IZVJEŠTAJ O EVALUACIJI U TOKU IMPLEMENTACIJE STRATEGIJE RAZVOJA UNSKO-SANSKOG KANTONA

ZA PERIOD 2021–2027. godina

Finalni izvještaj



Evaluacijski tim

Bihać, septembar 2026. godine

Sadržaj

Sadržaj **2**
Popis kratica **4**
1. Uvod **5**
1.1. Predmet evaluacije 5
1.2. Ciljevi evaluacije 5
1.3. Struktura izvještaja 6
2. Izvršni sažetak **6**
Zbirne ocjene po kriterijima 6
Ključne poruke 7
Procjena posljednje godine implementacije 9
Glavne preporuke 9
3. Kontekst evaluacije **11**
3.1. Strateški dokument i njegov nastanak 11
3.2. Razvojni kontekst Kantona u periodu implementacije 11
3.3. Ranije evaluacije i prethodni nalazi 12
3.4. Izmijenjeni vanjski okvir u toku implementacijskog perioda 12
4. Metodološki pristup **13**
4.1. Ključni pojmovi 13
4.2. Evaluacijski kriteriji i razvrstavanje nalaza 13
4.3. Evaluacijska pitanja 13
4.4. Metode i izvori podataka 13
4.5. Uzorak, postupak analize i skala ocjenjivanja 14
4.6. Ograničenja evaluacije 14
5. Evaluacija izvodivosti i progresa realizacije strateških ciljeva, prioriteta i mjera **15**
5.1. Rekonstrukcija logike intervencije 15
5.2. Ostvarenje pokazatelja 16
5.3. Finansijski okvir, dinamika i stvarno potrošena sredstva 17
5.4. Implementacija, neposredni i krajnji rezultati 18
5.5. Neimplementirane i djelimično implementirane intervencije i razlozi odstupanja 20
5.6. Procjena posljednje godine implementacije 21
6. Nalazi evaluacije **22**
6.1. Sažetak odgovora na evaluacijska pitanja 22
6.2. Relevantnost 23
6.3. Efikasnost / djelotvornost 23
6.4. Efektivnost / učinkovitost 24
6.5. Uticaj 24
6.6. Održivost 25
6.7. Koherentnost 25
6.8. Horizontalne dimenzije: ravnopravnost spolova, uključivost i teritorijalne razlike 26
6.9. Model upravljanja razvojem i institucionalni kapaciteti 27

6.10. Implikacije za naredni strateški ciklus 28
7. Zaključci i preporuke 29
7.1. Zaključci 29
7.2. Preporuke 31

Popis kratica

Kratica	Značenje
BDP	Bruto domaći proizvod
DOB	Dokument okvirnog budžeta
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FZS	Federalni zavod za statistiku
FZZPR	Federalni zavod za programiranje razvoja
JLS	Jedinica lokalne samouprave
KM	Konvertibilna marka
KP	Ključna poruka izvještaja
MSP	Mala i srednja preduzeća
NK	Oznaka nalaza konsolidovanog izvještaja
PJI	Program javnih investicija
PK	Oznaka preporuke konsolidovanog izvještaja
RA	Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu 2024. — 2027.
RAUSK	JU „Razvojna agencija Unsko-sanskog kantona”
SC	Strateški cilj
SDG	Ciljevi održivog razvoja (Sustainable Development Goals)
SP	Strateški projekat
USK	Unsko-sanski kanton

1. Uvod

Izvještaj o evaluaciji u toku implementacije Strategije razvoja Unsko-sanskog kantona za period 2021. — 2027. godina urađen je od strane nezavisnog vanjskog evaluatora u skladu sa Zakonom o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH", broj 32/17), Uredbom o evaluaciji strateških dokumenata u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH", br. 74/19 i 2/21) te Odlukom o pokretanju procesa evaluacije u toku Strategije razvoja Unsko-sanskog kantona za period 2021. — 2027. godina, broj: 03-02-44-643/2026 od 21. 5. 2026. godine. Evaluacija je provedena u pretposljednjoj godini implementacije strateškog dokumenta, a metodološki je oblikovana prema Smjernicama Federalnog zavoda za programiranje razvoja iz jula 2026. godine. Ured Vlade Unsko-sanskog kantona koordinirao je cijeli proces te pružio tehničku i stručnu podršku za provođenje evaluacije u toku Strategije razvoja Unsko-sanskog kantona za period 2021. — 2027. godina. Osigurano je učešće svih relevantnih aktera, kako bi se u postupku evaluacije uzeli u obzir stavovi socio-ekonomskih partnera i efekti implementacije Strategije razvoja na različite ciljne grupe.

Evaluacija je sprovedena u okviru zajedničkog programa „Akcelerator rodne ravnopravnosti - Gender Equality Accelerator", koji provode UN Women, UNDP, UNICEF i UNFPA, a sufinansiraju Evropska unija u Bosni i Hercegovini, Švedska i Danska. Program se provodi sa ciljem podrške institucijama u sistematskoj integraciji rodne ravnopravnosti u planiranje, evaluaciju i izvještavanje.

1.1. Predmet evaluacije

Predmet evaluacije je Strategija razvoja USK 2021. — 2027. u cjelini, uključujući njenu implementaciju, sistem praćenja, finansijski i institucionalni okvir upravljanja razvojem. Strategiju je usvojila Skupština Unsko-sanskog kantona na 17. redovnoj sjednici održanoj 19. 5. 2021. godine, Zaključkom broj: 01-02-4-326/21, a strukturirana je kroz tri strateška cilja, deset prioriteta i trideset tri razvojne mjere, uz sistem od stotinu unosa pokazatelja na tri nivoa i sedam strateških projekata utvrđenih zasebnim poglavljem IV. Indikativni finansijski okvir iznosi 99,09 miliona KM za sedam godina.

Oznaka	Strateški cilj	Prioriteti	Mjere	Unosa pokazatelja
SC1	Izgrađeni privredni kapaciteti uz održivo korištenje prirodnih resursa	4	13	14 (uz 22 na nivou mjera)
SC2	Unaprijeđen razvoj inkluzivnog i prosperitetnog društvenog sektora	4	13	14 (uz 27 na nivou mjera)
SC3	Održivo upravljanje okolišem, prirodnim i infrastrukturnim resursima	2	7	8 (uz 15 na nivou mjera)
UKUPNO	**Tri strateška cilja izvedena iz tri razvojna pravca**	**10**	**33**	**100**

Tabela 1. Arhitektura Strategije razvoja USK 2021. — 2027. Izvor: Strategija razvoja USK, poglavlja III i IV.

1.2. Ciljevi evaluacije

Evaluacija ima četiri cilja, izvedena iz svrhe koju Smjernice određuju za evaluaciju u toku implementacije:

1. utvrditi u kojoj su mjeri strateški ciljevi, prioriteti i razvojne mjere implementirani te uz koja su sredstva implementirani i ocijeniti ih prema propisanim evaluacijskim kriterijima;
2. procijeniti je li Strategija i dalje relevantna i koherentna u odnosu na promijenjeni razvojni kontekst;
3. procijeniti šta je realno moguće završiti u posljednjoj godini implementacije (2027.) te preporučiti završetak, ubrzanje, smanjenje obima, redefinisanje, obustavu ili prijenos pojedinih intervencija;
4. pripremiti utemeljene implikacije i preporuke za naredni strateški ciklus.

1.3. Struktura izvještaja

Izvještaj slijedi minimalnu strukturu propisanu Prilogom 2 Uredbe o evaluaciji, razrađenu obrascem iz Aneksa 22 Smjernica. Poglavlje 2. donosi izvršni sažetak s ocjenama i ključnim porukama. Poglavlje 3. opisuje kontekst evaluacije, a poglavlje 4. metodološki pristup. Poglavlje 5. utvrđuje činjeničnu osnovu o implementaciji, sredstvima i ostvarenju pokazatelja, uključujući zasebno potpoglavlje o ključnim strateškim projektima izrađeno na izričit zahtjev naručioca. Poglavlje 6. donosi nalaze po evaluacijskim kriterijima i dimenzijama, a poglavlje 7. zaključke i preporuke.

Odnos ovog izvještaja i priloženih dokumenata

Ovaj izvještaj iznosi ocjene, nalaze i preporuke u sažetom obliku. Cjelovita analitička razrada — puna argumentacija svakog nalaza, sve tabele i svi obrasci propisani Smjernicama (evaluacijska matrica, rekonstrukcija logike intervencije, procjena kvaliteta sistema praćenja s registrom konstrukcijskih nedostataka, evidencija intervjua i fokus grupa, procjena važnosti za naredni ciklus, procjena indikativnih učinaka, procjena posljednje godine implementacije, matrica preporuka, sažetak implikacija, objedinjeni registar nalaza, matrica prema Reformskoj agendi i sinteza doprinosa Ciljevima održivog razvoja) — data je u konsolidovanom analitičkom izvještaju, koji se naručiocu dostavlja kao zaseban dokument zajedno s analitičkim podlogama po izvorima. Oznake nalaza (NK), ključnih poruka (KP) i preporuka (PK) istovjetne su u oba dokumenta, pa je svaka tvrdnja iz ovog izvještaja sljediva do svoje pune razrade.

Napomena o broju mjera

Strategija razvoja USK sadrži 33 razvojne mjere. Broj je potvrđen sistematskim pregledom poglavlja III Strategije i tabele praćenja pokazatelja, a naknadno i od strane naručioca i koristi se kroz cijeli ovaj izvještaj.

2. Izvršni sažetak

Unsko-sanski kanton je u prvom punom ciklusu razvojnog planiranja izgradio sistem praćenja koji funkcioniše na sva tri nivoa strateške hijerarhije — uključujući i nivo razvojnih mjera, na kojem u većini uporedivih kantona praćenje uopšte nije zaživjelo — ali taj sistem još nije prerastao u upravljački instrument. Podaci se prikupljaju, ali se ne koriste za odluke; sredstva se troše, ali se ne mogu povezati s mjerama; rezultati se postižu, ali se ne mogu dokazati. To je jedna rečenica u koju se sažima cjelokupna dokazna osnova ove evaluacije i iz nje slijede sve ocjene u nastavku.

Kanton u periodu implementacije bilježi izrazito povoljan razvoj izvoza (+111,7 %) i zadržava trgovinski suficit, što je rijetkost u Federaciji BiH. Istovremeno, jedini pokazatelj koji mjeri relativnu razvojnu poziciju Kantona — grupa razvijenosti na nivou FBiH — nije se pomjerio ni za jednu jedinicu: USK ostaje u III (najnižoj) grupi, na osmom rangu, uz indeks razvijenosti koji je pao s 0,41 na 0,39. Središnji nalaz ove evaluacije nije, dakle, ni nivo ostvarenja ni njegov izostanak, nego to da se ono što je ostvareno ne može pripisati, a ono što nije ostvareno ne pokreće nikakvu evidentiranu reakciju sistema.

Zbirne ocjene po kriterijima

Kriterij / dimenzija	Ocjena	Obrazloženje u jednoj rečenici
Relevantnost	**3**	Strateški ciljevi nisu osporeni ni iz jednog izvora i i dalje odgovaraju razvojnim problemima Kantona, ali je dokument preobiman, lanac cilj—mjera nije zatvoren, a i sam dizajn dionici ocjenjuju tek prosječno (3,03 — 3,13).
Efikasnost / djelotvornost	**2**	Budžet ne sadrži programsku klasifikaciju povezanu sa Strategijom, kapitalno izvršenje iznosi 61,3 %, a analize učinka poticajnih programa nisu rađene, pa se odnos uloženog i postignutog ne može utvrditi.
Efektivnost / učinkovitost	**3**	Praćenje je uspostavljeno na svim nivoima i daje dokaznu osnovu, ali je ostvarenje polarizovano, svih devet ciljeva s isteklim rokom ostalo je nedostignuto, a treći strateški cilj nema nijedan pokazatelj na ocjeni 4 ili 5.

Kriterij / dimenzija	Ocjena	Obrazloženje u jednoj rečenici
Uticaj	**2**	Sektorski učinci su stvarni i dokumentovani, ali su agregatna kretanja dominantno objašnjiva vanjskim i strukturnim faktorima, relativna pozicija Kantona nije se promijenila, a sve četiri percipirane dimenzije uticaja nalaze se ispod sredine skale.
Održivost	**3**	Rezultati ugrađeni u propise, budžetske kodove i baze podataka imaju dobru osnovu, dok servisi ovisni o godišnjim transferima, donatorskom premošćavanju i pojedincima ostaju rizični.
Koherentnost	**2**	Unutrašnja logika prekinuta je „šupljinama" između ciljeva i mjera i narušena duplikatima s različitim polaznim vrijednostima, a područje dobrog upravljanja planira se izvan razvojne strategije; mehanizam praćenja usklađenosti s Reformskom agendom nije uspostavljen, što je razumljivo budući da Agenda izlazi iz evaluacijskog perioda i njen provedbeni okvir u BiH još nije razrađen.
Horizontalne dimenzije	**2**	Nijedan od 100 unosa pokazatelja nije razvrstan po spolu, dobi, ciljnoj grupi ni teritoriji, rodna ravnopravnost se ne pojavljuje ni u jednom pojmu izvještaja, a teritorijalna dostupnost usluga ostaje neujednačena.
Model upravljanja i institucionalni kapaciteti	**4**	Koordinacijska jezgra u Uredu Vlade ocijenjena je kao među najbolje vođenima u Federaciji BiH, informacioni sistem planiranja je u funkciji, a koordinacijsku ulogu vrše sekretari organa uprave u skladu s Uredbom; sistematizovana radna mjesta za strateško planiranje, međutim, nisu popunjena, a odgovornost unutar resora nije u punoj mjeri raspodijeljena.

Tabela 2. Zbirne evaluacijske ocjene. Skala: 1 — vrlo nezadovoljavajuće; 2 — uglavnom nezadovoljavajuće; 3 — djelimično zadovoljavajuće; 4 — uglavnom zadovoljavajuće; 5 — potpuno ili vrlo zadovoljavajuće. Ocjene su evaluatorska sinteza triangulirane dokazne osnove, a ne prosjek ocjena dionika.

Ključne poruke

KP-1 Sistem praćenja funkcioniše na sva tri nivoa i to je najveća prednost sistema USK.

Popunjenost tabele praćenja kreće se između 89 % i 95 %. Na nivou razvojnih mjera svih 64 unosa ima barem jednu godišnju vrijednost, a svih 33 mjere obuhvaćene su praćenjem. Operativni razlog vrijedan je prenošenja: za svaki od 100 unosa naveden je izvor podatka, a za svaku mjeru koordinator.

KP-2 Sadržaj pokazatelja, međutim, ograničava upotrebljivost sistema.

Kod osamnaest pokazatelja godišnje vrijednosti unesene su kao decimalni udio, a ciljne kao postotak; šest pokazatelja mjeri ulaganje umjesto rezultata; sedam parova mjeri istu pojavu, u tri slučaja s dvije različite ocjene; tri pokazatelja uticaja nisu usklađena između Strategije i tabele praćenja. Nijedan unos nema iskazanu jedinicu mjere ni željeni smjer.

KP-3 Strategija nije vidljiva u budžetu.

U budžetu ne postoji programska klasifikacija koja bi budžetske pozicije povezala s mjerama Strategije. Iznosi koji se u izvještajima pripisuju mjerama utvrđuju se naknadno, procjenom resornih ministarstava, pa se stepen finansijske provedbe ne može utvrditi, a razvojna potrošnja ne može odvojiti od redovne sektorske.

KP-4 Struktura iskazanih sredstava trajno odstupa od indikativnog finansijskog okvira.

Kumulativno kroz period 2022. — 2024. na društveni sektor otpada 52,4 % iskazanih sredstava naspram planiranih 22,4 %, na privredni razvoj 39,5 % naspram 52,4 %, a na okoliš i infrastrukturu 8,1 % naspram 25,2 %. Odstupanje je stabilno i najveće kod trećeg strateškog cilja, koji dobija manje od trećine planiranog udjela.

KP-5 Kapitalno izvršenje ostaje ključno usko grlo.

Kumulativno je izvršeno 38,0 od planiranih 62,0 miliona KM nabavke stalnih sredstava, odnosno 61,3 %, pa gotovo 24 miliona KM planiranih kapitalnih ulaganja nije realizovano. Najveće odstupanje u 2024. godini, zabilježeno je kod nabavke građevina (26,1 % plana) i studija izvodljivosti i projektovanja (44,5 %) — dakle kod novih zahvata, a ne kod održavanja.

KP-6 Kvalitet izvještavanja razvija se u ciklusima, bez kumulativnog napretka.

