



BOSNA I HERCEGOVINA
MINISTARSTVO FINANCIJA I TREZORA
MINISTARSTVO FINANSIJA I TREZORA
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА И ТРЕЗОРА

Izvještaj o napretku u primjeni principa
Pariške deklaracije o efikasnoj pomoći
u Bosni i Hercegovini – 2011. godina

Sarajevo, februar 2013. godine

Sadržaj:

UVOD	4
PARIŠKA DEKLARACIJA O EFIKASNOSTI POMOĆI.....	4
ISTORIJAT KOORDINACIJE POMOĆI U BOSNI I HERCEGOVINI	5
METODOLOGIJA IZRADE ANALIZE	5
PRINCIPI PARIŠKE DEKLARACIJE	6
I. VLASNIŠTVO	6
Pokazatelj 1 – Operativna razvojna strategija	6
II. UKLAPANJE	6
Pokazatelj 2a – Pouzdani sistemi upravljanja javnim finansijama	7
Pokazatelj 2b – Pouzdani sistemi javnih nabavki	8
Pokazatelj 3– Tokovi pomoći prilagođeni razvojnim prioritetima	9
Pokazatelj 4 – Jačanje kapaciteta kroz koordinisanu podršku	9
Pokazatelj 5 – Korištenje sistema zemlje.....	9
Pokazatelj 5a – Korištenje sistema upravljanja javnim finansijama (protok pomoći).....	10
Pokazatelj 5b – Korištenje sistema javnih nabavki (protok pomoći).....	10
Pokazatelj 6 – Izbjegavanje paralelnih struktura za implementaciju projekata	10
Pokazatelj 7 – Pomoć je u većoj mjeri predvidljiva.....	11
Pokazatelj 8 – Pomoć je neuslovljena.....	11
III. HARMONIZACIJA	11
Pokazatelj 9 – Korištenje zajedničkih aranžmana ili procedura	11
Pokazatelj 10 – Provođenje zajedničkih misija i analiza	12
Pokazatelj 10a – Zajedničke misije.....	12
Pokazatelj 10b – Zajednički analitički rad.....	12
IV. UPRAVLJANJE USMJERENO KA REZULTATIMA	12
Pokazatelj 11- Okvir za praćenje zasnovan na rezultatima.....	13
V. ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST	13
Pokazatelj 12 - Zajednička odgovornost.....	13
ZAKLJUČCI	15

Skraćenice

BD	Brčko Distrikt
BDP	Bruto društveni proizvod
BiH	Bosna i Hercegovina
CPIA	Svjetska banka – Procjena državne politike i institucija
DCF	Forum za koordinaciju donatora
DEI	Direkcija za evropske integracije
DMR	Pregled aktivnosti donatora
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EIB	Evropska investiciona banka
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
IDA	Međunarodna asocijacija za razvoj
IPA	Instrument predpristupne pomoći
MFT	Ministarstvo finansija i trezora BiH
MoU	Memorandum o razumijevanju
MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa
ODA	Zvanična razvojna pomoć
OECD-DAC	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj – Odbor za razvojnu pomoć
PBA	Pristup zasnovan na programu
PFM	Upravljanje javnim finansijama
PJI	Program javnih investicija
PIU	Jedinica za provođenje projekta
RS	Republika Srpska
SAA/SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SCIA	Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći
SDC/SECO	Švicarska agencija za razvoj i saradnju/ Državni sekretarijat za ekonomska pitanja
SRS	Srednjoročna razvojna strategija
USA/USAID	Sjedinjene Američke Države/Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj

UVOD

Bosna i Hercegovina je, prema zvaničnim procjenama za 2011. godinu, imala 3.839.737 stanovnika¹, nominalni BDP od 25.474 miliona KM² i BDP po glavi stanovnika od 6.634 KM³. Izvršnu vlast u zemlji čine Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, dvije entitetske vlade: Federacija BiH (FBiH) i Republika Srpska (RS) kao i Brčko Distrikt. Federacija BiH je administrativno podijeljena na deset kantona sa 79 općina, Republika Srpska je administrativno podijeljena na 62 općine⁴, dok je Brčko zasebna administrativna jedinica-Distrikt.

