povratnici, što upućuje na to da je i dalje prisutna primarna potreba za iznalaženjem efikasnih rješenja i unapređenjem institucija, kako bi bile u mogućnosti pružati kvalitetnu uslugu svim građanima BiH.

Utjecaj mjera i sektorskih prioriteta na postizanje željenih promjena slabije je ocijenjen nego relevantnost, ali kao što to dijagram pokazuje, prati trendove relevantnosti prioriteta. Detaljnija analiza odgovora iz upitnika sa radionice, pokazala je jednu iznimku. Naime, učesnici su izdvojili aktivnost „investirati u razvoj lokalnih servisa socijalne zaštite i obrazovanje“ u okviru prioriteta uspostave efikasnijeg i racionalnijeg sistema socijalne zaštite, i istakli da je to aktivnost sa visokim utjecajem, koji daje značajan doprinos postignuću

sljedećeg nivoa ciljeva. Međutim, za vrijeme diskusije nije spomenuto da su postignuti euobičajeno veliki pomaci u unapređenju lokalnih servisa socijalne zaštite na terenu, te zbog toga spomenuto odstupanje, koje je primjetno u grafičkom prikazu, treba tumačiti s oprezom. Također, dijagram pokazuje da su prema mišljenjima ispitanika dosadašnje aktivnosti na jačanju fondova PIO i invalidskog osiguranja, koje su definirane kroz SRS, dale umjeren doprinos postignuću ciljeva, dok je u pisanim komentarima učesnika navedeno **da postoji potreba za potpunom reformom penzijskog sistema, i potpunom promjenom organiziranja načina rada Fonda PIO.**

5.6. OPĆI PRIORITET 6: POVEĆATI TRANSPARENTNOST I MOGUĆNOSTI DRUŠTVA U BIH

5.6.1. Osvrt na rezultate

Opšti razvojni prioritet koji ima za cilj povećati transparentnost i mogućnost BH društva je veoma složen i povezan sa različitim aktivnostima u različitim oblastima.

Rezultati evaluacije strateškog plana i koncepta **protuminskih akcija** u datom periodu implementacije SRS BiH može se okarakterisati kao značajan pomak u otklanjanju opšte opasnosti od mina i edukaciji svih uključenih aktera u cilj podrške razvoja BiH. Do 2007. godine, u skladu sa mjerama i aktivnostima iz SRS BiH je uspostavljena državna struktura, unapređeni operativni kapaciteti deminiranja, sistem koordinacije te nadopunjena zakonska i operativna legislatura koja je unaprijedila rad i koordinaciju ovog sektora, a i zadržala povjerenje domaćih i stranih investitora³³. Proces deminiranja urbanog područja je pospješio razvoj lokalnih zajednica i omogućio povratak raseljenih lica, kao i obnovu infrastrukture, te je rizična površina na početku novog operativnog perioda smanjena na površinu od 88km² (I kategorija), 221 km² (II kategorija) i 283 km² (III kategorija).³⁴ Kao rezultat mjera koje su u SRS BiH zahtjevale posebnu pažnju³⁵, znatno je povećan procenat tehničkog izviđanja rizične površine, što je umanjilo troškove deminiranja i redukovalo rizik po deminere. Nadalje, u potpunosti je ispoštovan planirani cilj da se svake godine pripremi najmanje 25 integralnih planova protuminskih akcija za najugroženije zajednice, i aktivnost se nastavlja. Godišnji budžet za deminiranje u toku protekle tri godine iznosio je oko 50 miliona KM. Finansiranje je realizovano kroz 17-20 % udjela sredstava domaćih institucija i 30,4% udjela iz međunarodnih donacija. Nažalost, domaće institucije nisu osigurale potrebna finansijska sredstva, te su zbog toga raspoloživi operativni kapaciteti bili neiskorišteni. Stoga je potrebno poduzeti neophodne mjere kako bi se udjel domaćih sredstava povećao i obezbjedio na vrijeme u cijju realizacije strateškog operativnog plana.³⁶

Ciljevima SRS BiH je utvrđeno da je fokus **borbe protiv korupcije**³⁷, između ostalog, jačanje vladavine prava, upostava transparentnosti, eliminacija organizovanog kriminala, unapređenje poslovne klime, s posebnim akcentom na implementaciju mjera za uspostavu agencije nadležnu za borbu protiv korupcije i razrada detaljnog Akcionog plana. Općenito gledano, rejting Bosne i Hercegovine, prema indeksu korupcije(CPI), organizacije Transparency International, kontinuirano je opadao sa 82. mjesta u 2004. na 93. u 2007. (od ukupno 146 ispitanih zemalja u 2004. godini, odnosno 163. zemalja u 2006. godini)³⁸. Iako Bosna i Hercegovina, na žalost, pada na ovoj ljestvici međunarodne transparentnosti i anti-korupcije, u toku perioda 2004.-2007. godine, kroz mjere i aktivnosti koje su definirane u SRS BiH su postignuti pozitivni rezultati u izgradnji fundamenata za dugoročiji proces borbe protiv korupcije. Kao pozitivni trendovi, implementirana je većina osnovnih institucionalnih i pravnih preduvjeta, kako na državnom, tako i na nižim nivoima: Strategija za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije, s akcionim planovima, usvojena je 2006. godine od strane Vijeća ministara BiH i pokrenuto je niz aktivnosti u cilju implementacije. Uspostavljena je Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA), regulirana Zakonom o SIPA-i, koja je preuzela nadležnost za provdbu istraga u slučajevima pranja novca, korupcije i drugih vidova

³³ Vidi statusu mjera u sektoru deminiranja, Izvještaj o implementaciji akcionog plana SRS BiH 2004.-2007., aneks,

³⁴ BHMACH Evaluacija Strategije Protivminskog djelovanja u BiH (2005.-2008.),

³⁵ Vidi SRS BiH 2004.-2007., str. 155

³⁶ BHMACH Evaluacija Strategije Protivminskog djelovanja u BiH (2005.-2008.), nacrt Strategije protivminskog djelovanja BiH 2009.-2008. i SRS BiH str. 152-155

³⁷ Korpcija se definiše kao zloupotreba javnih ovlasti u svrhu ostvarivanja lične koristi.