Izvještaj za 2023. godinu dostigao je najviši nivo finansijske transparentnosti uvođenjem procenta izvršenja plana kod trinaest mjera; izvještaj za 2024. tu praksu napušta u cijelosti, kod 17 od 33 mjere doslovno prenosi „ključni nalaz" iz prethodne godine, a stopa finansijske realizacije ne može se utvrditi kod 29 od 33 mjere.

KP-7 Ključni strateški projekti nisu ni jednoznačno utvrđeni ni praćeni.

Poglavlje IV navodi sedam projekata, a tabele mjera četiri, uz preklapanje od samo tri. Nijedan izvještaj o razvoju ne sadrži zasebno poglavlje ni prilog o strateškim projektima; djelimičan izuzetak je izvještaj o radu Vlade za 2023. godinu, koji ih obrađuje izvan sistema izvještavanja o razvoju. Ni za jedan projekat iz poglavlja IV nije moguće potvrditi ostvarenje krajnjeg rezultata, a za dva — Administrativni centar USK i robne rezerve — izvještaji ne sadrže nijedan navod.

KP-8 Relativna razvojna pozicija Kantona nije se pomjerila.

Indeks razvijenosti kretao se 0,41 — 0,38 — 0,40 — 0,39, uz nepromijenjen osmi rang i III grupu razvijenosti. Dvije od pet komponenti indeksa — stepen zaposlenosti i stepen obrazovanja radne snage — imaju vrijednost 0,00 u sve četiri godine. Za razliku od nominalnih pokazatelja koji su premašeni, ovaj pokazatelj mjeri upravo ono što bi strateška intervencija trebalo da promijeni.

KP-9 Pad nezaposlenosti dominantno je izlazak iz radne snage, a ne zapošljavanje.

Broj registrovanih nezaposlenih smanjen je za 8.372 osobe, a broj zaposlenih porastao za 1.810. Razlika od 6.562 osobe, odnosno 78,4 % ukupnog smanjenja, neto je izlazak iz radne snage; oko 2.650 osoba objašnjava porast broja penzionera. Stopa aktivnosti pala je s 37,7 % na 34,9 %, dok je federalna ostala stabilna oko 55 %.

KP-10 Percepcija dionika ni po jednom kriteriju ne dostiže zonu „uglavnom zadovoljavajuće".

Kompozitni prosjek četrnaest evaluacijskih tvrdnji u anketi iznosi 2,92 na skali 1 — 5; najviši prosjek je koherentnost sa 3,36, a najniži uticaj sa 2,72. Od 936 datih ocjena samo dvije iznose 5.

KP-11 Rodna dimenzija nije operacionalizovana, iako su podaci već dostupni.

Nijedan od 100 unosa pokazatelja nije razvrstan po spolu, u izvještajima se ne pojavljuje nijedan pojam rodne terminologije, a budžet nema rodnu budžetsku izjavu. Istovremeno, isti ti izvještaji u makroekonomskom dijelu sadrže detaljne rodno razvrstane podatke koji se nikada ne prenose u sistem praćenja.

KP-12 Povezanost s Ciljevima održivog razvoja uvedena je, ali ostaje narativna i statična.

Prilog s mapiranjem na Okvir za realizaciju ciljeva održivog razvoja u BiH uveden je 2022. godine, kao jedini element izvještavanja razvijen prema nadređenom okviru, ali se od tada prenosi doslovno nepromijenjen — svih 82 reda tabele u izvještaju za 2024. identično je onima iz 2023. Nijedna vrijednost ni iznos sredstava ne pripisuje se doprinosu.

KP-13 Reformska agenda izlazi iz evaluacijskog perioda i njen provedbeni okvir još nije uspostavljen.

Agendu je Evropska komisija odobrila 4. decembra 2025. godine, dakle nakon završetka perioda obuhvaćenog ovom evaluacijom, pa se izvještajima za 2021. — 2024. izostanak takve evidencije ne može zamjeriti. Utvrđena su 32 od 103 uslova plaćanja u čiju je

provedbu uključen kantonalni nivo, a Kanton u najmanje pet od njih postiže sadržajan napredak. Provedbeni okvir Agende u BiH još nije razrađen, pa kantonalni nivo zasad nema uporište za uspostavljanje vlastitog mehanizma praćenja.

KP-14 Sistem upravljanja razvojem ima jak centar i slabiju periferiju.

Organizaciono vođenje procesa iz Ureda Vlade ocijenjeno je kao među najbolje vođenima u Federaciji BiH, informacioni sistem planiranja je u funkciji, a koordinacijsku ulogu vrše sekretari organa uprave u skladu s članom 3. stav (1) Uredbe. Istovremeno, sistematizovana radna mjesta za strateško planiranje u pravilu nisu popunjena; horizontalna koordinacija odvija se dopisima i elektronskom poštom, dakle službenim putem, ali se u praksi oslanja i na lična poznanstva; a 88,1 % ispitanika ne potvrđuje da su administrativni kapaciteti Vlade odgovarajući, uz najviši udio negativnih ocjena među ispitanicima najbližima implementaciji (41,7 %).

Procjena posljednje godine implementacije

Za 2027. godinu kao realno završivo ocijenjeno je pretežno ono što ne zahtijeva nova sredstva, javnu nabavku ni novi pravni osnov: tehnička korekcija tabele praćenja, uvođenje razvrstanosti po spolu za pokazatelje kod kojih je izvediva iz postojećih evidencija, uspostava obaveznog godišnjeg prikaza statusa strateških projekata, praćenje uspostavljanja provedbenog okvira Reformske agende, pokretanje pripreme narednog strateškog ciklusa te nadogradnja postojeće prakse korištenja informacionog sistema planiranja. Kao djelimično završivo ocijenjeni su programsko označavanje budžetskih pozicija, faziranje ulaganja u stare gradove prema spremnosti dozvola, utvrđivanje cijene usluge i dinamike transfera za sigurnu kuću te dovršetak akcionog plana u oblasti invalidnosti. Kao nezavršivo u preostalom periodu ocijenjeni su uspostavljanje poslovnog inkubatora, dostizanje ciljne vrijednosti od 40 % usklađenih zemljišnih knjiga i realizacija velikih infrastrukturnih zahvata koji po svojoj prirodi prelaze strateški period. Cjelovita procjena data je u poglavlju 5.6.

Glavne preporuke

Iz nalaza proizlazi trideset i osam preporuka, razrađenih u poglavlju 7. Deset ih ima najviši prioritet:

1. Uspostaviti programsku vezu između budžeta i Strategije, počev od obavezne mape „budžetska pozicija — godišnja aktivnost — mjera Strategije” uz budžet za 2027. godinu, kao pretpostavku svake buduće ocjene efikasnosti i uslov za mjerljivo programsko budžetiranje.
2. Uvesti konsolidovanu finansijsku tabelu implementacije u godišnji izvještaj o razvoju, s planiranim i realizovanim sredstvima po strateškim ciljevima i prioritetima te s razgraničenjem sredstava institucije koordinatora, drugih implementatora i viših nivoa vlasti i donatora.
3. Zadržati postojeću strukturu izvještaja o razvoju, koja slijedi model federalnog izvještaja o razvoju, i unutar nje ujednačiti prikaz implementacije: tabelarnu evidenciju statusa svake aktivnosti, planirani i realizovani iznos i procenat izvršenja po svakoj mjeri, te obavezu da se „ključni nalaz” odnosi na izvještajnu godinu.
4. Uvesti obavezan godišnji prikaz statusa svakog strateškog projekta, uključujući projekte bez zabilježenih aktivnosti i razloge izostanka, a u narednom ciklusu svaki strateški projekat operacionalizovati kroz mjeru s nosiocem, pokazateljem i finansijskim okvirom.
5. Provesti tehničku korekciju sistema pokazatelja u tabeli praćenja prije prikupljanja podataka za 2026. godinu: ujednačiti jedinice mjere, dodati kolonu za željeni smjer, ukloniti ili uskladiti sedam parova duplikata, uskladiti tabelu praćenja s Tabelom 6 Strategije i ispraviti potvrđenu grešku ciljne vrijednosti eksternih fondova.

6. Popuniti sistematizovana radna mjesta za strateško planiranje i osigurati punu primjenu koordinacijske uloge sekretara organa uprave i pomoćnika ministara, propisane članom 3. stav (1) Uredbe o trogodišnjem i godišnjem planiranju rada, monitoringu i izvještavanju u FBiH, uključujući određivanje zamjene u slučaju odsutnosti i obavezu rukovodilaca da osiguraju unutrašnju koordinaciju i dostavu podataka iz svih tijela u sastavu resora.
7. Uvesti razvrstanost po spolu, dobi i jedinici lokalne samouprave za pokazatelje kod kojih je izvediva iz postojećih evidencija nosilaca, i prenijeti rodno razvrstane podatke koji već postoje u makroekonomskom dijelu izvještaja u sistem praćenja provedbe.
8. Pratiti uspostavljanje provedbenog okvira Reformske agende na državnom nivou i, kada način izvještavanja i povlačenja sredstava bude utvrđen, za uslove s učešćem kantonalnog nivoa odrediti nosioca, rok i izvor podataka.
9. Uspostaviti institucionalni mehanizam podrške pripremi projekata za fondove Evropske unije i trajnu budžetsku poziciju za sufinansiranje, jer je nedostatak vlastitog učešća u ovoj evaluaciji dokumentovan kao neposredan uzrok neiskorištenih sredstava.
10. Odmah pokrenuti pripremu narednog strateškog dokumenta s manjim brojem realno finansiranih mjera, tri do pet provjerenih strateških projekata i obaveznom provjerom projektne zrelosti, uz uključivanje područja dobrog upravljanja, koje se trenutno planira izvan razvojnog okvira.

3. Kontekst evaluacije

3.1. Strateški dokument i njegov nastanak

Strategija razvoja USK 2021. — 2027. prvi je integralni strateški dokument Kantona izrađen prema Zakonu o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji BiH. Usvojena je u maju 2021. godine, dakle sredinom prve godine na koju se odnosi, pa se za 2020. i dio 2021. godine, njeno djelovanje ne može ni pretpostaviti. Period 2021. — 2027. time je za Kanton ujedno i prvi puni ciklus planiranja, implementacije, praćenja i izvještavanja prema jedinstvenoj federalnoj metodologiji. Ta okolnost bitno oblikuje tumačenje nalaza: dio utvrđenih slabosti nije posljedica propusta u implementaciji, nego izgradnje sistema koji prije 2021. godine u ovom obliku nije postojao.

Nosilac procesa strateškog planiranja, praćenja implementacije i izvještavanja jest Ured Vlade USK, kao tijelo za poslove razvojnog planiranja i upravljanja razvojem. U toku implementacijskog perioda uspostavljen je i informacioni sistem koji objedinjuje planiranje i izvještavanje.

3.2. Razvojni kontekst Kantona u periodu implementacije

Period implementacije obilježen je vanjskim okolnostima koje su izravno uticale na razvojna kretanja: pandemija i postpandemijski oporavak s efektom niske osnovice u 2021. godini, inflatorni šok 2022. godine koji je uvećao nominalne vrijednosti izvoza, plaća i poreskih prihoda, evropska industrijska recesija koja od 2022. godine pritišće proizvodnju, te federalne politike minimalne plaće i penzijske formule. Kanton u tom periodu zadržava osmi rang među deset kantona Federacije BiH i III (najnižu) grupu razvijenosti.

Pokazatelj	2020.	2024.	Promjena	Odnos prema FBiH
Broj stanovnika (procjena)	≈ 266.500	≈ 259.586	−2,6 %	Brži pad od federalnog (−1,8 %)
Stopa prirodnog priraštaja	−4,2 ‰	−2,9 ‰	Negativna u svakoj godini	FBiH −2,1 ‰
Prosječan broj zaposlenih	37.085	38.895	+4,9 %	Tek neznatno brže od FBiH (+4,2 %)
Stopa registrovane zaposlenosti	19,2 %	20,7 %	+1,5 p. p.	Najniža u FBiH; jaz porastao s 15,2 na 16,0 p. p.
Stopa registrovane nezaposlenosti	48,4 %	40,5 %	−7,9 p. p.	Najviša u FBiH (FBiH 32,2 %)
Stopa registrovane aktivnosti	37,3 %	34,9 %	−2,4 p. p.	FBiH stabilno oko 55 %
Prosječna neto plaća	897 KM	1.253 KM	+39,7 % nominalno	Odnos prema FBiH pao s 93,8 % na 91,3 %
Izvoz robe	367,1 mil. KM	777,3 mil. KM	+111,7 %	Učešće u izvozu FBiH s 5,3 % na 7,2 %
Pokrivenost uvoza izvozom	94,9 %	107,2 %	+12,3 p. p.	FBiH 53,2 % — USK u suficitu
Poslovni subjekti na 1.000 stanovnika	36,3	37,6	+1,3	Federalni prosjek ≈ 55
Indeks razvijenosti (rang, grupa)	0,41 (8., III)	0,39 (8., III)	Bez promjene	Dvije komponente na vrijednosti 0,00

Tabela 3. Ključni makroekonomski i demografski pokazatelji USK 2020. — 2024. Izvor: analiza makroekonomskih pokazatelja na osnovu godišnjih publikacija FZZPR-a. Polazna vrijednost indeksa razvijenosti odnosi se na 2021. godinu, prvu raspoloživu u seriji.

Metodološko upozorenje uz Tabelu 3.

Povoljna kretanja u ovoj tabeli ne dokazuju uspješnost Strategije i u ovom se izvještaju ne koriste kao dokaz o njenom učinku. Poglavlje 6.5. razdvaja doprinos Strategije od djelovanja strukturnih i vanjskih faktora, u skladu sa zahtjevom Smjernica da se razlikuje dokumentovani rezultat, trend pokazatelja, percepcija dionika i evaluatorska sinteza.

Dodatno, procjene broja stanovnika zasnovane su na projekcijama iz Popisa 2013. i ne obuhvataju u punoj mjeri iseljavanje. U USK je to ograničenje izraženije nego u većini kantona, pa sve stope izračunate po stanovniku vjerovatno potcjenjuju stvarnu

ekonomsku aktivnost rezidentnog stanovništva. Zbog toga se težište stavlja na promjene kroz vrijeme i na relativnu poziciju prema FBiH, a ne na apsolutni nivo stopa.

3.3. Ranije evaluacije i prethodni nalazi

Za Strategiju razvoja USK 2021. — 2027. do trenutka izrade ovog izvještaja, nije provedena nijedna prethodna evaluacija, pa ovaj izvještaj nema referentnu tačku u ranijem evaluacijskom nalazu. Djelimičnu funkciju referentne tačke imaju izmjene sistema pokazatelja evidentirane fusnotama u izvještaju o razvoju za 2021. godinu, u kojem je izmijenjeno najmanje osam pokazatelja, ispravljeno najmanje pet polaznih vrijednosti uz izričito priznanje greške u strateškom dokumentu i utvrđeno najmanje šest pokazatelja koji se ne mogu pratiti zbog nedostatka izvora podataka. Te izmjene nisu provedene izmjenom samog strateškog dokumenta, pa Strategija i sistem praćenja od prve godine sadrže različite pokazatelje.

3.4. Izmijenjeni vanjski okvir u toku implementacijskog perioda

Tri promjene vanjskog okvira nastupile su nakon usvajanja Strategije i izravno utiču na ocjenu njene relevantnosti i koherentnosti.

- **Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu 2024. — 2027.** usvojena je u okviru Instrumenta za reforme i rast za Zapadni Balkan (Uredba (EU) 2024/1449), s indikativnom alokacijom za BiH od 976,59 miliona eura. Evropska komisija odobrila ju je 4. decembra 2025. godine — dakle nakon završetka perioda obuhvaćenog ovom evaluacijom — a njen provedbeni okvir u BiH još nije razrađen. Rokovi za ispunjenje uslova plaćanja teku do 31. augusta 2027. godine. Obrada je data u poglavlju 6.7.
- **Prelazak na programsko budžetiranje od 2027. godine** predstavlja tačku spajanja razvojnog planiranja i budžetiranja i istovremeno neposredan povod za smanjenje broja mjera. Ministarstvo finansija u prvoj fokus grupi izričito je navelo da će programski budžet zahtijevati svođenje broja mjera, moguće na do tri po ministarstvu. Ova promjena određuje najveći dio preporuka za naredni strateški ciklus.
- **Smjernice FZZPR-a iz jula 2026.** metodološki razrađuju postojeći okvir i uvode dimenzije koje ranije nisu bile zasebno obrađivane — procjenu posljednje godine implementacije, procjenu strateške važnosti za naredni ciklus i dosljedno razlikovanje nivoa rezultata.

4. Metodološki pristup

4.1. Ključni pojmovi

Izvještaj dosljedno razlikuje četiri nivoa tvrdnji, kako to traže Smjernice. Nalaz je tvrdnja utemeljena na dokazu; zaključak je tumačenje više nalaza u odnosu na evaluacijsko pitanje ili kriterij; preporuka je predložena radnja koja proizlazi iz nalaza i zaključka; evaluatorska prosudba sintetizira dokaznu osnovu i ne računa se kao dodatni nezavisni izvor.

U pogledu nivoa rezultata, neposredni rezultati (outputi) su neposredni proizvodi aktivnosti — donesen propis, uspostavljen sistem, obučeni službenici, izgrađen objekat. Krajnji rezultati (outcomei) su promjene koje se očekuju nakon korištenja tih outputa. Uticaj su šire razvojne promjene kojima Strategija doprinosi, ali ih ne uzrokuje sama. U skladu sa Smjernicama, efektivnost/učinkovitost odnosi se na obim ostvarenja ciljeva i planiranih rezultata, a efikasnost/djelotvornost na odnos uloženih resursa i ostvarenih rezultata; sam procenat izvršenja budžeta ne tretira se kao dokaz efikasnosti.

4.2. Evaluacijski kriteriji i razvrstavanje nalaza

Evaluacija primjenjuje pet kriterija propisanih Uredbom o evaluaciji strateških dokumenata — relevantnost, efikasnost/djelotvornost, efektivnost/učinkovitost, uticaj i održivost — uz koherentnost kao obaveznu analitičku dimenziju u skladu s članom 13. stav (4) Uredbe. Perspektivne dimenzije (procjena posljednje godine implementacije i strateška važnost za naredni ciklus) i horizontalne dimenzije (ravnopravnost spolova, jednake mogućnosti i uključivost, teritorijalne razlike) primjenjuju se kroz pitanja, uzorak, izvore, analizu i preporuke.

Analitičke podloge izrađene u ranijoj fazi kodirale su nalaze prema šest kriterija, pri čemu je „sistem upravljanja razvojem" tretiran kao zaseban kriterij. Smjernice iz jula 2026. taj redoslijed mijenjaju, pa su nalazi prekodirani u okvir Smjernica: sadržaj analize time nije smanjen niti je ijedan nalaz izostavljen, promijenjen je redoslijed. Preslikavanje je moguće pratiti kroz objedinjeni registar nalaza konsolidovanog analitičkog izvještaja, koji se nalazi u prilozima dostavljenih analiza kao poseban dokument.

4.3. Evaluacijska pitanja

Evaluacijska pitanja preuzeta su iz kataloga u Aneksu 5 Smjernica i prilagođena predmetu evaluacije. Za svaki kriterij postavljena su po dva pitanja, uz zasebna pitanja za posljednju godinu implementacije i za stratešku važnost za naredni ciklus. Cjelovita evaluacijska matrica, koja svako pitanje povezuje s kriterijem prosudbe, dokazima, metodom, izvorom i ograničenjima, data je u analitičkom izvještaju. Sažeti odgovori na sva pitanja dati su u poglavlju 6.1.

4.4. Metode i izvori podataka

Evaluacija je provedena kao horizontalna (integralna) evaluacija u toku, uz kombinaciju dokumentacijske analize, analize pokazatelja, finansijske analize, polustrukturiranih intervjua, fokus grupa i ankete. Svaki je izvor prethodno obrađen u zasebnoj analitičkoj podlozi; ovaj izvještaj te podloge objedinjuje, triangulište i iz njih izvodi evaluacijske ocjene.

Izvor dokaza	Obim i period	Uloga u evaluaciji
Analiza pokazatelja	100 unosa na tri nivoa, uključujući 64 na nivou razvojnih mjera i sedam parova duplikata; 2018. — 2025.	Osnova za ocjenu efektivnosti i za procjenu kvaliteta sistema praćenja.
Analiza izvršenja budžeta	Četiri izvještaja o izvršenju Budžeta USK; kumulativno 1,109 milijardi KM rashoda i izdataka; 2021. — 2024.	Osnova za ocjenu efikasnosti, finansijskog okvira i rodne osjetljivosti budžeta.
Analiza izvještaja o razvoju	Četiri godišnja izvještaja s prilozima o pokazateljima i mapiranju na SDG okvir; 2021. — 2024.	Dokumentacijska osnova o implementaciji; ujedno predmet ocjene kvaliteta izvještavanja.

Izvor dokaza	Obim i period	Uloga u evaluaciji
Analiza makroekonomskih pokazatelja	Četiri godišnja izdanja publikacije FZZPR-a „Makroekonomski pokazatelji po kantonima FBiH”; 2020. — 2024.	Kontekst i osnova za razdvajanje doprinosa Strategije od vanjskih faktora.
Fokus grupa 1	Predstavnici kantonalnih ministarstava, MUP-a, Ureda Vlade, Grada Bihaća i Općine Velika Kladuša; 14 učesnika, 57 % žene; 1. juli 2026.	Perspektiva internih implementatora: pokazatelji, koordinacija, kapaciteti, veza s budžetom.
Fokus grupa 2	Univerzitet u Bihaću, Privredna komora USK, Služba za zapošljavanje USK, obrtnički sektor, organizacije civilnog društva; 7 učesnika, 57 % žene; 1. juli 2026.	Perspektiva vanjskih dionika i korisnika: instrumenti podrške, EU fondovi, tržište rada.
Polustrukturirani intervjui	Pet intervjua s nadležnim institucijama Kantona, jedinicom lokalne samouprave i organizacijom civilnog društva; juli 2026.	Dubinsko razumijevanje razloga zbog kojih se implementacija odvijala na određeni način.
Anketa	67 validnih odgovora, devet od jedanaest ponuđenih tipova organizacija; 11. juni — 30. juli 2026.	Percepcija dionika kao kvalitativni dokaz; segmentirana analiza.

Tabela 4. Izvori dokaza korišteni u evaluaciji. Svaka je podloga u cijelosti priložena uz ovaj izvještaj kao zaseban dokument (Prilozi 2 — 8).

4.5. Uzorak, postupak analize i skala ocjenjivanja

Uzorak učesnika oblikovan je namjerno (svrhovito), tako da obuhvati različite uloge u sistemu upravljanja razvojem: nosioca procesa planiranja, resorna ministarstva kao koordinatore mjera, jedinice lokalne samouprave kao neposredne implementatore, privredne i obrtničke institucije, organizacije civilnog društva i akademsku zajednicu. Uzorak nije statistički reprezentativan i tako se ne tumači ni na jednom mjestu u ovom izvještaju.

Analiza je provedena u šest koraka: provjera ulaznog paketa dokumentacije i utvrđivanje praznina u dokaznoj osnovi; izrada zasebne analitičke podloge za svaki izvor, s vlastitim registrom nalaza; rekonstrukcija logike intervencije prema obrascu iz Aneksa 8 Smjernica; prekodiranje nalaza u jedinstveni okvir kriterija; triangulacija, u kojoj je svaki ključni nalaz provjeren prema najmanje dvama nezavisnim izvorima; te formulisanje ocjena, zaključaka i preporuka.

Primijenjena je skala preporučena Smjernicama: 1 — vrlo nezadovoljavajuće; 2 — uglavnom nezadovoljavajuće; 3 — djelimično zadovoljavajuće; 4 — uglavnom zadovoljavajuće; 5 — potpuno ili vrlo zadovoljavajuće. Prikupljanje i obrada podataka provedeni su u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH („Službeni glasnik BiH”, broj 12/25); evidencija intervjua je anonimizirana, a nalazi se u cijelom izvještaju pripisuju institucijama i organizacijama, čime je izvještaj podoban za javnu objavu.

Pravilo o nedostatnim dokazima

Ocjena „nije moguće procijeniti” koristi se ondje gdje dokazna osnova nije dovoljna i ne pretvara se u srednju ocjenu. Odsustvo podataka ni na jednom mjestu u ovom izvještaju ne tumači se kao dokaz da rezultat nije ostvaren — to je pravilo posebno važno kod strateških projekata i kod mjera bez zabilježene implementacije.

4.6. Ograničenja evaluacije

Zaključke ovog izvještaja treba čitati uz sljedeća ograničenja.

- **Nemogućnost razgraničenja razvojne od redovne potrošnje.** Budžet ne sadrži programsku klasifikaciju povezanu sa Strategijom, a izvještaji uz istu mjeru navode sredstva institucije koordinatora, drugih implementatora te viših nivoa vlasti i donatora bez međusobnog razgraničenja. Za 2022. godinu uži obuhvat daje 38,98 miliona KM, a široki 55,79 miliona KM — razlika od 43 %. U ovom se izvještaju dosljedno primjenjuje uži obuhvat.
- **Odsustvo evidencije statusa aktivnosti.** Nijedan od četiri izvještaja o razvoju ne sadrži tabelarni pregled statusa aktivnosti po kategorijama, pa se stepen implementacije utvrđuje posredno.

- **Nedostupnost bruto domaćeg proizvoda po kantonima.** BDP se u zvaničnim publikacijama iskazuje samo na nivou FBiH, pa se za USK koriste posredni pokazatelji privredne snage.
- **Izostanak razvrstanih podataka.** Nijedan izvor nije mogao ponuditi podatke o implementaciji razvrstane po spolu, dobi, ranjivim grupama ili teritoriji. U skladu sa Smjernicama, to se navodi i kao ograničenje i kao nalaz o sistemu praćenja.
- **Ograničenja anketnog instrumenta.** Upitnik nije sadržavao opciju „ne znam / nije primjenjivo", koju Aneks 15 Smjernica traži, što je moguće objašnjenje visokog udjela odgovora na sredini skale (57,3 % svih ocjena iznosi tačno 3). Stopa odziva nije poznata.
- **Perceptivna narav dijela dokaza.** Intervjui, fokus grupe i anketa prikupljaju percepcije i profesionalne prosudbe, koje su valjan kvalitativni dokaz, ali same po sebi ne dokazuju ostvarenje rezultata ni uzročnu vezu. Ocjene ispitanika ni na jednom mjestu nisu preuzete kao evaluacijske ocjene.
- **Neujednačena pokrivenost područja kvalitativnim izvorima.** Socijalna politika, upravljanje razvojem i lokalna implementacija zastupljeni su snažnije od okoliša, obrazovanja i poljoprivrede; iskustvo Grada Bihaća ne može se automatski prenijeti na svih osam jedinica lokalne samouprave.
- **Granice zaključivanja o uzročnosti.** Uticaj se procjenjuje indikativno; ni na jednom mjestu ne tvrdi se da je Strategija uzrok promjene, nego se procjenjuje snaga doprinosa uz izričito navođenje alternativnih objašnjenja.

5. Evaluacija izvodivosti i progresa realizacije strateških ciljeva, prioriteta i mjera

Ovo poglavlje odgovara na pitanje šta je od planiranog implementirano, uz koja sredstva i s kakvim mjerljivim rezultatom. Ono prethodi poglavlju o nalazima jer utvrđuje činjeničnu osnovu na koju se evaluacijske ocjene oslanjaju. U nastavku se iznose sumirani rezultati po potpoglavljima.

5.1. Rekonstrukcija logike intervencije

Strategija ne sadrži eksplicitno formulisanu teoriju promjene, pa je logika intervencije rekonstruisana iz same Strategije, godišnjih izvještaja o razvoju, tabele praćenja pokazatelja i izvještaja o izvršenju budžeta, prema obrascu iz Aneksa 8 Smjernica.

Za razliku od uporedivih kantonalnih sistema, u kojima je lanac prekinut već na prijelazu s mjere na pokazatelje, u Unsko-sanskom kantonu taj je prijelaz uspostavljen i funkcioniše: svih 33 mjere imaju barem jedan pokazatelj s godišnjim vrijednostima. Prekid nastupa na četiri druga mjesta. Na prijelazu cilj → mjera eksterni dionici opisuju „šupljine": za pojedine strateške ciljeve nedostaju mjere na koje se aplikant može pozvati, dok aktivnosti koje su ministarstva stvarno provodila često nisu imale mjesto u strukturi mjera. Na prijelazu mjera → budžetska pozicija ne postoji programska klasifikacija, pa se resursi uloženi u pojedinu mjeru ne mogu izolovati. Na prijelazu pokazatelj → jedinica mjere i smjer nijedan od 100 unosa nema iskazanu jedinicu mjere ni željeni smjer kao zaseban podatak — nedostatak koji je konstrukcijski i ispravljiv bez novih podataka. Na prijelazu pokazatelj → odluka tabela praćenja nema polje za obrazloženje odstupanja, a izvještaji ne evidentiraju istek roka ciljne vrijednosti. Konačno, na prijelazu strateški projekat → mjera četiri od sedam projekata iz poglavlja IV nemaju uporište ni u jednoj tabeli mjere, pa nemaju ni nosioca, ni pokazatelj, ni finansijski okvir.

Nalaz NK-1. Lanac rezultata prekinut je iznad i ispod nivoa mjere, a ne na samom nivou mjere.

Ovo je najvažnija specifičnost Unsko-sanskog kantona u odnosu na uporedive kantonalne sisteme. Praćenje na nivou razvojnih mjera je uspostavljeno, održano kroz cijeli period i obuhvata svih 33 mjere — što je stvarna prednost koju treba zadržati. Prekidi su drugdje: iznad nivoa mjere, gdje lanac cilj → mjera nije zatvoren i ispod njega, gdje mjera nema vezu s budžetskom pozicijom. Posljedica je da sistem može pokazati koliko je pokazatelj pomjeren, ali ne i uz koja sredstva ni s kojom svrhom unutar strateške arhitekture.

5.2. Ostvarenje pokazatelja

Sistem pokazatelja obuhvata 100 unosa na tri nivoa: osam na nivou strateških ciljeva, dvadeset osam na nivou prioriteta i šezdeset četiri na nivou razvojnih mjera. Sedam parova, odnosno 14 unosa, mjeri iste ili preklapajuće pojave, pa se ukupan broj ne smije tumačiti kao 100 nezavisnih razvojnih ishoda.

Nivo	Broj unosa	2021.	2022.	2023.	2024.	2025. (dopunski)
Strateški ciljevi	8	8 (100 %)	8 (100 %)	8 (100 %)	8 (100 %)	6 (75 %)
Prioriteti	28	24 (86 %)	26 (93 %)	25 (89 %)	24 (86 %)	19 (68 %)
Razvojne mjere	64	57 (89 %)	61 (95 %)	58 (91 %)	59 (92 %)	58 (91 %)
Ukupno	**100**	**89 (89 %)**	**95 (95 %)**	**91 (91 %)**	**91 (91 %)**	**83 (83 %)**

Tabela 5. Popunjenost tabele praćenja po nivoima strateške hijerarhije. Izvor: Pregled indikatora Strategije razvoja USK 2021. — 2027. (prilog Strategije). Vrijednosti za 2025. prikazane su dopunski: od 83 upisana unosa 74 su uporediva, a devet zahtijeva validaciju, pa se 2025. ne koristi za formalni obračun.

Nalaz NK-2. Praćenje na nivou razvojnih mjera je uspostavljeno i održano kroz cijeli period.

Svih 64 unosa na nivou mjera ima barem jednu godišnju vrijednost, svih 33 mjere obuhvaćene su praćenjem, a za 2024. godinu postoji 59 vrijednosti. Operativni razlog treba izričito imenovati jer je prenosiv: uz svaki od 100 unosa naveden je izvor podatka, a uz svaku od 33 mjere koordinator, u pravilu resorno ministarstvo. Kombinacija određenog koordinatora i određenog izvora po pokazatelju, uz umjeren prosjek od 1,9 pokazatelja po mjeri, najvjerovatnije je razlog zbog kojeg je praćenje na najnižem nivou uopšte funkcionisalo.

Nivo	Broj unosa	Ocjena 1	Ocjena 2	Ocjena 3	Ocjena 4	Ocjena 5 i 5*	Anomalija	Bez polazne / ciljne
Strateški ciljevi	8	2	1	1	1	3	0	0
Prioriteti	28	9	2	6	0	5	2	4
Razvojne mjere	64	17	6	15	11	6	5	4
Ukupno	**100**	**28**	**9**	**22**	**12**	**14**	**7**	**8**

Tabela 6. Zbirna raspodjela ocjena ostvarenja po nivoima pokazatelja, mjereno posljednjom raspoloživom vrijednošću zaključno s 2024. godinom. Oznaka 5 označava formalno ostvarenje uz metodološku ogradu. Izvor: analiza pokazatelja.*

Ciljne vrijednosti pritom ne funkcionišu kao upravljački instrument: do kraja evaluacijskog perioda istekao je rok za sedam ciljnih vrijednosti, a još dvije imale su rok u 2025. godini; osam ciljeva nije dosegnuto, nijedan istek roka nije evidentiran, nijedno odstupanje nije obrazloženo, a četiri ciljne vrijednosti za 2027. godinu, već su premašene i time izgubile funkciju usmjeravanja. Raspodjela ostvarenja polarizovana je na nivou ciljeva i prioriteta, a postupnija na nivou mjera. Od 36 unosa na nivou strateških ciljeva i prioriteta jedanaest nosi ocjenu 1, osam ocjenu 5, deset se nalazi na ocjenama 2 i 3, a samo jedan na ocjeni 4. Na nivou razvojnih mjera raspodjela se prostire kroz cijelu skalu, uključujući jedanaest unosa na ocjeni 4. Iz takve raspodjele ne slijedi jedinstvena prosječna ocjena ostvarenja Strategije i ona se u ovom izvještaju ne izračunava — aritmetička bi sredina bila obmanjujuća.