³⁸ http://www.transparency.org/about_us/annual/annual_reports

finansijskog kriminala, kroz gašenje entitetskih uprava. U okviru Ministarstva sigurnosti BiH, kao i Suda i Tužilaštva, formirani su posebni odjeli, koji se bave ovom problematikom i surađuju sa nadležnim institucijama. Osigurano je i stalno finansiranje ovih tijela kroz budžet. Kontinuirano se provodi aktuelna reforma pravosuđa i zakonodavstva, sa namjerom uspostave jakog sudskog sistema, te jasnih i funkcionalnih zakona. Izmijenjena je i usuglašena domaća legislativa i ratificirane su ključne međunarodne konvencije³⁹ po ovom pitanju. Međutim, mehanizam interne kontrole u slučajevima korištenja javnih sredstava nije u potpunosti implementiran kao i neophodna reforma policije. A kako je priroda fenomena korupcije usko vezana i za ljudski faktor i socijalni kapital (socijalne norme u vidu tradicije i nasljeđa te kapaciteta institucija da funkcionišu na transparentan i objektivni način) kao i tranzicijske probleme kroz koje prolazi BiH, očekivati je da se korupcija nemože kontrolisati i iskorjeniti u relativno kratkom periodu.

Segment **borbe protiv organiziranog kriminala u kontekstu podrške poštivanju ljudskih prava** bio je fokusiran na borbu protiv trgovine ljudima i podršku žrtvama trgovine. Donesena je potrebna legislativa po ovom pitanju i usuglašeno je krivično zakonodavstvo. Državna grupa za koordinaciju uspostavlja i regionalnu bazu podataka, koja će biti korištena za krivično gonjenje počinitelja i pomoć žrtvama. Pored ovih aktivnosti, intenzivno se radilo i na informiranju javnog mnijenja, kao i posebnoj edukaciji, kako stručnog, tako i operativnog kadra, u cilju prevencije u svim sferama javnog života. Nastavak ovih aktivnosti u skladu je sa preporukama Vijeća Evrope i Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih naroda, sa ciljem unapređenja statusa ljudskih prava u BiH po pitanju nasilja nad ženama i djecom⁴⁰.

Općenito gledano, revidirana SRS BiH je ukazala na činjenicu da **gender koncept** nije u potpunosti integrisan kroz razvojnu strategiju⁴¹, dok je **segment ljudskih prava** parcijalno adresiran kroz mnoge mjere i aktivnosti usmjerene ka borbi protiv siromaštva u okviru sektorskih prioriteta. U proteklom periodu su implementirani preduslovi za sistematsko uključivanje gender-a u sljedeću generaciju strateških BiH dokumenata (Razvojna strategija 2008.-2013. i Strategija socijalnog uključivanja) kroz niz aktivnosti od uvođenja regulativa koje se odnose na izradu statističkih podataka disegregiranih po spolu pa do izrade specifičnih analitičkih studija kao npr.

Izvještaj o uticaju pojedinih politika na siromašno stanovništvo sa aspekta ravnopravnosti spolova i sa fokusom na djecu⁴². Kontinuirano se objavljuju statističke publikacije „Gender barometar“ i brošure, a Agencija za ravnopravnost spolova je u toku realizacije projekta koji se odnosi na analizu poslovnog okruženja na bazi zastupljenosti spolova. Agencija takođe razvija projekte koji bi istražili status te pružili podršku poboljšanju situacije žena u ruralnim područjima. Dakle, ulažu se napori u svrhu jačanja ekonomskog statusa žene na lokalnom nivou i veću zastupljenost žena u javnom životu.

Takođe, u proteklom periodu se djelimično implementirala praksa imenovanja osoba zadužene za gender pitanja u institucijama, ali ne u svim oblastima. Agencija smatra da je potrebno uložiti dodatne napore u razmjenu iskustava i primjera dobrih praksi. Ovo je posebno važno za realizaciju napora u oblasti nasilja u porodici kao i u trgovinom ljudima. Da je potrebno uložiti više napora u polju koordinacije i saradnje po pitanju poštivanja univerzalnih ljudskih prava, čemu pripada i pitanje jednakosti spolova, ukazuje se i u preporukama za Bosnu i Hercegovinu u izvještajima Vijeća Evrope, Komiteta za ljudska prava UN-a i CEDOW-a⁴³.

³⁹ Evropska konvencija o međunarodnoj saradnji u krivičnim slučajevima, Konvencija Vijeća Evrope o zaštiti osoba s obzirom na automatsku obradu podataka; Konvencija OECD o borbi protiv potkupljivanja stranih zvaničnika, Konvencija Vijeća Evrope o kriminalu u internet okruženju i drugo

⁴⁰ Izvještaj Vijeća Evrope, presentiran od strane komesara z azaštitu ljudskih prava g-dina Thomasa Hammarberg, http://www.coe.ba/web/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=34; Komitet za ljudska prava UN: „Razmatranje izvještaja koje države članice dostavljaju prema članu 40.pakta“, zaključne napomene <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/CCPR%20zakljucne%20napomene-%20B.pdf>

⁴¹ SRS BiH, EPPU, str. 147

⁴² CRIA izvještaj o uticaju povećanja cijene električne energije, DEP i UNICEF u saradnji, 2007

⁴³ Izvještaj Vijeća Evrope, presentiran od strane komesara z azaštitu ljudskih prava g-dina Thomasa Hammarberg, http://www.coe.ba/web/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=34; Komitet za ljudska prava UN: „Razmatranje izvještaja koje države članice dostavljaju prema članu 40.pakta“, zaključne napomene ; <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/CCPR%20zakljucne%20napomene-%20B.pdf>, Convension on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women UN , Consideration of the report.,, 2005, <http://www.arsbih.gov.ba/index.aspx?PID=3&RID=77>

RAZVOJNI PRIORITET

6. POVEĆATI TRANSPARENTNOST I MOGUĆNOSTI BIH DRUŠTVA

SEKTORSKI PRIORITET

Smanjiti korupciju

Osigurati zaštitu ljudskih prava, posebice za manjine

Implementirati BiH Zakon o jednakosti spolova

Implementirati obrazovne reforme

Podržati socio-ekonomski razvoj lokalnih zajednica

MJERE

- 115. Uspostaviti agenciju ili adekvatno tijelo za borbu protiv korupcije
- 116. Pripremiti detaljni akcioni plan za borbu protiv korupcije i uspostaviti bolje mehanizme za borbu protiv kriminala i korupcije
- 117. Harmonizirati legislativu o ovom pitanju unutar BiH
- 118. Uspostaviti mehanizme interne kontrole posebice u slučajevima korištenja javnih sredstava
- 119. Smanjiti korupciju