Slika po strateškim ciljevima različita je i u svakom slučaju sadrži unutrašnje protivrječje. SC1 je formalno najuspješniji — sedam od četrnaest unosa nosi ocjenu 5 — ali strukturni i resursni pokazatelji zaostaju: produktivno korišteno poljoprivredno zemljište smanjeno je s 37.697 na 35.360 hektara uz cilj od 50.000, broj aktivnih poslovnih zona ostao je 11 uz cilj 14, a sva tri pokazatelja uticaja su novčane veličine, pa cilj koji u nazivu nosi „izgrađene privredne kapacitete” nema nijedan pokazatelj fizičkog ili proizvodnog kapaciteta. SC2 nosi najveći broj ocjena 1: napredak bilježe broj građana na jednog ljekara (757 → 692) i stopa mortaliteta, dok se obrazovni pokazatelji kreću suprotno od cilja — broj učenika na 1.000 stanovnika pao je sa 72 na 57 u osnovnom i sa 30 na 25 u srednjem obrazovanju. SC3 bilježi najslabije ostvarenje: nijedan od osam unosa na nivou cilja i prioriteta nije dosegao ocjenu 4 ili 5, udio komunalnog otpada koji se odlaže na sanitarne deponije iznosi nula u svim popunjenim godinama uz cilj od 60 %, a gubici vode u vodoopskrbnom sistemu povećani

su s 51,5 % na 57,69 %, suprotno cilju smanjenja na 20 %. Prioritet 3.1 pritom ostaje bez ijednog mjerljivog pokazatelja kvaliteta okoliša: prvi pokazatelj iznosi nula u cijelom periodu, kod drugog nakon polazne vrijednosti iz 2019. godine ne postoji nijedan godišnji podatak, a kod trećeg je umjesto polazne vrijednosti upisana instrukcija da se početno stanje utvrdi nakon nabavke mjernih uređaja — uređaji su nabavljeni, ali polazno stanje nikada nije utvrđeno.

5.3. Finansijski okvir, dinamika i stvarno potrošena sredstva

Strategija definiše ukupan indikativni finansijski okvir od 99,09 miliona KM za sedam godina, odnosno prosječno oko 14,2 miliona KM godišnje iz svih izvora. Od toga budžetska sredstva institucija čine 64,895 miliona KM ili 65 %, sredstva EU 21,595 miliona KM ili 22 %, a ostale donacije 12,600 miliona KM ili 13 %. Kreditna sredstva nisu predviđena. Struktura okvira izrazito je usmjerena na privredni razvoj: SC1 čini 52,4 % okvira, SC2 22,4 %, a SC3 25,2 %, pri čemu se SC3 dominantno oslanja na ostale izvore — što stvara visok rizik za okolišne i infrastrukturne mjere ukoliko eksterni izvori ne budu pravovremeno mobilizirani.

Interna aritmetička nedosljednost indikativnog okvira

U tabelama 8 i 10 Strategije za strateški cilj 3 naveden je iznos od 22,94 miliona KM, dok zbir prioriteta 3.1 (10,60) i 3.2 (14,34) daje 24,94 miliona KM; isti iznos daje i zbir izvora za SC3. Ukupan okvir od 99,09 miliona KM matematički je tačan samo uz iznos SC3 od 24,94 miliona KM, pa je u ovom izvještaju korišten korigovani iznos. Uz to, jedna tabela navodi 59,895 miliona KM iz budžeta USK i jedinica lokalne samouprave, dok druge iskazuju 64,895 miliona KM budžetskih sredstava institucija; razlika nije obrazložena.

Okvir treba sagledati i u odnosu na fiskalni prostor Kantona. Prema poglavlju V Strategije, akumulirane obaveze Kantona na dan 31. decembra 2019. godine iznosile su 111,32 miliona KM — dakle više od cjelokupnog sedmogodišnjeg indikativnog okvira — a za servisiranje kreditnih obaveza potrebno je oko 4,60 miliona KM godišnje kroz cijeli planski period. Ovi podaci ukazuju na rizik provedbe, ali sami po sebi ne dokazuju da okvir nije bio izvodiv; za takav zaključak bila bi potrebna projekcija fiskalnog kapaciteta koju ni Strategija ni godišnji izvještaji ne sadrže.

Godina	Prihodi, primici i finansiranje (mil. KM)	Rashodi i izdaci (mil. KM)	Plan bez pokrića deficita (mil. KM)	Izvršenje
2021.	219,0	212,5	231,0	92,0 %
2022.	272,4	261,6	276,9	94,5 %
2023.	296,9	310,3	332,6	93,3 %
2024.	327,5	324,9	363,6	89,4 %
UKUPNO	**1.115,8**	**1.109,3**	**1.204,1**	**92,1 %**

Tabela 7. Ključni fiskalni agregati Budžeta USK 2021. — 2024. Plan je prikazan bez stavke pokrića akumuliranog deficita radi uporedivosti. Izvor: analiza izvršenja budžeta.

Budući da budžet ne sadrži programsku vezu sa Strategijom, kao aproksimacija sredstava uloženih u razvoj koristi se široko definisana razvojno relevantna komponenta — subvencije javnim i privatnim preduzećima, kapitalni transferi i izdaci za nabavku stalnih sredstava. Ta komponenta porasla je s 19,0 miliona KM u 2021. na 53,2 miliona KM u 2023. i 44,2 miliona KM u 2024. godini; kumulativno iznosi 149,6 miliona KM, odnosno 13,5 % ukupnih rashoda. Granice te aproksimacije izričito se navode — ona uključuje i stavke koje nisu neposredno razvojne, a izostavlja razvojno važne tekuće transfere za socijalnu zaštitu, predškolsko obrazovanje, zdravstvo, nauku i mlade.

Kumulativna stopa izvršenja nabavke stalnih sredstava iznosi 61,3 % — izvršeno je 38,0 od planiranih 62,0 miliona KM, pa gotovo 24 miliona KM planiranih kapitalnih ulaganja u četiri godine nije realizovano. Najviša stopa ostvarena je 2023. godine (71,9 %), nakon čega je u 2024. pala na 60,1 %. U 2024. godini, najveće relativno odstupanje zabilježeno je kod nabavke građevina (26,1 % plana) i studija izvodljivosti i projektovanja

(44,5 %), dok je rekonstrukcija i investiciono održavanje izvršeno 79,0 %. Struktura odstupanja precizno pokazuje gdje je usko grlo: kod novih zahvata, a ne kod održavanja postojećih.

Nalaz NK-8. Kapitalno izvršenje ograničava projektna spremnost, a ne raspoloživost sredstava.

Nalaz je unakrsno potvrđen iz četiri izvora. Analiza budžeta pokazuje da su najniže stope izvršenja upravo kod nabavke građevina i projektne dokumentacije. Intervjui s nadležnim institucijama Kantona i jedinicom lokalne samouprave utvrđuju da projekte usporavaju neriješeni imovinsko-pravni odnosi, nedostatak idejnih i glavnih projekata, dugotrajno prostorno planiranje i javne nabavke. Anketa pokazuje da 40,3 % ispitanika pripremu projektno-tehničke dokumentacije navodi kao područje u kojem su kapaciteti najslabiji. Prva fokus grupa dodaje da se sve što nije u Programu javnih investicija ne mora finansirati. Iz toga slijedi da povećanje kapitalnog budžeta bez zalihe pripremljenih projekata ne bi promijenilo stopu izvršenja.

Strateški cilj	Udio u indikativnom okviru	Udio 2022.	Udio 2023.	Udio 2024.	Kumulativno (KM)	Kumulativni udio
SC1 — Izgrađeni privredni kapaciteti uz održivo korištenje prirodnih resursa	52,4 %	44,0 %	35,1 %	42,2 %	57.993.770	39,5 %
SC2 — Unaprijeđen razvoj inkluzivnog i prosperitetnog društvenog sektora	22,4 %	50,9 %	54,3 %	50,8 %	76.922.971	52,4 %
SC3 — Održivo upravljanje okolišem, prirodnim i infrastrukturnim resursima	25,2 %	5,1 %	10,6 %	7,1 %	11.884.419	8,1 %
UKUPNO	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**146.801.160**	**100 %**

Tabela 8. Struktura iskazanih sredstava po strateškim ciljevima, uži obuhvat. Za 2021. godinu izračun nije moguć jer izvještaj realizovana sredstva iskazuje samo povremeno i bez jedinstvene metodologije. Izvor: obrada na osnovu izvještaja o razvoju USK 2022. — 2024.

5.4. Implementacija, neposredni i krajnji rezultati

Kvalitativni izvori i godišnji izvještaji omogućuju da se konkretni neposredni rezultati navedu poimence. Kao dokumentovani — potvrđeni iz najmanje dva izvora — u ovom se izvještaju tretiraju: Zakon o poticaju razvoja male privrede, kojim je zakonski uređen i stabilizovan sistem poticaja uz subvencije privatnim preduzećima od kumulativno oko 57,14 miliona KM; program stipendiranja i praktične nastave učenika u privredi s dualnim modelom i novim zvanjima; Centar za razvoj inkluzivnih praksi i procjena djece prema Međunarodnoj klasifikaciji funkcionisanja, uz međuministarsku saradnju koju su partneri ocijenili kao primjer bez presedana na nivou države; Zakon o socijalnom stanovanju i objekti izgrađeni u tri jedinice lokalne samouprave; uređena zdravstvena zaštita neosiguranih žrtava nasilja uz poseban ekonomski kod i protokole s centrima za socijalni rad; program podrške mladima koji izlaze iz javne brige; ulaganja u Lječilište Gata i rastuća realizacija mjere tercijarne zdravstvene zaštite (2,50 → 4,31 → 6,20 miliona KM); 5,06 miliona KM utrošenih u 2024. godini na rekonstrukciju školskih objekata; kontinuirano evidentirana sredstva za sanaciju deponija u iznosu od oko 2,3 miliona KM kroz tri godine; te sektorski dokumenti — Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja, koju je Skupština Kantona usvojila u decembru 2024. godine, Strategija za borbu protiv korupcije 2023. — 2027., Strategija razvoja sporta 2023. — 2027. i Strategija za sprečavanje i suzbijanje zloupotrebe opojnih droga do 2034. godine.

Prijelaz s neposrednih na krajnje rezultate moguće je pratiti samo ondje gdje pokazatelji na nivou prioriteta postoje i gdje se mjere. Veza je najuvjerljivija ondje gdje je lanac mjera — korisnik kratak i institucionalizovan: u socijalnoj zaštiti, gdje zakon i poseban ekonomski kod proizvode trajnu uslugu i u obrazovanju za privredu,

gdje dualni model prati rast upisa u srednje stručne škole. Veza je slaba ili prekinuta u upravljanju otpadom, poslovnoj infrastrukturi i saobraćajnoj infrastrukturi — u sva tri slučaja riječ je o intervencijama koje zahtijevaju podijeljenu nadležnost. Taj obrazac vrijedi opšte: sve mjere bez zabilježene implementacije zahtijevaju dobrovoljnu saradnju više institucija ili nivoa vlasti, dok su mjere s najvišim stopama realizacije u nadležnosti jedne kantonalne institucije. Popis dokumentovanih rezultata koji slijedi nije cjelovit — sadrži one outpute koje je bilo moguće potvrditi iz najmanje dva izvora, pa odsustvo pojedine mjere ne znači da nije implementirana, nego da o njenoj implementaciji ne postoji dokaz u dostupnoj dokumentaciji.

5.4.3. Ključni strateški projekti i status njihove implementacije

Strategija razvoja USK sadrži zasebno poglavlje IV pod nazivom „Strateški projekti”, u kojem je, uz kratak opis i očekivani krajnji rezultat, navedeno sedam projekata. Uz to, tabele pojedinačnih mjera sadrže polje „Ključni strateški projekti”, koje je popunjeno kod svega četiri od 33 mjere. Rezultat je da Strategija sadrži dvije nepodudarne liste: prema poglavlju IV strateških projekata ima sedam, prema tabelama mjera četiri, uz preklapanje od samo tri. Četiri projekta iz poglavlja IV — Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja, Lječilište Gata, Administrativni centar USK i robne rezerve USK — nemaju uporište ni u jednoj tabeli mjere, pa time ni nosioca, ni pokazatelj, ni finansijski okvir unutar strukture Strategije. Istovremeno, sanacija deponija navedena je kao ključni strateški projekat u tabeli mjere 3.1.2, ali se u poglavlju IV ne pojavljuje.

Nijedan od četiri izvještaja o razvoju ne sadrži zasebno poglavlje, tabelu ni prilog posvećen implementaciji strateških projekata; djelimičan izuzetak je izvještaj o radu Vlade USK za 2023. godinu, koji pojedine strateške projekte obrađuje, ali izvan sistema izvještavanja o razvoju i bez povezivanja s mjerama Strategije. Na zvaničnom portalu za praćenje implementacije uspostavljena je zasebna rubrika „Strateški projekti”, ali ni ona ne prikazuje status implementacije, napredak, rokove ni finansijsku realizaciju, pa ne funkcioniše kao registar provedbe.

Iz tako postavljenog okvira slijedi da se status projekata može utvrditi samo kvalitativno i isključivo na osnovu izričitih navoda u izvještajima, uz dosljednu primjenu pravila da odsustvo podataka nije osnov za ocjenu da projekat nije provođen. Ni za jedan od sedam projekata iz poglavlja IV izvještaji ne omogućuju potvrdu da je ostvaren krajnji rezultat definisan strateškim dokumentom; kod dva projekta izvještaji ne sadrže nijedan navod, pa se status uopšte ne može utvrditi. Zbirna kvantitativna ocjena implementacije zbog toga se ne iskazuje. Uočljiva je, međutim, jasna razlika u sljedivosti — projekti operacionalizovani kroz mjeru s nosiocem, pokazateljem i finansijskim okvirom jedini su za koje postoji barem posredna evidencija implementacije.

#	Strateški projekat	Uporište	Sljedivost	Status na kraju 2024. godine
SP1	Usklađivanje zemljišnih knjiga s katastrom	Poglavlje IV i tabela mjere	Posredno	Pokazatelj procenta usklađenih zemljišnih knjiga iznosi 0 % u svim godinama uz ciljnu vrijednost 40 % do 2025.; nadležnost pripada jedinicama lokalne samouprave i sudovima.
SP2	Priprema i implementacija Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja	Samo poglavlje IV	Ne	Izrada pokrenuta 2022. i spomenuta 2023. godine; u izvještaju za 2024. projekat se više ne spominje, iako je Skupština Strategiju usvojila u decembru 2024. godine.
SP3	Poslovni inkubator	Poglavlje IV i tabela mjere	Posredno	Spominje se u izvještajima za 2021. — 2023. uz izričitu konstataciju da nije realizovan; u 2024. se više ne spominje; broj zaposlenih 0 uz cilj 40 do 2024. godine.
SP4	Strategija razvoja turizma USK	Poglavlje IV i tabela mjere	Da	Usvojena na Vladi; u trenutku evaluacije čeka razmatranje u Skupštini Kantona.
SP5	Lječilište Gata	Samo poglavlje IV	Posredno	Aktivnosti evidentirane u 2022. (277.000 KM) i 2023. godini (131.040 KM), ali kao redovna aktivnost u okviru mjere 2.3.1, bez naznake da je riječ o strateškom projektu.
SP6	Administrativni centar USK	Samo poglavlje IV	Nema evidencije	Projekat se ne spominje ni u jednom izvještaju ni u kojem svojstvu.

#	Strateški projekat	Uporište	Sljedivost	Status na kraju 2024. godine
SP7	Uspostavljanje robnih rezervi USK	Samo poglavlje IV	Nema evidencije	Projekat se ne spominje ni u jednom izvještaju, iako je Strategijom obrazložen kao izvršenje zakonske obaveze.
SP8	Sanacija divljih i lokalnih općinskih deponija (mjera 3.1.2)	Samo tabela mjere	Posredno	Jedini projekat s kontinuiranom finansijskom evidencijom: ukupno oko 2,3 miliona KM kroz tri godine; završetak nije dokazan, a udio otpada na sanitarnim deponijama iznosi 0 % kroz cijeli period.