- 120. Jačati analitički kapacitet vladinih institucija za analiziranje utjecaja vlastitih politika na siromašne ljude kako bi se kreirale politike koje vode ka smanjenju siromaštva
- 121. Usvojiti Zakon o radu maloljetnika koji će sadržavati različite modalitete, poput usmjerenog savjetovanja, stažiranja itd.
- 122. Pripremiti precizne/adekvatne pravne akte za obezbjeđivanje zdravstvenog osiguranja za manjine
- 123. Obezbjediti jednak pristup zdravstvenim uslugama za sve građane u cijeloj zemlji
- 124. Smanjiti udio troškova pacijenata kroz implementaciju paketa prava na zdravstvenu brigu
- 125. Pratiti zdravstvene indikatore kao indikatore funkcioniranja sistema, stavljati ih u kontekst siromaštva i koristiti za kreiranje politika i prioriteta

- 126. Pripremiti program koji će poboljšati situaciju žena u ruralnim područjima
- 127. Obezbjediti izvore podataka za gender indikatore na osnovu zakona o jednakosti spolova
- 128. Osigurati da se u budućnosti gender pitanja reflektuju u operativnim metodama, strategijama implementacije, monitoringu i evaluaciji SRS BiH
- 129. Obavezati osobe nominirane za gender pitanja u uslužnim institucijama (obrazovanje, zdravstveni sistem, lokalne zajednice) da imaju redovne sastanke i obavljaju transfer znanja kroz treninge

- 130. Eliminirati praksu organizovanja „dvije škole pod jednim krovom“
- 131. Implementirati zajednički nastavni plan, u skladu sa BiH zakonima o osnovnom i srednjem obrazovanju

- 132. Podizati svijest o važnosti lokalnog razvoja i razvoja ljudskih kapaciteta u lokalnim zajednicama

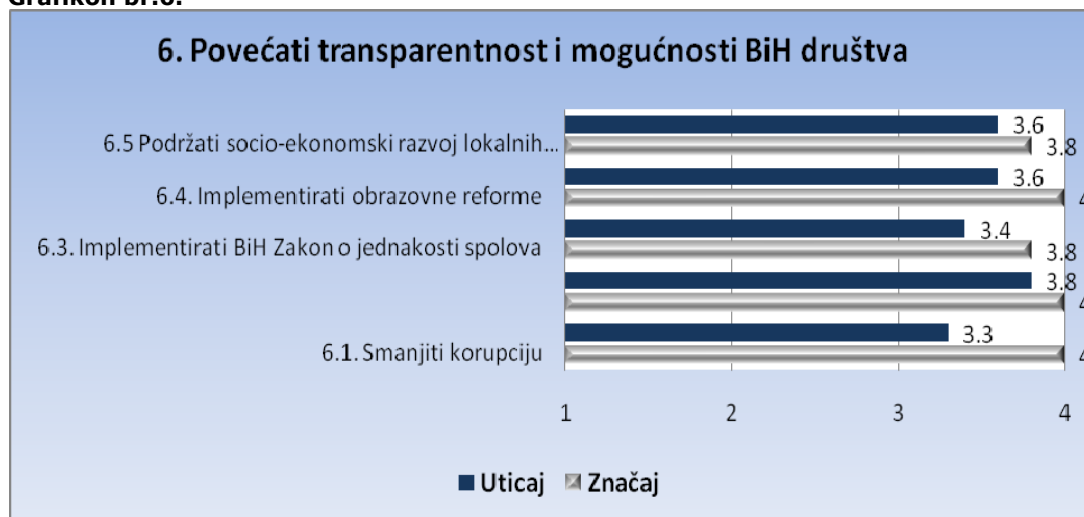
5.6.2. Važnost i utjecaj

Šesti razvojni prioritet revidirane Srednjoročne razvojne strategije BiH 2004.-2007. je Povećanje transparentnosti i mogućnosti društva BiH. Kroz Akcioni plan (SRS BiH) određeno je da se ovaj prioritet dostigne kroz 6 pripadajućih sektorskih prioriteta, s odgovarajućim mjerama, kao što je predstavljeno u mapi 6. Naznačeni sektorski prioriteti su sljedeći:

- Smanjiti korupciju,
- Osigurati zaštitu ljudskih prava,
- Implementirati Zakon o jednakosti spolova,
- Implementirati reformu obrazovanja,
- Podržati socioekonomski razvoj lokalnih zajednica.

Kroz upitnike i razgovore s učesnicima radionica, koji su bili članovi radnih grupa, te predstavnici relevantnih i nadležnih državnih i entitetskih tijela, kao i civilnog društva, Direkcija za ekonomsko planiranje (DEP) objedinila je i prikazala utiske nadležnih i relevantnih institucija o važnosti i utjecaju sektorskih prioriteta i odgovarajućih mjera na ostvarivanje razvojnih prioriteta SRS BiH. Rezultati i procjena odgovora, datih ovom prilikom, prikazani su u dijagramu broj 6, koji pokazuje da su sektorski prioriteti, kao i pripadajuće mjere, u oblasti Povećanja transparentnosti i mogućnosti društva BiH, u mnogim slučajevima ocijenjeni kao jako važni, odnosno da su date mjere/aktivnosti bile direktno vezane i neophodne za postignuće naznačenog razvojnog prioriteta. Zbog toga možemo zaključiti da su spomenuti bili odabrani na takav način da su zaista adresirali prave potrebe društva BiH.

Grafikon br.6.



Osim toga, pored ove opće ocjene, kroz radionice, istaknuta je i potreba da se započete aktivnosti **u okviru ovog razvojnog prioriteta nastave i u narednom strateškom periodu, samim tim što su aktivnosti, koje promoviraju: zaštitu ljudskih prava, jednakost spolova, smanjenje korupcije, reformu obrazovanja i podršku razvoju lokalnih zajednica, po prirodi angažmana i utjecaja, dugoročnije, te zahtijevaju multisektorski pristup vladinih institucija i sveobuhvatniji angažman svih ključnih aktera.**

Kada govorimo o utjecaju sektorskih prioriteta, rezultati upitnika nam govore da je stav odgovornih da je postojao utjecaj na ostvarivanje ciljeva, međutim, nedostatak implementacije određenih mjera koje su usvojene, umanjuje efekte cijelog sektora. Osim toga, istaknuto je također da, prilikom ocjene učinka implementacije pojedinih mjera, postoje i određeni nedostaci u procesu samog izvještavanja nadležnih i relevantnih tijela u vidu mjerljivih indikatora promjene i periodičnih analiza stanja, koji bi mogli dati precizniji uvid u stvarno stanje. Pa ipak, kao pozitivni aspekti u ovoj oblasti, istaknuto je poboljšanje suradnje vladinih tijela i organizacija civilnog društva u oblasti poštivanja ljudskih prava, ravnopravnosti

spolova i socioekonomskog razvoja lokalnih zajednica, a u cilju kvalitetnijeg i obuhvatnijeg izvještavanja i analize učinka kreiranih politika u društvu u BiH. Pored nedostatka vid aktivnosti imao na krajnje korisnike, postoji i problem određenog broja mjera, koje nisu usvojene od nadležnih organa vlasti.

Problem korupcije⁴⁴ i uspostava transparentnosti u direktnoj su relaciji, te je i kroz upitnike smanjenje korupcije ocijenjeno najvišom ocjenom važnosti, ali prioritet borbe protiv korupcije je dobio i najnižu ocjenu utjecaja, odnosno, smatra se da je dao umjeren ili relativno mali doprinos dostignuću zadanog cilja. Učesnici radionice slažu se sa činjenicom da je opće stanje u društvu i ekonomiji u BiH nezadovoljavajuće po pitanju korupcije, međutim, oni smatraju da je pozitivan utjecaj mjera protiv korupcije uvjetovan i kompleksnošću samog fenomena korupcije, koji prožima sve oblasti i nivoe našeg društva, pa se cijeni da je ovaj period implementacije mjera za podršku borbi protiv korupcije bio prekratak, da bi mogli komentirati njegov utjecaj na povećanje mogućnosti bosanskohercegovačkog društva. Kao primjer dobre prakse jednog znatno transparentnog i uspješnog sektora, predstavljen je sektor za deminiranje, gdje je, kroz SRS BiH, u prošlom periodu usuglašena legislatura na nivou BiH, uvedene su standardne procedure i pravilnici koje poštuju i koriste sve interesne grupe, kao i sistem certificiranja, česte interne i eksterne kontrole od strane renomiranih domaćih i stranih firmi, dostupne i kontinuirano updatirane baze podataka, periodične evaluacije i dosta centraliziran upravljački sistem u vidu specifičnog sekretarijata⁴⁵. S tim u vezi, cjeni se da je rizik za eventualne špekulacije i korupciju reduciran, a očuvan je i interes stranih donatora.

Po pitanju **ljudskih prava**, opća ocjena je da ovaj sektorski prioritet nedvojbeno ima veoma visok značaj za realizaciju datog prioriteta, ali je također, od strane Agencije za ravnopravnost spolova napomenuto, kao što je to i revidirana SRS BiH notirala⁴⁶, da SRS BiH nije reflektirala gender komponentu kroz akcioni plan. Tokom perioda pripreme originalne SRS BiH i revidiranog dokumenta, gender osjetljivi indikatori nisu bili potpuno razvijeni, ali aktivnosti u okviru Strategije BiH pospješile su razvitak statističkog sistema, koji je imao pozitivan utjecaj na proces izvještavanja i evaluacije stanja ljudskih prava prema domaćim i međunarodnim institucijama. Također, kao rezultat jedne od mjera u ovom dijelu, počelo se s implementacijom prakse nominiranja osoba za gender pitanja u vladinim proporcionalna⁴⁷. Eliminacija organizacijske jedinice „dvije škole pod jednim krovom“ u sklopu **reforme obrazovanja** ocijenjena je kao veoma relevantna, ali zbog političkih faktora, implementacija je bila nepotpuna, i u kontekstu mogućnosti društva BiH potrebno je više pažnje obratiti na sistem obrazovanja. Utisak je da ovakav tip obrazovanja potiče segregaciju učenika i ne podržava osnovne principe i vrijednosti društva BiH, a to je multikulturalnost i suživot⁴⁸.

Utjecaj mjera i navedenih sektorskih prioriteta na povećanje transparentnosti i mogućnosti bosanskohercegovačkog društva bilo je relativno teško ocijeniti. Nedostatak objektivno mjerljivih indikatora koji bi pokazali aktuelno stanje, izostala implementacija, kao i fragmentiranost sistema institucija na različitim nivoima koje vrše nadzor i implementaciju datih aktivnosti je evidentna. Podrška socioekonomskom razvoju lokalne zajednice veoma je relevantan prioritet, kako u dosadašnjem periodu, tako i u narednom, a jačanje ljudskih potencijala za njegovu dobrobit je u fokusu socioekonomskog razvoja bosanskohercegovačkog društva, koji pospješuje poštivanje svih oblika ljudskih prava. Ulaganje u razvoj ljudskih potencijala je dugotrajan proces, čiji rezultati će se pokazati tek nakon određenog vremenskog perioda, te zbog toga, ocjena učinka za ovaj prioritet će se spoznati u predstojećem vremenskom periodu. Učesnici su se složili s tim da unapređenje poštivanja ljudskih prava, osnaženi ljudski potencijali u lokalnim zajednicama, smanjena korupcija, te obrazovanje djece koje promovira socijalnu koheziju i potiče pozitivna stav prema vlastitoj državi⁴⁹ i sunarodnicima i u narednom periodu moraju biti jedan od prioriteta za razvoj boljeg i konkurentnijeg BiH društva.

⁴⁴ Korupcija se definiše kao zloupotreba javnih ovlasti u svrhu ostvarivanja lične koristi.

⁴⁵ Za daljnja pojašnjenja vidjeti SRS BiH 2004-2007, EPPU, strana 153.