Tabela 9. Status ključnih strateških projekata. Oznake SP1 — SP8 uvedene su u ovom izvještaju radi preglednosti i ne pojavljuju se u Strategiji. Izvor: Strategija razvoja USK, poglavlje IV i tabele mjera; izvještaji o razvoju 2021. — 2024.

Nalaz NK-14. Krajnji rezultat nijednog strateškog projekta iz poglavlja IV nije moguće potvrditi.

Ovo je nalaz o sistemu izvještavanja, a ne nužno o implementaciji. Za dva projekta ne postoji nijedan navod ni u jednom dokumentu, pa se ne može utvrditi ni jesu li pokrenuti. Posljedica je da se razina intervencije koju Strategija sama izdvaja kao najznačajniju — s procijenjenim udjelom u indikativnom okviru koji je znatan — uopšte ne prati: ako je koji od tih projekata implementiran, iz sistema praćenja to nije vidljivo, a ako nije, izostanak se ne bilježi.

Nalaz NK-15. Operacionalizacija kroz mjeru presudna je za sljedivost strateškog projekta.

Jedini projekat s kontinuiranom i evidentiranom finansijskom implementacijom — sanacija deponija — istovremeno je jedini koji je operacionalizovan kroz mjeru s nosiocem, pokazateljem i finansijskim okvirom i to onaj koji se u poglavlju IV uopšte ne pojavljuje. Obrnuto, četiri projekta bez uporišta u mjeri ujedno su i četiri projekta s najslabijom ili nikakvom evidencijom. Ta pravilnost daje neposredno rješenje za naredni ciklus.

5.5. Neimplementirane i djelimično implementirane intervencije i razlozi odstupanja

Budući da izvještaji ne sadrže tabelarnu evidenciju statusa aktivnosti, razvrstavanje po pojedinačnim aktivnostima nije moguće provesti. Moguće je, međutim, utvrditi mjere bez zabilježene implementacije i razvrstati razloge odstupanja po tipu. Sastav grupe mjera bez zabilježene implementacije mijenja se kroz period na način koji je sam po sebi nalaz: u 2022. godini tri od pet takvih mjera pripadale su strateškom cilju 3, a u 2023. godini četiri od pet pripadaju strateškom cilju 1.

Tip razloga	Opis
Planski	Neusvojeni Prostorni plan USK, čija je izrada pokrenuta 2011. godine, blokirao je mjere prostornog planiranja, zaštite prirodnog naslijeđa i dijelom transportne infrastrukture kroz cijeli period.
Pravni	Federalni propisi donose se bez konsultacija o provodivosti i finansijskim implikacijama po kanton; najmanje tri mjere Strategije direktno su ili indirektno blokirane zakonskim okvirom na federalnom nivou.
Nadležnosni	Strateški projekat usklađivanja zemljišnih knjiga dodijeljen je ministarstvu koje za njega nema nadležnost; poslovne zone su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave; brze ceste i željeznička infrastruktura u nadležnosti su Federacije i države.
Institucionalni	Sva ministarstva imaju sistematizovana radna mjesta za poslove strateškog planiranja, ali na njih niko nije zaposlen; horizontalna koordinacija odvija se neformalno; sastancima često prisustvuju osobe bez mandata za odlučivanje.
Finansijski	Izostanak programske veze budžeta i Strategije; nepostojanje trajne budžetske pozicije za obavezno sufinansiranje projekata EU; nepovezanost Strategije s Programom javnih investicija.
Projektno-tehnički	Neriješeni imovinsko-pravni odnosi, nedostatak idejnih i glavnih projekata, dugotrajno prostorno planiranje i javne nabavke — što se neposredno odražava na kapitalno izvršenje od 61,3 %.
Podatkovni	Tabela praćenja bez jedinice mjere, željenog smjera i polja za obrazloženje odstupanja; nosilac mjere 3.1.4 ne dostavlja podatke ni u jednoj godini.

Tabela 10. Razlozi odstupanja razvrstani po tipu. Izvor: izvještaji o razvoju, fokus grupe, intervjui i analiza budžeta.

5.6. Procjena posljednje godine implementacije

Procjena posljednje godine obavezan je analitički element evaluacije provedene u pretposljednjoj godini. U skladu s Aneksom 18 Smjernica, intervencija se može ocijeniti kao realno završiva samo ako su identifikovani odgovorni nosilac, potreban i raspoloživ budžet, pravni osnov i potrebne odluke, stanje javnih nabavki, realan vremenski plan, kadrovski i tehnički kapaciteti te ključni rizici.

Izvodivost u 2027.	Intervencije	Preporučeni postupak
DA	Tehnička korekcija tabele praćenja (jedinice mjere, željeni smjer, uklanjanje duplikata, usklađivanje s Tabelom 6 Strategije); uvođenje razvrstanosti po spolu za pokazatelje kod kojih je izvediva iz postojećih evidencija; obavezan godišnji prikaz statusa svakog strateškog projekta; praćenje uspostavljanja provedbenog okvira Reformske agende; pokretanje pripreme narednog strateškog ciklusa; nadogradnja postojeće prakse korištenja informacionog sistema planiranja; usvajanje Strategije razvoja turizma u Skupštini; uvođenje godišnjih međuresorskih sesija.	Završiti u 2027.
DJELIMIČNO	Programsko označavanje budžetskih pozicija šifrom mjere; faziranje ulaganja u stare gradove prema spremnosti dozvola; utvrđivanje cijene usluge i dinamike transfera za sigurnu kuću; dovršetak akcionog plana u oblasti invalidnosti i pilot-servisi u zajednici; uvođenje post-grant mjerenja učinka kod korisnika poticaja.	Ubrzati, smanjiti obim ili redefinisati.
NE	Uspostavljanje poslovnog inkubatora i dostizanje 40 zaposlenih; dostizanje 40 % usklađenih zemljišnih knjiga; uspostava sistema odlaganja komunalnog otpada na sanitarne deponije (cilj 60 %); izgradnja Administrativnog centra USK i uspostavljanje robnih rezervi; veliki infrastrukturni zahvati regionalnog značaja.	Prenijeti, obustaviti ili fazirati.

Tabela 11. Sažetak procjene posljednje godine implementacije (2027.).

Nalaz NK-18. Sve intervencije ocijenjene kao realno završive u 2027. institucionalne su ili podatkovne, a nijedna nije infrastrukturna.

Korekcija obrasca, uvođenje razvrstanosti, uspostava evidencije i pokretanje procesa — nijedna od tih intervencija ne zahtijeva znatna sredstva, javnu nabavku ni novi pravni osnov. To znači da je zaostatak u posljednjoj godini prije svega odlučivački, a ne resursni. Provedba, međutim, ovisi o kadrovskim kapacitetima tijela uprave koja nose sistem upravljanja razvojem, pa su odluke nužan, ali ne i dovoljan uslov.

6. Nalazi evaluacije

Ovo poglavlje donosi nalaze po evaluacijskim kriterijima iz Uredbe, uz koherentnost kao obaveznu analitičku dimenziju te horizontalne dimenzije i model upravljanja razvojem. Za svaki se kriterij iznosi sažetak dokazne osnove i evaluatorska ocjena.

6.1. Sažetak odgovora na evaluacijska pitanja

Evaluacijsko pitanje	Kratak odgovor
Jesu li ciljevi, prioriteti i mjere i dalje usklađeni s razvojnim problemima i javnim potrebama?	Djelimično. Strateški ciljevi nisu osporeni ni iz jednog izvora i i dalje odgovaraju razvojnim problemima Kantona. Relevantnost je oslabljena na nivou mjera: dokument je preobiman, lanac cilj — mjera nije zatvoren, dio mjera uvršten je bez stvarnih pretpostavki realizacije, a dionici i sam dizajn ocjenjuju tek prosječno.
Jesu li resursi korišteni racionalno u odnosu na ostvarene neposredne rezultate?	Nije moguće utvrditi. Budžet nema programsku vezu sa Strategijom, analize učinka poticajnih programa nisu rađene, a iznosi pripisani mjerama utvrđuju se naknadnom procjenom resora. Dokumentovana su, međutim, znatna proceduralna i projektno-tehnička ograničenja: kapitalno izvršenje iznosi 61,3 %, a nabavka građevina u 2024. godini svega 26,1 % plana.
U kojoj su mjeri ostvareni planirani neposredni i krajnji rezultati?	Nejednako i polarizovano. Praćenje je uspostavljeno na svim nivoima i daje dokaznu osnovu, ali je od 36 unosa na nivou ciljeva i prioriteta jedanaest na ocjeni 1, a samo jedan na ocjeni 4. Devet ciljnih vrijednosti s isteklim rokom nije dosegnuto. Neposredni rezultati dokumentovani su u obrazovanju, socijalnoj zaštiti, privredi i zdravstvu; izostaju u okolišu, poslovnoj i saobraćajnoj infrastrukturi.
Koje promjene dionici povezuju s implementacijom Strategije?	Dionici prepoznaju sektorske promjene — podršku privredi i poljoprivredi, turizam, infrastrukturu — ali ih rijetko doživljavaju kao razvojni pomak. Sve četiri dimenzije percipiranog uticaja nalaze se ispod sredine skale.
Hoće li rezultati i institucionalne promjene trajati nakon isteka Strategije?	Djelimično. Rezultati ugrađeni u propise, budžetske kodove, baze podataka i protokole imaju dobru osnovu; servisi ovisni o godišnjim transferima, donatorskom premošćavanju i pojedincima ostaju rizični. Razlika prati stepen institucionalizacije, a ne značaj rezultata.
Je li Strategija unutrašnje i vanjski koherentna?	Unutrašnja koherentnost prekinuta je „šupljinama” između ciljeva i mjera i narušena sa sedam parova duplikata, od kojih tri istoj pojavi daju dvije različite ocjene. Vanjska koherentnost prema Ciljevima održivog razvoja formalno je uspostavljena, ali ostaje narativna i statična; prema Reformskoj agendi mehanizam praćenja nije uspostavljen, što je razumljivo jer Agenda izlazi iz evaluacijskog perioda i njen provedbeni okvir još nije razrađen.
Jesu li koristi bile dostupne različitim grupama i područjima?	Ne može se utvrditi, a sam izostanak mogućnosti utvrđivanja jest nalaz. Nijedan od 100 unosa pokazatelja nije razvrstan po spolu, dobi, ciljnoj grupi ni teritoriji. Kvalitativni izvori istovremeno dokumentuju da formalno jednaka mjera ne proizvodi jednak obuhvat: udaljena naselja mogu biti više od pedeset kilometara od servisa, često bez javnog prevoza.
Šta je realno moguće završiti u posljednjoj godini implementacije?	Pretežno institucionalne i podatkovne intervencije: korekcija tabele praćenja, uvođenje razvrstanosti, evidencija strateških projekata, praćenje uspostavljanja okvira Reformske agende, nadogradnja informacionog sistema i pokretanje pripreme narednog ciklusa. Infrastrukturni zahvati i projekti bez prethodne evidencije nisu završivi.
Šta treba prenijeti, izmijeniti, spojiti, ukinuti ili dodati u narednom ciklusu?	Zadržati arhitekturu triju strateških ciljeva i model praćenja na nivou mjera; bitno smanjiti broj mjera u susret programskom budžetu; odabrati tri do pet zrelih strateških projekata; preoblikovati pokazatelje koji mjere ulaganje; dodati područje dobrog upravljanja, starenje stanovništva i usluge u zajednici, energetsku sigurnost, sport i razvrstanost podataka.

Tabela 12. Sažeti odgovori na evaluacijska pitanja. Obrazloženja slijede u potpoglavljima 6.2. — 6.10.

6.2. Relevantnost

Razvojni problemi identifikovani 2020. godine — niska konkurentnost privrede, demografski pad, neusklađenost obrazovanja s tržištem rada, neuspostavljen sistem upravljanja okolišem i nedovršena prostorno-planska dokumentacija — u pretežnoj su mjeri i dalje aktuelni, a nijedan izvor ne osporava sam izbor razvojnih pravaca. Strategija se pritom aktivno koristi kao aplikacioni i orijentacioni dokument.

Relevantnost je oslabjela na nivou operacionalizacije, u tri smjera. Prvi je obim dokumenta: 33 mjere i 100 unosa pokazatelja stvaraju administrativni teret, koji u susret programskom budžetiranju od 2027. godine, postaje neodrživ. Drugi je nezatvoren lanac cilj — mjera: za pojedine strateške ciljeve nedostaju mjere na koje se aplikant može pozvati, dok aktivnosti koje su ministarstva stvarno provodila često nemaju mjesto u strukturi mjera. Treći su mjere uvrštene bez provjere nadležnosti i zakonskog okvira — paradigmatski primjer je strateški projekat usklađivanja zemljišnih knjiga, dodijeljen ministarstvu koje za njega nema nadležnost, s pokazateljem koji četiri godine iznosi nula.

Iz kvalitativnih izvora i otvorenih odgovora u anketi proizlazi devet potreba koje postojeći okvir ne pokriva ili pokriva nedovoljno: reforma javne uprave i borba protiv korupcije; starenje stanovništva i usluge u zajednici; institucionalna podrška pripremi EU projekata i budžetska pozicija za sufinansiranje; energetska sigurnost i politika koncesija; obrazovanje odraslih i kratki ciklusi; prilagođavanje poljoprivrede klimatskim promjenama; sport i sportska infrastruktura; mjere na nivou lanaca vrijednosti; te razvrstanost podataka.

Dionici relevantnost ocjenjuju iznad ostalih dimenzija, ali i dalje tek prosječno: tvrdnje o dizajnu kreću se u rasponu 3,03 — 3,13. Kvalitativni izvori taj rascjep izražavaju izravnije — Strategija se opisuje kao dobro koncipirana, ali teško provediva.

Ocjena relevantnosti: 3 — djelimično zadovoljavajuće.

Strateški ciljevi zadržavaju relevantnost i nisu osporeni ni iz jednog izvora, a Strategija se aktivno koristi kao aplikacioni i orijentacioni dokument. Ocjena nije viša zbog obima dokumenta, nezatvorenog lanca cilj — mjera, mjera uvrštenih bez provjere nadležnosti i zakonskog okvira, te devet potreba koje okvir ne pokriva. Ocjena nije niža jer nijedan izvor ne osporava sam izbor razvojnih pravaca, a dionici Strategiju u praksi koriste.

6.3. Efikasnost / djelotvornost

Efikasnost se ocjenjuje odnosom uloženih finansijskih, ljudskih, vremenskih i administrativnih resursa prema ostvarenim neposrednim rezultatima. Sam procenat izvršenja budžeta nije dokaz efikasnosti. Taj se odnos u ovoj evaluaciji ne može kvantifikovati: budžet ne sadrži programsku klasifikaciju povezanu sa Strategijom, iznosi pripisani mjerama utvrđuju se naknadnom procjenom resora, a analize učinka za najveće stavke razvojne potrošnje — subvencije poljoprivredi i podrška preduzetništvu — nisu rađene ni u jednoj godini.

Ondje gdje se finansijska efikasnost ne može izmjeriti, Smjernice traže procjenu jesu li procedure, koordinacija ili administrativni zahtjevi usporili implementaciju. Dokazna osnova za to postoji i dosljedna je kroz izvore: uzroci koje intervjui, fokus grupe i anketa nezavisno imenuju jesu neriješeni imovinsko-pravni odnosi, nedostatak idejnih i glavnih projekata, dugotrajno prostorno planiranje i javne nabavke, te nepovezanost Strategije s Programom javnih investicija. Dodatno je dokumentovano da se javni pozivi resornog ministarstva i Službe za zapošljavanje objavljuju bez međusobnog znanja, da se sredstva dodjeljuju po principu redoslijeda prijave umjesto po bodovnim kriterijima i da nedostatak trajne budžetske pozicije za sufinansiranje onemogućava korištenje fondova EU.

Ocjena efikasnosti / djelotvornosti: 2 — uglavnom nezadovoljavajuće.

Ocjena se ne odnosi na trošenje sredstava, koje se ne može ocijeniti, nego na sposobnost sistema da odnos ulaganja i rezultata uopšte uspostavi i na dokumentovana proceduralna i projektno-tehnička ograničenja. Kapitalno izvršenje od 61,3 % znači da, gotovo 24 miliona KM planiranih ulaganja nije realizovano, a analize učinka za najveće stavke razvojne potrošnje nisu rađene ni u jednoj godini. Ocjena 1 nije primjerena jer izvještaji o izvršenju budžeta postoje, uredni su i omogućuju izračun stope kapitalnog izvršenja, a kod pojedinih programa formalna realizacija je visoka.