⁴⁶ SRS BiH 2004-2007, EPPU, str. 147

⁴⁷ Transkrip radionice Priprema završnog Izvještaja o implementaciji mjera SRS BiH 2004.-2007., 19 februar 2008

⁴⁸ Transkrip radionice i rezultati analize sadržaja udžbenika nacionalne grupe predmeta „Čemu učimo djecu?“, Fond otvoreno društvo po odobrenju Ministarstva obrazovanja BiH, 2007

⁴⁹ Socijalna kohezija i kreiranje pozitivnog stava prema vlastitoj državi su propisani Okvirnim zakonom o osnovnim i srednjim školama na nivou BiH.

5.7. DOPRINOS ŠEST OPĆIH PRIORITETA RAZVOJNIM CILJEVIMA SRS BiH

SRS BiH je usmjerila aktivnosti prema tri ključna razvojna cilja, definirana u originalnom dokumentu:

1. Kreirati balansiran ekonomski razvoj
2. Smanjiti siromaštvo
3. Ubrzati integracije EU

Veoma je teško govoriti o doprinosu aktivnosti definiranih unutar SRS BiH na glavna 3 cilja, iz razloga koji su već ranije spomenuti. Prvo, cilj "održiv i balansiran ekonomski razvoj" suviše je uopćeno definiran, bez precizno uzročno definiranih mjera koje vode ispunjenju ciljeva, kao ni jasno definiranih indikatora uspješnosti na nižim nivoima, mikronivou ili nivou mjere ili sektorskog prioriteta. Korak ka određivanju u kojoj mjeri je SRS BiH 2004.-2007., ili neka druga strategija doprinijela ispunjavanju zacrtanog cilja, moguće je kvantificirati složenim makromodelima, od kojih je jedan HERMIN model. Bosna i Hercegovina nema ni osnovne statističke pretpostavke za uspostavu jednog ovakvog modela. Čak i za države koje imaju dovoljnu stopu razvoja sistema, direktna uzročno-posljedična veza teško je primjenjiva, jer implementacija Strategije ne dešava se u laboratoriju, i brojni su vanjski utjecaji. Pored ovih činjenica, ni složeni makromodeli nisu bez manjkavosti, niti su pošteđeni kritika.

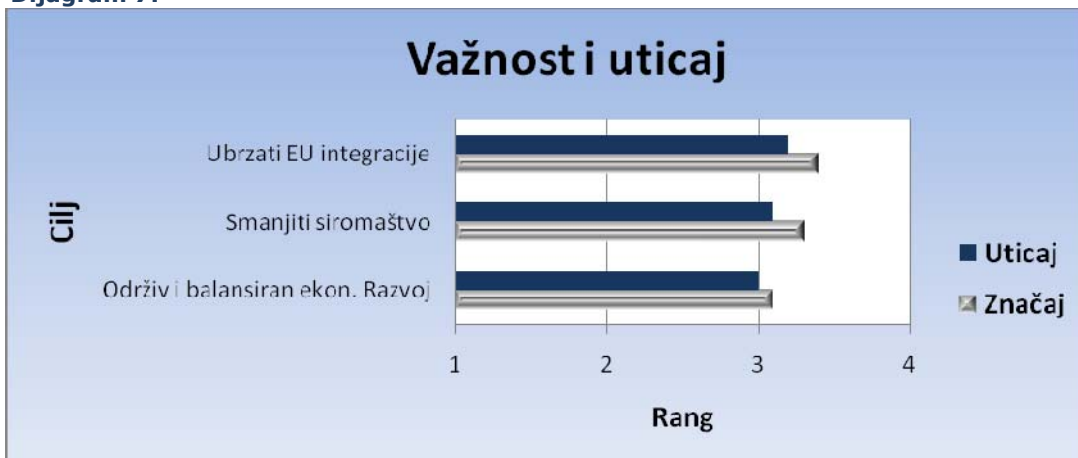
Kada govorimo o cilju "Smanjenje siromaštva" postoje zaista solidne osnove, odnosno bazni indikatori, za procjenu uspješnosti, nažalost, indikatori korišteni za analizu izvedeni su iz ankete Živjeti u BiH (LSMS), koja je posljednji put provedena 2004. godine, tako da se za period poslije 2004. godine ne raspolaže uporedivim statističkim informacijama. Iscrpna analiza dijela koji se odnosi na smanjenje siromaštva data je u dokumentu Revidirana strategija iz 2006. godine.

Cilj 3 "Ubrzati proces evropskih integracija" također je definiran na takav način da ne dozvoljava klasične metode procjene utjecaja. Aktivnosti vezane za ovaj cilj u Strategiji su postavljene tako da ne osiguravaju mogućnost kvantificiranja utjecaja SRS BiH na proces evropskih integracija.

Uzimajući u obzir sve navedeno u gornjem dijelu teksta, mi ćemo se zadržati na kvalitativnoj procjeni datoj od strane učesnika u radionicama. Mjere, odnosno aktivnosti definirane Strategijom, kako smo vidjeli u pojedinim prioritetima, i na osnovu mišljenja učesnika radionica, bez svake sumnje doprinose zacrtanim ciljevima.

5.7.1. Značaj i utjecaj

Dijagram 7.



Kriterije važnosti, odnosno relevantnosti, predstavljene u ovom odjeljku odnose se na usklađenost prioriteta, mjera, aktivnosti i prioriteta, sa tri glavna razvojna cilja iz originalne SRS BiH.

Rezultati i analiza upitnika i komentara radionica govore da su, šest općih razvojnih prioriteta, kao i sektorski prioriteti revidirane SRS BiH, definirani u skladu sa zacrtanim glavnim ciljevima. Pored malog broja mjera koje su, u vrijeme kad su definirane imale svoj značaj, a danas njihova provedba nije moguća ili potrebna, najveći broj mjera je ocijenjen kao relevantan i nužan za daljnji razvoj BiH.

Pored činjenice da je još uvijek rano govoriti o utjecaju SRS BiH, jer rezultati se mogu očekivati u godinama koje dolaze, već sada, na osnovu procjene učesnika radionica, možemo reći da su realizirane mjere i prioriteti imali određenog utjecaja na socioekonomski razvoj BiH, kao i na integracije EU. Potrebno je naglastiti nužnost implementacije donesenih zakonskih akata i bržeg usvajanja nužnih podzakonskih akata, koji osiguravaju implementaciju, i samim tim, mjerljive rezultate zacrtanih aktivnosti.

5.7.2. Održivost

S obzirom da je SRS BiH dokument vlada na različitim nivoima, održivost bi trebala biti osigurana kroz samo funkcioniranje javne uprave. Na osnovu razgovora u relevantnim institucijama, može se reći da je SRS BiH, kod većine ispitanika, prepoznata kao domaći proizvod, što je trebalo, u dobroj mjeri, osigurati i održivost Strategije. Međutim, politička volja za implementaciju ciljeva, kao dostupnost sredstava za implementaciju SRS BiH, varirala je od situacije do situacije, i od sektora do sektora. Uglavnom, ministarstva finansija tvrde da su sredstva za implementaciju bila osigurana. Međutim, u većini drugih ministarstava, nadležnih za određene sektore, nedostatak sredstava za implementaciju navodi se kao problem. Naprimjer, u sektoru vanjske trgovine i podrške izvozu sredstava za implementaciju, odnosno za poticaje, za fondove, certificiranje, jačanje institucija, sredstva nisu bila osigurana u dovoljnoj mjeri. Također, opća je ocjena da je donatorska politika mogla u većoj mjeri slijediti smjernice domaćih strateških dokumenata, u prvom redu SRS BiH.

6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

6.1. OPĆI ZAKLJUČCI

SRS BiH je razvojni dokument vlada u BiH, usvojen od strane vlada, i kao takav je prepoznat unutar institucija. Proces koordinacije vođen je od strane Direkcije za ekonomsko planiranje i ocjena je učesnika procesa da **DEP treba poduzimati aktivnosti na podizanju nivoa svijesti državnim autoritetima o SRS BiH i relevantnim strategijama kao o razvojnim procesima uopće, a to bi ujedno pomoglo i implementaciji mjera.** Strategija je pripremljena i implementirana u periodu koji treba osigurati preduvjete za socioekonomski razvoj, a struktura i sadržaj dokumenta odražava ovu poziciju. Veliki broj mjera uspostavlja nužnu legislativu i institucije važne za razvoj i približavanje evropskom socioekonomskom prostoru. U prvoj verziji dokumenta, obuhvaćena su 23 sektora sa više nivoa implementacije, i logički okvir nije uspostavljen na način koji bi osigurao jasne prioritete. Napredak je postignut kroz Revidiranu strategiju, gdje se prvi put uspostavlja logički okvir sa 3 razvojna cilja i 6 općih razvojnih prioriteta.

Za očekivati je daljnji napredak u metodologiji pripreme u budućim dokumentima razvoja, prvenstveno u oblasti ciljno orijentiranog planiranja. Za potrebe praćenja implementacije, osnovane su 23 radne grupe, i njihove aktivnosti bile su od ključnog značaja za sam proces praćenja implementacije. Direkcija za ekonomsko planiranje ostvarila je vrlo dobru suradnju sa svim ministarstvima na državnom i entitetskom nivou. Koordinirajuću ulogu na praćenju implementacije SRS BiH u Vladi RS imalo je Ministarstvo za ekonomski razvoj i koordinaciju, nažalost, u FBiH nijedno ministarstvo nije preuzelo tu ulogu. Kao faktori usporavanja implementacije, prepoznati su problemi vezani za političku situaciju, nedostatak finansijskih resursa i ljudskih potencijala, kao i za određeni broj mjera prepreke ustavnom uređenju BiH. Pored svih pozitivnih pomaka koji su napravljeni u prethodnom periodu, institucionalna suradnja različitih nivoa vlasti na implementaciji SRS BiH, kao i na pripremi drugih dokumenata razvoja, ipak nije na zadovoljavajućem nivou, ocjena je većine učesnika u procesu.

6.2. NAUČENE LEKCIJE I PREPORUKE

Nova strategija treba biti nastavak politika SRS BiH u određenim sektorima, i treba biti usmjerena prema ciljevima definiranim kroz konsultativni proces. Novi razvojni dokumenti, također, trebaju prepoznati gender komponentu.

Međuinstitucionalna suradnja na različitim nivoima treba biti osnažena. Također, potrebno je osnažiti međusektorski dijalog u definiranju i dostizanju zacrtanih ciljeva.

Jasno definiranje ciljeva, instrumenata za njihovo postizanje, osnovni su preduvjet za njihovu uspješnu realizaciju.

Pored jasnih ciljeva, nužno je definirati indikatore uspješnosti na različitim nivoima. Mjere i ciljevi trebaju imati specifične, mjerljive, dostupne, relevantne, i vremenski određene indikatore

praćenja. Također, potrebno je uspostaviti što je moguće direktniju vezu između aktivnosti i ciljeva, kako bi doprinos i utjecaj na ostvarivanje zacrtanog cilja bio što jasniji. Statistički sistem treba biti dodatno osnažen (finansijski i kadrovski), usuglašen, treba uspostaviti jaču suradnju, definirati jasne nadležnosti i odgovornosti pojedinih institucija.

Definiranje instrumenata uključuje jasno određivanje institucija i rokova za implementaciju, kao i finansijskih resursa i ljudskih potencijala potrebnih za njeno izvršenje. Odgovorne institucije moraju imati mehanizme i nadležnosti za ispunjenje zadataka.

Potrebno je unapređenje procesa praćenja i evaluacije unutar svih nivoa vlasti u BiH. Ovo je moguće ostvariti kroz uspostavu odjela pri uredima premijera, ili u pojedinim ministarstvima koja bi se bavila koordinacijom, praćenjem i evaluacijom aktivnosti. Bez razvoja ovih kapaciteta, gotovo je nemoguće imati uvid u rezultate urađenog, i u doprinos utrošenih sredstava na život građana. Mehanizmi odgovornosti za implementaciju moraju biti razvijeni unutar vlada na različitim nivoima. Na kraju, DEP bi trebao uzeti aktivniju ulogu promotora razvojnih dokumenata.

6. ANEKSI

Napomena: *Anexi 2,3 dati su kao sastavni dio ovog dokumenta. Anex 1. je poseban dokument.*

ANEKS 1: Tabela s mjerama - stepen implementacije mjera iz Akcionog plana SRS BiH

ANEKS 2: Primjer - upitnik sa radionica

ANEKS 3: Primjer polustrukturiranog upitnika sa razgovora

ANEKS 2.