6.4. Efektivnost / učinkovitost

Efektivnost se ocjenjuje obimom ostvarenja planiranih ciljeva, prioriteta, mjera te neposrednih i krajnjih rezultata; činjenična osnova iznesena je u poglavljima 5.2. i 5.4. Praćenje je uspostavljeno na sva tri nivoa i daje dokaznu osnovu — što u uporedivim kantonalnim sistemima nije slučaj i predstavlja stvarnu prednost USK. Slika ostvarenja je, međutim, polarizovana i pretežno nepovoljna na gornjim nivoima: od 36 unosa na nivou ciljeva i prioriteta jedanaest nosi ocjenu 1, a samo jedan ocjenu 4. Svih devet ciljnih vrijednosti s isteklim rokom ostalo je nedostignuto, a treći strateški cilj nema nijedan pokazatelj na ocjeni 4 ili 5.

Istovremeno, neposredni rezultati dokumentovani su i stvarni u četiri područja — obrazovanju, socijalnoj zaštiti, privredi i zdravstvu. Prijelaz prema krajnjim rezultatima najuvjerljiviji je ondje gdje je lanac mjera — korisnik kratak i institucionalizovan, a prekinut u upravljanju otpadom te poslovnoj i saobraćajnoj infrastrukturi. Dio formalnog ostvarenja posljedica je kalibracije ciljnih vrijednosti: među pokazateljima s ocjenom 5 preovladavaju novčane veličine koje rastu s cijenama i plaćama.

Ocjena efektivnosti / učinkovitosti: 3 — djelimično zadovoljavajuće.

Ocjena odražava tri elementa. Prvi je stvarna prednost: praćenje je uspostavljeno na sva tri nivoa i omogućuje ocjenu, što u uporedivim sistemima nije slučaj. Drugi je polarizovana i pretežno nepovoljna slika ostvarenja na nivou ciljeva i prioriteta, uz devet nedostignutih ciljeva s isteklim rokom. Treći su dokumentovani neposredni rezultati u obrazovanju, socijalnoj zaštiti, privredi i zdravstvu, koji su stvarni i potvrđeni iz više izvora. Viša ocjena nije opravdana jer je dio ostvarenja posljedica kalibracije ciljeva, a ne intervencije; niža nije opravdana jer dokazna osnova postoji i pokazuje stvarne rezultate u više područja.

6.5. Uticaj

U skladu s proporcionalnim pristupom iz Smjernica, uticaj se procjenjuje indikativno. Procjena doprinosa razmatra pet pitanja: je li intervencija stvarno implementirana; je li mehanizam promjene uvjerljiv; slijedi li promjena nakon intervencije; koja alternativna objašnjenja postoje i koliki je razmjer intervencije u odnosu na promjenu.

Primijenjena na povoljna makrokretanja Kantona, ta procjena daje dosljedan rezultat. Rast izvoza od 111,7 %, prelazak u trgovinski suficit i nominalni rast plaća od 39,7 % objašnjivi su naslijeđenom izvozno-prerađivačkom strukturom privrede, blizinom vanjske granice EU, postpandemijskim oporavkom, inflatornim šokom, evropskim industrijskim ciklusom i federalnim politikama plaća i penzija. Razmjer intervencije Strategije — finansijska poluga od oko 55 KM po stanovniku godišnje iz svih izvora — po obimu je nedovoljan da samostalno pokrene agregate tog reda veličine.

Pad registrovane nezaposlenosti ispitni je slučaj atribucije. Od smanjenja za 8.372 osobe samo 1.810 ima protutežu u rastu zaposlenosti; oko 2.650 osoba objašnjava porast broja penzionera, a preostalih oko 3.900 izašlo je iz radne snage iz drugih razloga. Stopa aktivnosti pala je s 37,7 % na 34,9 %, dok je federalna ostala stabilna oko 55 %. Riječ je, dakle, o demografskom i administrativnom procesu, a ne o razvojnom rezultatu — a upravo se taj pokazatelj u komunikaciji najčešće koristi kao dokaz napretka.

Ondje gdje je doprinos uvjerljiv, on je sektorski i lokalizovan: brža zaštita žrtava nasilja, stambeno zbrinjavanje, bolja veza obrazovanja i tržišta rada, očuvanje poslovnih subjekata nakon pandemije. Percepcija dionika potvrđuje isti obrazac — uticaj je najniže ocijenjeni kriterij u anketi (2,72), a obje najniže tvrdnje odnose se na infrastrukturu (2,63) i društveni razvoj (2,66).

Ocjena uticaja: 2 — uglavnom nezadovoljavajuće.

Ocjena ne znači da uticaja nema. Sektorski učinci su stvarni i dokumentovani, i za njih postoji uvjerljiv mehanizam i vremenski slijed. Ocjena je ipak 2 iz tri razloga koji djeluju u istom smjeru: agregatna kretanja dominantno su objašnjiva vanjskim i strukturnim faktorima; relativna razvojna pozicija Kantona nije se pomjerila ni u jednoj dimenziji u kojoj bi se učinak morao vidjeti — indeks razvijenosti stagnira, rang i grupa razvijenosti nepromijenjeni su, a dvije komponente indeksa iznose 0,00 kroz sve četiri godine; a percepcija uticaja je najniže ocijenjeni kriterij u cijelom

anketnom instrumentu. Ocjena 1 nije primjerena jer dokumentovani sektorski doprinosi postoje i potvrđeni su iz više izvora.

6.6. Održivost

Održivost se ocjenjuje vjerovatnoćom da će ostvareni rezultati, koristi i institucionalne promjene trajati nakon isteka Strategije, a procjena obuhvata finansijsku održivost, institucionalne kapacitete, ugrađenost u propise i procedure te tehničku održivost.

Rezultat je izrazito podijeljen. Održivim se ocjenjuju rezultati ugrađeni u propise i budžetske mehanizme: Zakon o poticaju razvoja male privrede, koji je osigurao stabilna izdvajanja neovisna o godišnjim odlukama; Zakon o socijalnom stanovanju i objekti u tri jedinice lokalne samouprave; poseban ekonomski kod i protokoli koji su sistem zaštite žrtava nasilja učinili trajnim; te baze podataka i informacioni sistem planiranja. Neodrživim se ocjenjuju servisi koji ovise o godišnjim transferima i premošćavaju kašnjenja donatorskim sredstvima, projektne faze bez nastavka, te znanje koje se gubi jer se poslovima ne bavi kontinuirano ista osoba.

Ta je podjela za naredni ciklus odlučujuća: neodrživi su elementi upravo oni o kojima ovisi implementacija narednog strateškog dokumenta — popunjenost radnih mjesta, kontinuitet znanja i kontinuitet prioriteta kroz promjene saziva Vlade. Implikacija je jednoznačna: institucionalne pretpostavke moraju dobiti nosioca, budžetsku poziciju i rok, jednako kao i sadržajne mjere.

Ocjena održivosti: 3 — djelimično zadovoljavajuće.

Ocjena je rezultat izrazite podijeljenosti: finansijski i normativno ugrađeni rezultati su održivi, institucionalni i kadrovski nisu. Viša ocjena nije moguća jer su neodrživi upravo oni elementi o kojima ovisi implementacija narednog strateškog dokumenta. Niža ocjena nije opravdana jer je Kanton u ovom periodu tri ključna rezultata ugradio u zakon i podzakonski okvir, čime ih je učinio neovisnima o godišnjim odlukama.

6.7. Koherentnost

Koherentnost je, u skladu s članom 13. stav (4) Uredbe, obavezna analitička dimenzija evaluacije u toku. Obuhvata unutrašnju koherentnost — veze između problema, ciljeva, prioriteta, mjera, rezultata i pokazatelja — te vanjsku koherentnost, odnosno usklađenost i komplementarnost s drugim strategijama i okvirima.

Unutrašnja koherentnost prekinuta je „šupljinama” između ciljeva i mjera i dodatno opterećena sa sedamnaest vrsta konstrukcijskih nedostataka sistema pokazatelja — među njima izostankom jedinice mjere i željenog smjera kod svih 100 unosa, sedam parova duplikata od kojih tri istoj pojavi daju dvije različite ocjene, tri neusklađenosti između Strategije i tabele praćenja, te šest pokazatelja koji mjere ulaganje umjesto rezultata. Ti se nedostaci ne mogu ukloniti dopunama postojećeg sistema.

Vanjska koherentnost prema Ciljevima održivog razvoja formalno je uspostavljena i to ocjenu podiže: prilog s mapiranjem na Okvir za realizaciju ciljeva održivog razvoja u BiH uveden je 2022. godine kao jedini element izvještavanja razvijen prema nadređenom okviru. Povezivanje je u ranijoj fazi radio konsultant angažovan od strane UNDP-a, pa metodološka osnova za tu vezu postoji izvan Kantona — što objašnjava zašto nije internalizovana u sistem praćenja. Mapiranje se od 2022. godine prenosi doslovno nepromijenjeno, svih 82 reda tabele u izvještaju za 2024. identično je onima iz 2023., nijedna vrijednost ni iznos sredstava ne pripisuje se doprinosu, a razvojni pravac „Dobra uprava i upravljanje javnim sektorom” nema odgovarajući strateški cilj. Ocjena usklađenosti sa SDG okvirom stoga iznosi 3.

Reformska agenda BiH 2024. — 2027. odobrena je 4. decembra 2025. godine, dakle nakon završetka perioda obuhvaćenog ovom evaluacijom, pa se izvještajima za 2021. — 2024. izostanak evidencije ne može zamjeriti. Preliminarno je identifikovano 32 od 103 uslova plaćanja, u čiju je provedbu uključen kantonalni nivo, s rokovima koji istječu do 31. augusta 2027. godine. Kanton u najmanje pet od tih uslova postiže sadržajan napredak — kurikulumi zasnovani na ishodima učenja, obuka nastavnika za digitalne vještine, digitalni školski

sistem, sistem elektronskih dozvola i energetska sanacija školskih objekata — ali ga ne iskazuje u obliku koji omogućava verifikaciju. Provedbeni okvir Agende u Bosni i Hercegovini u trenutku izrade ove evaluacije još nije razrađen: način izvještavanja, verifikacije i povlačenja sredstava nije utvrđen, pa kantonalni nivo zasad nema uporište za uspostavljanje vlastitog mehanizma praćenja.

Konačno, ocjenu snižava činjenica da se cijelo područje dobrog upravljanja planira izvan razvojne strategije: nijedan od tri strateška cilja niti jedna od 33 mjere ne odnosi se na reformu javne uprave, vladavinu prava ni borbu protiv korupcije, iako Kanton ima usvojenu Strategiju za borbu protiv korupcije 2023. — 2027.

Ocjena koherentnosti: 2 — uglavnom nezadovoljavajuće.

Unutrašnja koherentnost prekinuta je „šupljinama" između ciljeva i mjera, opterećena sa sedamnaest vrsta konstrukcijskih nedostataka sistema pokazatelja i narušena sa sedam parova duplikata, od kojih tri istoj pojavi daju dvije različite ocjene. Vanjska koherentnost prema Ciljevima održivog razvoja formalno je uspostavljena i to ocjenu podiže, ali ostaje narativna i statična. Mehanizam praćenja usklađenosti s Reformskom agendom nije uspostavljen, što je razumljivo budući da Agenda izlazi iz evaluacijskog perioda i da njen provedbeni okvir u BiH još nije razrađen, pa se ne uzima u obzir pri ocjeni perioda 2021. — 2024. Ocjenu dodatno snižava činjenica da se cijelo područje dobrog upravljanja planira izvan razvojne strategije.

6.8. Horizontalne dimenzije: ravnopravnost spolova, uključivost i teritorijalne razlike

Horizontalne dimenzije nisu zaseban kriterij iz Uredbe, ali Smjernice traže da se primijene kroz pitanja, uzorak, izvore, analizu i preporuke.

U dimenziji ravnopravnosti spolova nalaz je jednoznačan: nijedan od 100 unosa pokazatelja nije razvrstan po spolu, u izvještajima se ne pojavljuje nijedan pojam rodne terminologije, budžet nema rodnu izjavu ni markere, a rodna ravnopravnost ne pojavljuje se ni u jednom od 127 otvorenih odgovora u anketi. Istovremeno, u sadržaju politika postoje stvarni i institucionalizovani rodno relevantni rezultati — sistem zaštite žrtava nasilja s posebnim ekonomskim kodom i protokolima te programi ekonomske reintegracije žena — a izvještaji u makroekonomskom dijelu sadrže rodno razvrstane podatke koji se nikada ne prenose u sistem praćenja. Prepreka nije nedostupnost podataka nego izostanak njihovog povezivanja s mjerama.

U dimenziji jednakih mogućnosti i uključivosti slika je povoljnija. Uključivost ranjivih grupa spontano se pojavljuje u šesnaest odgovora kroz pet otvorenih pitanja u anketi, a postoje dokumentovani, institucionalizovani i iz više izvora potvrđeni rezultati — zakonski okvir socijalnog stanovanja, sistem zaštite žrtava nasilja, program podrške mladima iz javne brige i Centar za razvoj inkluzivnih praksi. Ograničenje je da u okviru implementacije ne postoji nijedan pokazatelj uključivosti, da izvan sistema socijalne zaštite ne postoji nijedan podatak o skupinama u nepovoljnom položaju, i da nijedna mjera ne odgovara na starenje stanovništva.

U teritorijalnoj dimenziji vertikalna koordinacija u planskim tačkama funkcioniše, jedinice lokalne samouprave učestvuju u izradi akcionog plana i godišnjeg izvještaja, a četiri jedinice lokalne samouprave — Bihać, Sanski Most, Bosanska Krupa i Velika Kladuša — kantonalnu su Strategiju usvojile kao vlastiti planski dokument. Ograničenje je da se ni ostvarenje pokazatelja ni implementacija mjera ne razvrstavaju teritorijalno ni u jednoj godini, pa se ravnomjernost razvojnih intervencija — koju Strategija izričito postavlja kao cilj — ne može ni potvrditi ni osporiti. Kvalitativni izvori istovremeno dokumentuju da formalno jednaka mjera ne proizvodi jednak obuhvat: udaljena naselja mogu biti više od pedeset kilometara od servisa, često bez javnog prevoza.

Dimenzija	Ocjena	Ključni nalaz u jednoj rečenici
Ravnopravnost spolova	**2**	Dimenzija nije slabo ostvarena nego nije ugrađena u instrumente: nema razvrstanih pokazatelja, rodne budžetske izjave ni rodne terminologije — dok rodno relevantan sadržaj politika postoji i institucionalizovan je.
Jednake mogućnosti i uključivost	**3**	Postoje dokumentovani i zakonski utemeljeni rezultati, ali nijedan pokazatelj uključivosti u okviru implementacije i nijedna mjera koja odgovara na starenje stanovništva.
Teritorijalne razlike	**2**	Razlike postoje i dokumentovane su kvalitativno, ali nisu mjerljive nijednim instrumentom sistema.
Ukupno	**2**	**Horizontalne dimenzije nisu operacionalizovane ni u jednom instrumentu upravljanja razvojem, iako u sadržaju politika postoje stvarni rezultati; njihova ugradnja u naredni ciklus mora se tretirati kao obaveza, a ne kao poželjna praksa.**

Tabela 13. Zbirna ocjena horizontalnih dimenzija.

Nalaz NK-42. Horizontalne dimenzije istovremeno su najslabije ocijenjeno područje i područje s najnižim troškom popravka.

Nijedna od preporuka koje iz ovog poglavlja proizlaze ne zahtijeva znatna sredstva, javnu nabavku ni novi pravni osnov. Dodavanje kolona za spol i jedinicu lokalne samouprave u postojeću tabelu praćenja, prenošenje rodno razvrstanih podataka koji već postoje u makroekonomskom dijelu izvještaja, rodna budžetska izjava uz godišnji budžet i izdvojen prikaz finansiranja sigurne kuće jesu odluke, a ne ulaganja.

6.9. Model upravljanja razvojem i institucionalni kapaciteti

Koordinacijska jezgra u Uredu Vlade USK nosilac je cjelokupnog procesa planiranja, praćenja i izvještavanja: osigurava obrasce, smjernice, rokove i povratne informacije te koordinira akcioni plan, trogodišnje i godišnje planove rada i izvještaje. Organizaciono vođenje procesa, transparentnost i dostupnost dokumenata ocijenjeni su, u komparativnom uvidu u druge kantone, kao među najbolje vođenima u Federaciji BiH. Kontakt-osobe uspostavljene su u svim ministarstvima i rokovi se uglavnom poštuju, a koordinacijsku ulogu u planiranju, monitoringu i izvještavanju vrše sekretari organa uprave u skladu s članom 3. stav (1) Uredbe o trogodišnjem i godišnjem planiranju rada, monitoringu i izvještavanju u FBiH. Informacioni sistem planiranja je u funkciji: koristi se za unos trogodišnjih i godišnjih planova rada i izvještaja, korisnicima je dostavljeno uputstvo koje postupak opisuje korak po korak, pa zasebna obuka nije bila potrebna, a pojedinačni problemi rješavani su direktnom podrškom Ureda Vlade, koji kao administrator sistema kontinuirano prati status unosa i vrši kontrolu kvaliteta tokom godine.