Ocjena značaja i uticaja mjera na smanjenje korupcije:

Sektorski prioriteta	6.1. Smanjiti korupciju	KOMENTARI
MJERE	6.1.1. Uspostaviti agenciju ili adekvatno tijelo za borbu protiv korupcije	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaaj 1 2 3 4 0
	6.1.2. Pripremiti detaljni akcioni plan za borbu protiv korupcije i uspostaviti bolje mehanizme za borbu protiv kriminala i korupcije	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaaj 1 2 3 4 0
	6.1.3. Harmonizirati legislativu o ovom pitanju unutar BiH	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaaj 1 2 3 4 0
	6.1.4. Uspostaviti mehanizme interne kontrole posebice u slučajevima korištenja javnih sredstava	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaaj 1 2 3 4 0

Ocjena značaja i uticaja mjera na zaštitu ljudskih prava, posebice za manjine:

Sektorski prioriteta	6.2. Osigurati zaštitu ljudskih prava, posebice za manjine	KOMENTARI
MJERE	6.2.1. Jačati analitički kapacitet vladinih institucija za analiziranje utjecaja vlastitih politika na siromašne ljude kako bi se kreirale politike koje vode ka smanjenju siromaštva	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaaj 1 2 3 4 0
	6.2.2. Usvojiti Zakon o radu maloljetnika koji će sadržavati različite modalitete, poput usmjerenog savjetovanja, stažiranja, itd.	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaaj 1 2 3 4 0
	6.2.3. Pripremiti precizne /adekvatne pravne akte za obezbjeđivanje zdravstvenog osiguranja za manjine	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaaj 1 2 3 4 0
	6.2.4. Obezbijediti jednak pristup zdravstvenim uslugama za sve građane u cijeloj zemlji	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaaj 1 2 3 4 0
	6.2.5. Smanjiti udio troškova pacijenata kroz implementaciju paketa prava na zdravstvenu brigu	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaaj 1 2 3 4 0
	6.2.6. Pratiti zdravstvene indikatore kao indikatore funkcioniranja sistema, stavljati ih u kontekst siromaštva i koristiti za kreiranje politika i prioriteta	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaaj 1 2 3 4 0

Ocjena značaja i uticaja sektorskih prioriteta na ostvarenje razvojnih ciljeva:

Sektorski prioriteti	6.1. Smanjiti korupciju	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaj 1 2 3 4 0	6.2. Osigurati zaštitu ljudskih prava, posebice za manjine	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaj 1 2 3 4 0
Razvojni ciljevi	6. POVEĆATI TRANSPARENTNOST I MOGUĆNOSTI BH DRUŠTVA		6. POVEĆATI TRANSPARENTNOST I MOGUĆNOSTI BH DRUŠTVA	

KOMENTAR:

.....

Ocjena značaja i uticaja razvojnih ciljeva na ostvarenje dugoročnih razvojnih ciljeva:

Razvojni ciljevi	Dugoročni razvojni ciljevi	OCJENA
6. POVEĆATI TRANSPARENTNOST I MOGUĆNOSTI BH DRUŠTVA	Kreirati preduvjete za održiv i balansiran ek. razvoj	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaj 1 2 3 4 0
6. POVEĆATI TRANSPARENTNOST I MOGUĆNOSTI BH DRUŠTVA	Smanjenje siromaštva	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaj 1 2 3 4 0
6. POVEĆATI TRANSPARENTNOST I MOGUĆNOSTI BH DRUŠTVA	EU integracije	Značaj 1 2 3 4 0 Uticaj 1 2 3 4 0

KOMENTAR:

.....

Po vašem mišljenju koliko su postavljeni dugoročni razvojni ciljevi (Kreirati preduvjete za održiv i balansiran ek. razvoj; Smanjenje siromaštva; EU integracije) u skladu sa potrebama Bosne i Hercegovine:

KOMENTAR:

.....

ANEKS 3: PRIMJER POLUSTRUKTURIRANOG UPITNIKA SA RAZGOVORA

REZULTATI-OCJENA SREDNJOROČNE RAZVOJNE STRATEGIJE BiH 2004.2007.(PRSP)

Rezultat ocjene SRS BiH je da ispita doprinos programa MTDS-a razvoju u BiH za period 2004-2007.

Ključna pitanja

Ocijeniti relevantnost SRS BiH i (već određene) Sektorske prioritete kao što su definirane unutar SRS BiH Razvojnih ciljeva

Ocjena i njene preporuke bi trebale da adresiraju relevantnost MTDS-a tako sto ce se odgovoriti na slijedeća pitanja:

1. MTDS programi su krojeni prema značajnim potrebama Bosne i Hercegovine?
2. Koji su bili razvojni ciljevi i sektorski prioriteti?
3. Da li sektorski prioriteti i razvojni ciljevi adresirali prave potrebe/slabosti u sektoru kao sto su ih identifikovali:
 - kreatori politika
 - interesne grupe
 - krajni korisnici? Ako je tako, na koji način?

Sektor	
Razvojni ciljevi	
Veza sa MTDS-ovim dugoročnim razvojnim ciljevima	
Sektorski prioriteti	

4. Da li su aktivnosti programa dizajnirana da ispune prioritete odgovarajući da susretnu odgovarajuće potrebe / slabosti?
5. Da li su prioriteti smatrani konsistentni sa sirim sSRS BiH prioritetima: ekonomskim progresom, socijalnim razvojem, jednakosti, smanjenje siromaštva, (drugo) etc? Ako da na koji način?
6. Koja je percepcija vlasništva i procesa reformi politika od strane drzavnih autoriteta?
7. Koje su percepcije u vezi institucionalne kooperacije unutar sektora na implementaciju mjera MTDS-a?

Posebne preporuke ce bit zahtjevane na kriterije razvojne politike kao i na indikatore za M&E procesa implementacije politika.

Cilj 2

Ovaj odjeljak treba da bude fokusiran prije na rezultate nego na aktivnosti. Ispitivanja bi trebala da se odnose na to sta je bio outcome implementacije raznih mjera i ograničenja performansa.

Sistem strategije je definiran u MTDS-u BiH kao mjere koje rade zajedno da promoviraju:

1. Odrziv ekonomski razvoj
2. Smanjenje siromaštva
3. Ubrzaju EU integracije

Progres je urađen u proslim godinama u prihvatu zakona i politika povezanih u razlicite politcke i administrativne nivoe.