Slabosti se nalaze na periferiji sistema. Prema iskazima učesnika fokus grupa, ministarstva su nakon donošenja Zakona o razvojnom planiranju sistematizovala radna mjesta za te poslove, ali ta mjesta u pravilu nisu popunjena; evaluacijski tim ne raspolaže jedinstvenim pregledom sistematizacija svih ministarstava, pa se nalaz iznosi uz to ograničenje — ilustrativan je podatak o 24 popunjena od 90 sistematizovanih radnih mjesta u jednom ministarstvu. Horizontalna koordinacija između ministarstava odvija se dopisima i elektronskom poštom, što jeste službeni put, ali se u praksi dopunjuje ličnim poznanstvima jer formalni kanali funkcionišu sporo; sastancima često prisustvuju osobe bez mandata za odlučivanje. Vertikalna koordinacija s jedinicama lokalne samouprave odvija se kontinuirano preko Ureda Vlade USK — ne samo s kontakt-osobama u jedinicama lokalne samouprave nego i kroz Vijeće za razvojno planiranje i upravljanje razvojem. Program javnih investicija nije dosljedno povezan sa Strategijom, a JU „Razvojna agencija USK”, formirana da bude podrška apliciranju na fondove Evropske unije, tu svrhu nije ispunila.

Kvalitet godišnjeg izvještavanja razvija se u ciklusima, bez kumulativnog napretka: izvještaj za 2023. godinu dostigao je najviši nivo finansijske transparentnosti uvođenjem procenta izvršenja plana kod trinaest mjera, dok ga izvještaj za 2024. napušta u cijelosti, kod 17 od 33 mjere doslovno prenosi „ključni nalaz” iz prethodne

godine, a stopa finansijske realizacije ne može se utvrditi kod 29 od 33 mjere. Izvještaji ne navode status preporuka iz prethodne godine. Vremenski odmak objave ograničava upotrebljivost podataka za korektivno upravljanje, pri čemu dio tog odmaka nije u nadležnosti Kantona: zakonski rok je 30. septembar, a federalni statistički izvori podatke objavljuju najranije u junu.

Ocjena modela upravljanja i institucionalnih kapaciteta: 4 — uglavnom zadovoljavajuće.

Sistem je u prvom punom ciklusu uspostavio pravovremeno izvještavanje, kontakt-osobe u svim ministarstvima, koordinatora po svakoj mjeri i izvor podatka po svakom pokazatelju te uspostavio praksu koja je u komparativnom uvidu ocijenjena kao među najbolje vođenima u Federaciji BiH. Informacioni sistem planiranja je u funkciji, a koordinacijska uloga u planiranju, monitoringu i izvještavanju propisana je Uredbom i povjerena sekretarima organa uprave, što u Kantonu funkcioniše. Ograničenja se, međutim, ne mogu ukloniti boljim dokumentom: sistematizovana radna mjesta za poslove razvojnog planiranja nisu popunjena, horizontalna koordinacija između ministarstava odvija se službenim putem, ali sporo, pa se u praksi dopunjuje ličnim vezama, koordinacija s jedinicama lokalne samouprave nije jednako razvijena u svim fazama planskog ciklusa, programski budžet ne postoji, Program javnih investicija nije dosljedno povezan sa Strategijom, a razvojna agencija ne obavlja funkciju zbog koje je formirana.

6.10. Implikacije za naredni strateški ciklus

Strateška važnost za naredni ciklus nije zaseban kriterij iz Uredbe, nego sinteza nalaza provedena prema obrascu iz Aneksa 16 Smjernica.

Element Strategije	Postupak	Obrazloženje
Arhitektura triju strateških ciljeva	**Nastaviti**	Podjela na privredni, društveni i okolišno-infrastrukturni cilj pokazala se razumljivom dionicima i primjenjivom u izvještavanju; nijedan izvor ne osporava sam izbor razvojnih pravaca.
Model praćenja na nivou razvojnih mjera	**Nastaviti**	Prosječno 1,9 pokazatelja po mjeri, uz određenog koordinatora po mjeri i izvor podatka po pokazatelju, jedini je razlog zbog kojeg je praćenje na najnižem nivou funkcionisalo. Zadržati uz gornju granicu od najviše tri pokazatelja po mjeri.
Broj i obim mjera	**Izmijeniti**	Bitno smanjiti broj mjera i izbjeći široke zbirne mjere, u susret programskom budžetiranju od 2027. godine; osigurati da svako ministarstvo bude koordinator najmanje jedne mjere i da svaka mjera ima jednog koordinatora.
Registar strateških projekata	**Izmijeniti**	Odabrati tri do pet zrelih projekata nakon provjere nadležnosti, imovinsko-pravnog statusa, dokumentacije, troška, finansiranja, nabavki i mjerljivog krajnjeg rezultata; svaki projekat obavezno operacionalizovati kroz mjeru s nosiocem, pokazateljem i finansijskim okvirom.
Pokazatelji koji mjere ulaganje (6)	**Izmijeniti**	Zamijeniti pokazateljima krajnjeg rezultata: umjesto iznosa sredstava za poslovne zone, broj preduzeća koja su se locirala u zone; umjesto procenta izdvojenih sredstava za opremljenost zdravstvenih ustanova, dostupnost dijagnostičke usluge.
Dobro upravljanje i reforma javne uprave	**Dodati novo**	Nijedan od tri strateška cilja i niti jedna od 33 mjere ne odnosi se na to područje, iako Kanton ima usvojenu Strategiju za borbu protiv korupcije 2023. — 2027. i iako dio uslova Reformske agende nema nosioca unutar razvojnog okvira.
Institucionalna podrška pripremi EU projekata i sufinansiranje	**Dodati novo**	Uspostaviti institucionalni mehanizam koji će biti operativni servis privrednicima, udruženjima i javnim institucijama u pripremi projekata; uspostaviti trajnu budžetsku poziciju za obavezno sufinansiranje.
Starenje stanovništva, energetska sigurnost, obrazovanje odraslih i sport	**Dodati novo**	Kućna njega i servisi u zajednici; obnovljivi izvori i okvir koncesija; verifikacija neformalnog obrazovanja i kratki ciklusi; sport i sportska

Element Strategije	Postupak	Obrazloženje
		infrastruktura, za koje Kanton ima zasebnu strategiju bez uporišta u razvojnom okviru.
Razvrstanost podataka po spolu, dobi i JLS	**Dodati novo**	Obavezni element sistema pokazatelja, a ne poželjna praksa; ujedno zajednički preduslov izvještavanja prema Reformskoj agendi, Okviru za SDG i Gender akcionom planu BiH.
Pokazatelji održavanja i primjene ostvarenog	**Dodati novo**	Postojeći sistem mjeri uspostavu i obuhvat, ali ne mjeri koristi li se uspostavljeno ni primjenjuje li se usvojeno. Uz svaki pokazatelj uspostave predvidjeti i pokazatelj primjene.

Tabela 14. Glavne implikacije za naredni strateški ciklus.

7. Zaključci i preporuke

7.1. Zaključci

Zaključci su tumačenje više nalaza u odnosu na evaluacijska pitanja i kriterije. Formulisani su tako da svaki počiva na najmanje dvama nezavisnim izvorima.

Zaključak 1. Sistem praćenja je uspostavljen, ali još nije postao upravljački instrument.

Unsko-sanski kanton je u prvom punom ciklusu uspostavio praćenje koje funkcioniše na sva tri nivoa strateške hijerarhije, uključujući i nivo razvojnih mjera, na kojem u uporedivim kantonima praćenje nije zaživjelo. Popunjenost tabele praćenja kreće se između 89 % i 95 %, svih 33 mjere obuhvaćene su, a uz svaki pokazatelj naveden je izvor i uz svaku mjeru koordinator. To je stvarno postignuće i najvažniji institucionalni rezultat perioda. Sistem, međutim, ne proizvodi odluke: devet ciljnih vrijednosti s isteklim rokom nije dosegnuto bez ijedne evidentirane posljedice, tabela nema polje za obrazloženje odstupanja, a izvještaji ne navode status preporuka iz prethodne godine. Podaci se prikupljaju, ali se ne koriste.

Zaključak 2. Ograničenja koja su utvrđena ne mogu se ukloniti boljim strateškim dokumentom.

Nepopunjena sistematizovana radna mjesta, horizontalna koordinacija zasnovana na ličnim poznanstvima, izostanak programske klasifikacije budžeta, tabela praćenja bez jedinice mjere i željenog smjera, razvojna agencija koja ne obavlja funkciju zbog koje je formirana — nijedno od toga nije posljedica načina na koji je Strategija napisana. Naredni strateški ciklus ne treba boljem dokumentu, nego izgradnji sistema koji dokument može implementirati i izmjeriti.

Zaključak 3. Kanton ne zaostaje u dinamici, ali ne sustiže Federaciju ni u jednoj dohodovnoj dimenziji.

Od sedam pokazatelja relativne pozicije samo učešće u izvozu bilježi izraženo poboljšanje (5,3 % → 7,2 %). Indeks razvijenosti stagnira (0,41 → 0,39), rang i grupa razvijenosti su nepromijenjeni, odnos plaće prema FBiH se pogoršao (93,8 % → 91,3 %), a porezi na dohotke po stanovniku zadržali su se na oko 53 % federalnog prosjeka. Dominantni pokretači uočenih kretanja jesu naslijeđena izvozno-prerađivačka struktura privrede, blizina vanjske granice EU, postpandemijski oporavak, inflatorni šok, evropski industrijski ciklus i federalne politike plaća i penzija. Doprinos Strategije je vjerovatan, ali lokalizovan, a njena finansijska poluga — oko 55 KM po stanovniku godišnje iz svih izvora — po obimu je nedovoljna da samostalno pokrene pokazatelje tog reda veličine.

Zaključak 4. Pad nezaposlenosti nije razvojni uspjeh nego demografski i administrativni proces.

Od smanjenja registrovane nezaposlenosti za 8.372 osobe, samo 1.810 ima protutežu u rastu zaposlenosti; oko 2.650 osoba objašnjava porast broja penzionera, a preostalih oko 3.900 izašlo je iz radne snage iz drugih razloga. Stopa aktivnosti pala je s 37,7 % na 34,9 %, dok je federalna ostala stabilna oko 55 %. Bez redovnog praćenja strukture odjava s evidencije, pokazatelj nezaposlenosti nije upotrebljiv kao mjera uspješnosti javnih politika — a upravo se on u komunikaciji najčešće koristi kao dokaz napretka.

Zaključak 5. Ono što je institucionalizovano — traje; ono što je ostalo na godišnjoj odluci — ne traje.

Podjela je dosljedna kroz cijelu dokaznu osnovu. Zakon o poticaju razvoja male privrede osigurao je stabilna izdvajanja neovisna o godišnjim političkim odlukama; Zakon o socijalnom stanovanju proizveo je objekte u tri jedinice lokalne samouprave; poseban ekonomski kod i protokoli učinili su sistem zaštite žrtava nasilja trajnim. Nasuprot tome, servisi koji ovise o godišnjim transferima premošćavaju kašnjenja donatorskim sredstvima, projektne faze ostaju bez nastavka, a znanje se gubi jer se poslovima ne bavi kontinuirano ista osoba. Implikacija za naredni ciklus je jednoznačna: institucionalne pretpostavke moraju dobiti nosioca, budžetsku poziciju i rok, jednako kao i sadržajne mjere.

Zaključak 6. Strateški projekti su najslabije postavljen dio dokumenta i najskuplji propust u praćenju.

Strategija sadrži dvije nepodudarne liste strateških projekata, četiri projekta bez uporišta u ijednoj mjeri, nijedan izvještaj o razvoju s njihovim zasebnim pregledom i dva projekta o kojima ne postoji nijedan navod. Ni za jedan projekat iz poglavlja IV nije moguće potvrditi ostvarenje krajnjeg rezultata definisanog Strategijom. Posljedica je da se razina intervencije koju Strategija sama izdvaja kao najznačajniju ne prati: ako je koji od tih projekata implementiran, iz sistema praćenja to nije vidljivo, a ako nije, izostanak se ne bilježi. Nalaz da su jedini sljedivi projekti oni operacionalizovani kroz mjeru s nosiocem, pokazateljem i finansijskim okvirom daje i rješenje za naredni ciklus.

Zaključak 7. Provedivost je filtrirana projektnom spremnošću, a ne raspoloživošću sredstava.

Kapitalno izvršenje od 61,3 % znači da gotovo 24 miliona KM planiranih ulaganja nije realizovano, pri čemu je nabavka građevina u 2024. godini izvršena 26,1 % plana, a studije izvodljivosti i projektovanja 44,5 %. Intervjui i fokus grupe nezavisno imenuju iste uzroke: neriješeni imovinsko-pravni odnosi, nedostatak idejnih i glavnih projekata, dugotrajno prostorno planiranje i javne nabavke, te nepovezanost Strategije s Programom javnih investicija. Isti obrazac objašnjava i zašto su mjere u nadležnosti jedne kantonalne institucije imale najviše stope realizacije, a mjere koje zahtijevaju koordinaciju više nivoa vlasti ostale neimplementirane.

Zaključak 8. Horizontalne dimenzije su nedovoljno inkorporirane — one nisu ugrađene u instrumente, iako sadržaj politika postoji.

S jedne strane, nijedan od 100 unosa pokazatelja nije razvrstan po spolu, dobi, ciljnoj grupi ni teritoriji, u izvještajima se ne pojavljuje nijedan pojam rodne terminologije, a budžet nema rodnu izjavu ni markere. S druge strane, u sadržaju politika postoje stvarni i institucionalizovani rezultati — sistem zaštite žrtava nasilja, socijalno stanovanje, podrška mladima iz javne brige, inkluzivne prakse — kojima se može pripisati promjena u položaju korisnika. Rodno razvrstani podaci koji već postoje u makroekonomskom dijelu izvještaja nikada se ne prenose u sistem praćenja. Prepreka, dakle, nije nedostupnost podataka nego izostanak njihovog povezivanja s mjerama, što uvođenje čini izvodivim bez novih izvora i bez dodatnih sredstava.

Zaključak 9. Reformska agenda je prospektivna obaveza koju treba pratiti kada njen provedbeni okvir bude uspostavljen.

Reformska agenda odobrena je u decembru 2025. godine, nakon završetka perioda obuhvaćenog ovom evaluacijom, pa se izvještajima za 2021. — 2024. izostanak evidencije ne može zamjeriti. Preliminarno je identifikovano 32 od 103 uslova plaćanja u čijoj provedbi učestvuje kantonalni nivo, s rokovima koji istječu do 31. augusta 2027. godine. Kanton u najmanje pet od tih uslova postiže sadržajan napredak — kurikulumi zasnovani na ishodima učenja, obuka nastavnika za digitalne vještine, digitalni školski sistem, sistem elektronskih dozvola i energetska sanacija školskih objekata — ali ga ne iskazuje u obliku koji omogućava verifikaciju. Provedbeni okvir Reformske agende u Bosni i Hercegovini još nije razrađen, pa izostanak kantonalnog mehanizma praćenja u ovom trenutku nije propust. Zadatak za naredni period nije uspostavljanje mehanizma prije nego što je poznato kako će se izvještavati, nego praćenje uspostavljanja tog okvira i pravovremeno prilagođavanje sistema praćenja Kantona kada on bude poznat.

Zaključak 10. Tri obaveze — Reformska agenda, Ciljevi održivog razvoja i Gender akcioni plan — dijele isti preduslov.

Sve tri obaveze traže razvrstane podatke, mjerljive pokazatelje doprinosa i vezu između mjere, sredstava i rezultata. Kanton trenutno ne raspolaže nijednim od ta tri elementa: mapiranje na SDG okvir postoji, ali je narativno, mehanizam praćenja Reformske agende još nije uspostavljen jer njen provedbeni okvir na državnom nivou nije razrađen, a rodno razvrstani podaci ostaju izvan sistema pokazatelja. Iz toga slijedi da se uvođenje razvrstanosti i programske veze budžet — mjera ne treba tretirati kao tri odvojena zahtjeva triju okvira, nego kao jednu intervenciju koja istovremeno ispunjava sve tri obaveze.

7.2. Preporuke

Iz nalaza i zaključaka proizlazi trideset i osam preporuka, označenih oznakama PK-1 do PK-38. Svaka je preporuka povezana s nalazom, nosiocem, rokom i prioritetom. Status prihvatanja i plan realizacije ne određuje evaluator, nego naručilac u institucionalnom odgovoru prema Aneksu 20.

7.2.1. Preporuke za posljednju godinu implementacije (2027.)

Oznaka	Preporuka	Prioritet
PK-1	Provesti tehničku korekciju u tabeli praćenja pokazatelja koju vodi Ured Vlade USK — dakle u radnom instrumentu praćenja, a ne u tekstu Strategije koji je usvojila Skupština — i to prije prikupljanja podataka za 2026. godinu: ujednačiti jedinice mjere kod osamnaest pokazatelja s jediničnom nekonzistentnošću i dodati zasebnu kolonu za jedinicu mjere za svih 100 unosa. Ujednačavanje jedinice mjere ne mijenja ciljnu vrijednost koju je Skupština usvojila, nego način njenog zapisivanja; ondje gdje bi korekcija imala implikacije na samu ciljnu vrijednost, izmjena se evidentira i prenosi kao ulazni element u izradu narednog strateškog dokumenta.	**Visok**
PK-2	Dodati u tabelu praćenja kolonu sa željenim smjerom pokazatelja (rast, smanjenje, održavanje) i polje za obrazloženje odstupanja od ciljne vrijednosti.	**Visok**
PK-3	Ukloniti ili uskladiti sedam parova dupliranih pokazatelja; prioritetno riješiti dvostruko praćenje priključenosti na kanalizacijsku mrežu, koje istoj pojavi u istoj godini daje ocjenu 2 na jednom i ocjenu 4 na drugom mjestu.	**Visok**
PK-4	Uskladiti tabelu praćenja s Tabelom 6 Strategije kod tri pokazatelja uticaja, utvrditi koja je vrijednost mjerodavna i tu odluku dokumentovati kroz zapisnik Ureda i opisati promjenu u narednom Izvještaju o razvoju koje se kao infomracija dostavlja Vladi na znanje: ispraviti potvrđenu grešku ciljne vrijednosti eksternih fondova sa „500 KM” na 500.000 KM. Ispravke se provode u tabeli praćenja; izmjene koje imaju implikacije na tekst Strategije evidentiraju se i prenose kao ulazni element u izradu narednog strateškog dokumenta.	**Visok**
PK-5	Za sedam ciljnih vrijednosti isteklih do kraja 2024. i dvije iz 2025. godine evidentirati status, obrazloženje i odluku o reviziji ili formalnom zatvaranju; korigovati četiri ciljne vrijednosti za 2027. koje su premašene i izgubile funkciju usmjeravanja.	Srednji
PK-6	Utvrditi polazno stanje za dva pokazatelja kod kojih je umjesto vrijednosti upisana instrukcija, ili ih zamijeniti; provjeriti kod izvornih nosilaca pokazatelje s nemogućim ili nečitljivim vrijednostima.	Srednji

7.2.2. Preporuke za finansijski okvir i vezu s budžetom

Oznaka	Preporuka	Prioritet
PK-7	Uspostaviti obaveznu mapu „budžetska pozicija — godišnja aktivnost — mjera Strategije” uz Budžet za 2027. godinu, uz srednjoročni razvoj pune programske klasifikacije koja se koristi u trogodišnjim i godišnjim planovima rada, DOB-u, budžetu i izvještaju o izvršenju.	**Visok**
PK-8	Uvesti konsolidovanu finansijsku tabelu implementacije u godišnji izvještaj o razvoju: za svaku mjeru plan, izvršenje, ugovorene obaveze i prenesena sredstva po izvorima, uz razgraničenje sredstava institucije koordinatora od sredstava drugih implementatora.	**Visok**
PK-9	Tehnički korigovati i revidirati indikativni finansijski okvir: ispraviti iznos SC3 na 24,94 miliona KM i pripadajuće udjele, razjasniti razliku između 59,895 i 64,895 miliona KM budžetskih sredstava, te okvir za 2025. — 2027. uskladiti sa stvarnim budžetskim programima, cijenama, izvorima i apsorpcionim kapacitetom.	**Visok**

Oznaka	Preporuka	Prioritet
PK-10	Povećati stopu kapitalnog izvršenja uspostavom zalihe pripremljenih projekata s riješenim imovinsko-pravnim odnosima i tehničkom dokumentacijom, realnim rokovima nabavki i kvartalnim pregledom kapitalnih projekata; cilj za naredni period treba biti najmanje 75 % godišnjeg izvršenja nabavke stalnih sredstava.	**Visok**

7.2.3. Preporuke za ključne strateške projekte

Oznaka	Preporuka	Prioritet
PK-11	Uvesti obavezan godišnji prikaz statusa svakog strateškog projekta u izvještaj o razvoju, s poljima: status implementacije, poduzete radnje u izvještajnoj godini, utrošena sredstva po izvorima, nosilac i procjena dovršetka; za projekte bez zabilježenih aktivnosti izričito navesti razlog izostanka.	**Visok**
PK-12	Neusklađenost registra strateških projekata unutar Strategije — liste iz poglavlja IV s poljima u tabelama mjera — evidentirati kao naučenu lekciju i ulazni element za izradu narednog strateškog dokumenta. Do isteka važenja postojeće Strategije projekte pratiti prema listi iz poglavlja IV, uz obavezan godišnji prikaz statusa. Pri izradi narednog strateškog dokumenta svaki projekat operacionalizovati kroz mjeru s nosiocem, pokazateljem i finansijskim okvirom.	**Visok**
PK-13	Za naredni ciklus odabrati najviše tri do pet strateških projekata i za svaki prije uvrštavanja provesti obaveznu provjeru projektne zrelosti prema jedinstvenom obrascu: pravni osnov, nadležnost, imovinsko-pravni status, projektna dokumentacija, procijenjeni trošak, potvrđen izvor finansiranja, stanje nabavki, nosilac, rok i mjerljiv krajnji rezultat.	**Visok**

7.2.4. Preporuke za sistem pokazatelja i izvještavanje

Oznaka	Preporuka	Prioritet
PK-14	Unutar postojeće strukture godišnjeg izvještaja o razvoju, koja slijedi model federalnog izvještaja, ujednačiti prikaz implementacije: tabelarnu evidenciju statusa svake aktivnosti po ujednačenim kategorijama, planirani i realizovani iznos i procenat izvršenja po svakoj mjeri, te obavezu da se „ključni nalaz” odnosi na izvještajnu godinu.	**Visok**
PK-15	Uvesti obavezu da svako godišnje izvještavanje navede status svake preporuke iz prethodnog izvještaja i iz ove evaluacije, s nosiocem i poduzetim radnjama.	**Visok**
PK-16	Zadržati zakonski rok od 30. septembra, ali skratiti unutrašnji ciklus izrade: utvrditi rokove dostave podataka nosilaca do kraja maja i izraditi radnu verziju izvještaja do objave statističkih podataka, kako bi izvještaj bio dovršen odmah po njihovom pristizanju. Za podatke koji ne ovise o federalnim izvorima uvesti godišnji interni pregled statusa provedbe.	Srednji
PK-17	Nadograditi postojeću praksu korištenja informacionog sistema planiranja: uz praćenje statusa unosa i kontrolu kvaliteta koje Ured Vlade već provodi, uvesti zajedničku oznaku koja povezuje budžetsku poziciju, aktivnost ili projekat, mjeru i pokazatelj, te automatska upozorenja o isteku rokova dostave podataka.	**Visok**

7.2.5. Preporuke za horizontalne dimenzije

Oznaka	Preporuka	Prioritet
PK-18	Prenijeti rodno razvrstane podatke koji već postoje u makroekonomskom dijelu izvještaja o razvoju — zaposlenost i nezaposlenost žena, nezaposlenost mladih žena, struktura stanovništva — u sistem pokazatelja i povezati ih s odgovarajućim mjerama Strategije.	**Visok**
PK-19	Uvesti obaveznu razvrstanost po spolu i jedinici lokalne samouprave za pokazatelje kod kojih je izvediva iz postojećih evidencija nosilaca; za najmanje osam pokazatelja prikupljanje podataka i razvrstavanje po spolu je izvodivo bez novih izvora podataka.	**Visok**
PK-20	Uvesti rodnu budžetsku izjavu uz godišnji budžet i rodno označavanje programa pri uvođenju programske klasifikacije; izdvojeno prikazivati finansiranje sigurne kuće i drugih	**Visok**

Oznaka	Preporuka	Prioritet
	obaveza zaštite od rodno zasnovanog nasilja, uz utvrđivanje cijene usluge, dinamike transfera i učešća jedinica lokalne samouprave.	
PK-21	Preusmjeriti mjere za ranjive grupe s jednokratnih davanja prema dugoročnim programima i uslugama, uz jasno razgraničenje odgovornosti kantonalnog i lokalnog nivoa i uz prelazak s prava zasnovanih na statusu na ciljanje prema potrebi.	Srednji
PK-22	Dovršiti akcioni plan u oblasti invalidnosti i razviti servise u zajednici za starije osobe bez porodične podrške, kućnu njegu i pomoć u kući, hraniteljstvo i deinstitucionalizaciju, uz fazno uvođenje prema spremnosti jedinica lokalne samouprave.	**Visok**
PK-23	Definisati minimalni nivo teritorijalne dostupnosti usluge, model mobilnih timova za područja bez stalnog servisa i kriterije dodatne tehničke pomoći slabijim jedinicama lokalne samouprave; dogovoriti minimalni zajednički skup podataka o socijalnim i drugim uslugama razvrstan po spolu, dobi i jedinici lokalne samouprave.	**Visok**

7.2.6. Preporuke za institucionalni i koordinacijski okvir

Oznaka	Preporuka	Prioritet
PK-24	Popuniti sistematizovana radna mjesta za poslove razvojnog planiranja. U međuvremenu, osigurati punu primjenu koordinacijske uloge sekretara organa uprave i pomoćnika ministara, propisane članom 3. stav (1) Uredbe o trogodišnjem i godišnjem planiranju rada, monitoringu i izvještavanju u FBiH, uključujući određivanje zamjene u slučaju odsutnosti i obavezu rukovodilaca da osiguraju unutrašnju koordinaciju i dostavu podataka iz svih tijela u sastavu resora.	**Visok**
PK-25	Uspostaviti sistem kontinuirane edukacije: godišnji ciklus, protokol inicijalne obuke pri promjeni kadra i internu edukaciju koju vode sekretari ministarstava, uz obuhvat najmanje dvije osobe po instituciji radi smanjenja ovisnosti sistema o pojedincima.	**Visok**
PK-26	Uvesti godišnje međuresorske sesije o mjerama koje zahtijevaju zajedničko djelovanje, sa zapisnikom, zadacima i rokovima, uz mogućnost dodatnog sazivanja po potrebi, te uspostaviti stalni kantonalno-lokalni mehanizam za planiranje projekata, sufinansiranje i razmjenu podataka.	**Visok**
PK-27	Redefinisati ulogu JU „Razvojna agencija Unsko-sanskog kantona” ili uspostaviti alternativni institucionalni mehanizam koji će biti operativni servis privrednicima, udruženjima i javnim institucijama u pripremi projekata za fondove Evropske unije; utvrditi rok dostavljanja podataka za mjeru 3.1.4 i uvesti formalnu eskalaciju prema Vladi USK.	**Visok**
PK-28	Ujednačiti i objaviti bodovne kriterije dodjele sredstava u svim javnim pozivima, uz objavu strukture korisnika i praćenje razvojnog efekta po sektorima; insistirati na dostupnosti izvještaja o federalnim sredstvima raspoređenim na području Kantona.	Srednji
PK-29	Uspostaviti projektni pristup konsultacijama za izradu narednog strateškog dokumenta: unaprijed definisanu dinamiku, više fokus grupa i komunikacijskih kanala, obilazak jedinica lokalne samouprave te obavezno obrazloženo prihvatanje ili odbijanje svakog prijedloga.	**Visok**

7.2.7. Preporuke za usklađenost s Reformskom agendom i Ciljevima održivog razvoja

Oznaka	Preporuka	Prioritet
PK-30	Pratiti uspostavljanje provedbenog okvira Reformske agende na državnom nivou i, kada način izvještavanja i povlačenja sredstava bude utvrđen, za uslove s učešćem kantonalnog nivoa odrediti nosioca, rok i izvor podataka, uz uvažavanje činjenice da se ispunjenje uslova ocjenjuje na nivou Bosne i Hercegovine. Informativna podloga data je u konsolidovanom analitičkom izvještaju.	**Visok**
PK-31	Prioritetno postupiti po uslovima s najizravnijom kantonalnom nadležnošću i najbližim rokovima — energetska efikasnost i renoviranje zgrada javnog sektora, obuhvat djece programima ranog rasta i predškolskog odgoja, učenje zasnovano na radu u stručnom obrazovanju i obuka nastavnika za digitalne vještine — te uskladiti kantonalne pokazatelje s definicijama koje Agenda koristi.	**Visok**

Oznaka	Preporuka	Prioritet
PK-32	U naredni strateški dokument uvrstiti poglavlje o usklađenosti s Reformskom agendom i gdje je primjenjivo, preuzeti njene kvantitativne korake kao vlastite ciljne vrijednosti; uvrstiti i mjere koje odgovaraju uslovima za koje Strategija trenutno nema nijedan element.	**Visok**
PK-33	Nadograditi mapiranje na Okvir za realizaciju ciljeva održivog razvoja u BiH mjerljivim pokazateljima doprinosa i dodijeliti svakom budžetskom programu, uz šifru mjere, oznaku primarnog i sekundarnih ciljeva održivog razvoja; posebno označiti ulaganja u otpad, vode, energetsku efikasnost, obnovljive izvore i prilagođavanje klimatskim promjenama, koja su trenutno najslabije dokaziva dimenzija.	**Visok**

7.2.8. Preporuke za naredni strateški ciklus

Oznaka	Preporuka	Prioritet
PK-34	Odmah pokrenuti pripremu narednog strateškog dokumenta i uskladiti je s trogodišnjim planiranjem 2028. — 2030., kako bi se izbjegao prekid između Strategije, planova i budžeta.	**Visok**
PK-35	Bitno smanjiti broj mjera u susret programskom budžetiranju, osigurati da svako ministarstvo bude koordinator najmanje jedne mjere i da svaka mjera ima jednog koordinatora uz eksplicitno navođenje nosioca uz svaku aktivnost; zadržati model praćenja na nivou mjera uz gornju granicu od najviše tri pokazatelja po mjeri.	**Visok**
PK-36	Uvesti obavezno preispitivanje svake mjere prenesene iz postojeće Strategije, uz dokumentovanu provjeru nadležnosti, zakonskog okvira, nosioca, budžeta i smislenosti pokazatelja; u opis svake mjere ugraditi popis propisa čija je izmjena ili donošenje preduslov realizacije, kao eksplicitnu aktivnost s nosiocem i rokom.	**Visok**
PK-37	Potrebno je da Ured u saradnji sa odgovornim resornim ministarstvom, svake godine provede ciljanu nezavisnu analizu učinka najmanje jednog većeg programa poticaja ili socijalne intervencije, uz uvođenje post-grant mjerenja produktivnosti, prihoda, izvoza i zaposlenosti korisnika; jasno odvojiti redovne zakonske obaveze od razvojnih intervencija.	**Visok**
PK-38	U naredni strateški dokument uvrstiti područja koja postojeći okvir ne pokriva: dobro upravljanje i reformu javne uprave, starenje stanovništva i usluge u zajednici, energetsku sigurnost i politiku koncesija, obrazovanje odraslih i kratke cikluse, sport i sportsku infrastrukturu, prilagođavanje poljoprivrede klimatskim promjenama i krupne infrastrukturne zahvate regionalnog značaja — potonje uz obavezno utvrđivanje nadležnog nivoa vlasti, izvora finansiranja i statusa dokumentacije za svaki zahvat.	**Visok**

Na osnovu člana 16. Zakona o Vladi Unsko-sanskog kantona („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", broj 5/08), a u vezi s članom 30. Zakona o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", broj 32/17) i članom 13. stav (8) Uredbe o evaluaciji strateških dokumenata u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", broj: 74/19 i 2/21), Vlada Unsko-sanskog kantona na 61. sjednici, održanoj dana 20. 10. 2026. godine, d o n o s i

Z A K LJ U Č A K

I

Prima se na znanje Izvještaj o evaluaciji u toku implementacije Strategije razvoja Unsko-sanskog kantona za period 2021-2027. godina.

II

Zadužuju se kantonalni organi uprave i kantonalne upravne organizacije da, u skladu sa svojim nadležnostima, realiziraju preporuke iz Izvještaja o evaluaciji u toku implementacije Strategije razvoja Unsko-sanskog kantona za period 2021-2027. godina.

III

Izvještaj iz tačke I ovog Zaključka objavit će se na službenoj web stranici Vlade Unsko-sanskog kantona.

IV

Ovaj Zaključak stupa na snagu danom donošenja.

Broj: 03-02-44-1369/2026
Bihać; 20. 10. 2026. godine

PREMIJER KANTONA
mr. sci. Mustafa Ružnić