Uprkos progresu napravljenom u zakonodavstvu i razvoju politika u skoroj proslosti, jazovi u implementaciji politika, zakonodavstvo ostaje. Ovo je sprečavanje dostignuća gore spomenutih ciljeva MTDS-a.

Specifični izazovi koji susrecu implementaciju politika uključuju:

1.
2.
3.
4.

Ocjena je da se fokusiramo na dugoročnim razvojnim ciljevima MTDS-a i sektorskim prioritetima i razvojnim ciljevima koji su definirani u MTDS-u. Ocjena i njegove preporuke bi trebale da adresiraju rezultate MTDS-a tako sto ce da odgovaraju na slijedeća pitanja:

Pitanja (uzimajući u obzir prioritet sektora):

1. Veličinu do koje je specifični prioritet ostvaren kroz implementaciju aktivnosti, mjere i radni program?
2. Na koje načine je cilj dostignut?
3. Koje su bile prepreke da bi se postigli rezultati na osnovu implementiranih aktivnosti, mjere i radni programi? Ovo bi trebalo da izdetažiše gdje su moguci finansijski i ljudski resursi, i ostala sredstva koje je ili nije bila dostupna pri implementaciji.
4. Da li je koordinacija između vladinih agencija u BiH efikasna?

Cilj 3

Pitanja u ovom djelu će se izrazito odnositi na finansijski aspekt implementacije SRS BiH. Ovo se odnosi na budžetiranje programa u praćenju implementacije SRSBiH. Informacije će dolaziti od strane Ministarstva Finansija i finansijskih službenika ministarstava (državnih, entitetskih i kantonalnih) vezanih za određeni sektor. Bilo bi korisno ako bi se korišteni sredstva mogla davati (vezati) za tačno određeni cilj a ne na budžetiranje po sektoru.

Pitanja:

1. Da li su finansijska sredstva obuhvaćena proračunom tako da zadovoljavaju ciljeve i mjere u SRS BiH?
2. Da li su finansijska sredstva koja su data bila dostupna na vrijeme i u određenim iznosima ?
3. Da li su finansijska sredstva potrošena prema budžetskom planu?
4. Koja su shvatanja međunarodnih agencija bila na ulogu i odgovornost nacionalnih donatorskih koordinacionih tijela, naročito u oblasti finansiranja programa SRSBiH?

Cilj 4

Procjeniti koja je struktura za pripremu i monitoring i evaluaciju razvojnih dokumenata unutar vlade

Procjeniti koja je struktura monitoringa i evaluacije unutar vlade

Pitanja u ovom cilju će se odnositi na to da se lociraju structure za pripremi, MiE razvojnih dokumenata

1. Koji su mehanizmi za pripremu razvojnih dokumenata ?
 - a) Unutar organizacije
 - b) Eksterni donatori?
 - c) Kros-sektorske kooperacije [loše, srednje, dobro].
2. Ko radi MiE u vašoj instituciji ?
3. Gdje je smještena MiE struktura unutar vaše organizacije?
4. Koje podatke i izvore koristite i da li ste u mogućnosti da ocjenite pouzdanost ili kvalitet prikupljenih informacija (kvantitativnih i kvalitativnih)? [loše, srednje, dobro].
5. Da li postoje prepreke u MiE procesu u zakonima i odredbama vlade ?
6. Šta je , ako je imalo, uticaja na kvalitet i objektivnost na MiE ?
7. Objasnite process monitorinda koji je korišten za implementaciju aktivnosti, mjera i radnih programa?
8. Da li su postojali sistemi za ocjenu implementacije aktivnosti, mjera i radnih programa? Ako jesu, da li su to bili kvantitativni podaci ili kvalitativna procjena?

9. Da li su nalazi korišetni za izmjenu/poboljšanje upravljenje izvedbe? Da li su stečena znanja zapisana i uključena (primjenjena) u revidiranom planiranju ili implementaciji?

Cilj 5

Koraci su poduzeti tako što su tražene relevantne strategije

1. Da li postoje neki dokumenti koji predstavljaju trenutnu situaciju vašeg sektora?
DA: Koji su to dokumenti; da li su javni; kada su objavljeni ili urađeni;?
NE: Po vama, da li ima neko udruženje ili institucija koja se bavila analizom sektora.

Ako postoji, kako se zove ?

.....
.....

LITERATURA

1. Izvještaj o procjeni potreba u oblastima koje se odnose na trgovinu; (2007); EUTPP, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
2. Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004-2007 (PRSP), revidirani dokument; (april 2006); Jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju Srednjoročne razvojne strategije.
3. Srednjoročna razvojna strategija BiH-PRSP (2004-2007); (mart 2004); Jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju Srednjoročne razvojne strategije.
4. Doing Business in 2004 – Understanding Regulations; (2004); WB
5. Doing Business in 2005 – Removing Obstacles to Growth; (2005); WB
6. Doing Business in 2006 – Creating Jobs; (2006); WB
7. Doing Business in 2007 – How to reform; (2007); WB
8. Izvještaj o radu; (2007); Agencija za privatizaciju FBiH.
9. Izvještaj iz oblasti poljoprivrede za BiH; (2007); Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa
10. Izvještaj o napretku BiH; (2007); Evropska komisija
11. Izvještaj o tržištu rada; (2005); Svjetska banka
12. Procjena sive ekonomije u BiH; (Novembar 2004 g); USAID
13. Izvještaj o napretku za 2007 g.; (2007); Evropska komisija
14. Labor costs and Labor Taxes in Western Balkans; (2008); World Bank
15. Izvještaj o napredku BiH za 2007; (2007); Evropska komisija
16. Dokument okvirnog budžeta za period 2005.-2007., radni materijal; Ministarstvo finansija, Vlada RS
17. Saopćenje o radu; (27.septembar 2007.godine); Vlada Federacije BiH
18. Službene novine Federacije BiH 36/99
19. Studija politike i preporuke za Politiku i strategije u oblasti invalidnosti; (2006); DEP, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS, IBHI.
20. Evaluacija Strategije Protivminskog djelovanja u BiH (2005.-2008.); BHMAC
21. CRIA izvještaj o uticaju povećanja cijene električne energije; (2007); DEP i UNICEF u saradnji