Bosna i Hercegovina je u junu 2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Evropskom unijom (EU) i time ušla u fazu u kojoj je potrebno postići određeni nivo razvoja i ispuniti uslove za EU članstvo, za šta će biti potrebna dodatna podrška donatorske zajednice u Bosni i Hercegovini. BiH ekonomija je u 2011. godini zabilježila stagnaciju s obzirom da su se novi talas finansijske krize u Evropi kao i globalni rast cijena negativno odrazili na ekonomski rast zemlje. Iako je finansijska i monetarna stabilnost održana, kvalitet javnih finansija će zahtijevati dalja unapređenja kao i dalje unapređenje efikasnosti sredstava međunarodne pomoći.

U 2011. godini, donatori su svoje aktivnosti usmjerili na jačanje infrastrukture, upravljanja javnim finansijama, institucionalnih kapaciteta i razvoj privatnog sektora u Bosni i Hercegovini, kao glavnih pokretača razvoja. Za realizaciju navedenih aktivnosti *kredite* su osigurale najveće međunarodne finansijske institucije u BiH, dok su *grantove* osigurali multilateralni i bilateralni donatori.

PARIŠKA DEKLARACIJA O EFIKASNOSTI POMOĆI

Najznačajniji događaj na globalnom nivou vezan za efikasnost međunarodne pomoći bilo je potpisivanje **Pariške deklaracije o efikasnoj pomoći** u martu 2005. godine, kojim se preko 100 donatora i zemalja u razvoju (partnerske zemlje) obavezalo da će razvojnu pomoć usmjerenu u ostvarivanje globalnih razvojnih ciljeva učiniti efikasnijom. Pariškom deklaracijom su utvrđene aktivnosti vezane za unapređenje kvaliteta pomoći i njenog uticaja na razvoj partnerske zemlje kroz primjenu pet osnovnih principa, *Vlasništvo, Uklapanje, Usklađivanje, Upravljanje usmjereno ka rezultatima i Međusobna odgovornost*.

Za praćenje i mjerenje napretka u implementaciji principa Pariške deklaracije o efikasnoj pomoći, definisano je **12 pokazatelja i iz njih 56 proisteklih obaveza**. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) zadužena je za praćenje implementacije principa Pariške deklaracije, i do danas je organizovala i održala 4 Foruma visokog ranga i provela tri globalna istraživanja (2006, 2008 i 2011 godine).

Bosna i Hercegovina je zvanično pristupila Pariškoj deklaraciji o efikasnoj pomoći 2010. godine, i time preuzela obavezu da preduzima aktivnosti usmjerene na unapređenje efikasnosti razvojne pomoći kao i redovnog praćenja napretka ostvarenog u toj oblasti.

Iste godine, Bosna i Hercegovina je, u cilju utvrđivanja početnog stanja, provela prvo istraživanje o primjeni principa Pariške deklaracije (bazna godina je 2008.).

¹ „Demografija 2011“, tematski bilten Agencije za statistiku BiH, Sarajevo, 2012, str. 4.

² „BDP za BiH u 2011, proizvodni pristup, prvi rezultati“, saopštenje Agencije za statistiku BiH, 25.07.2012., str.1.

³ Ibid. str.1.

⁴ „Demografija 2011“, tematski bilten Agencije za statistiku BiH, Sarajevo, 2012, str. 4.

Vijeće ministara BiH upoznalo se sa *Godišnjim izvještajem o Baznoj analizi Pariške deklaracije o efikasnoj pomoći u Bosni i Hercegovini za 2008. godinu*, na 144. sjednici održanoj 24.02.2011. godine.

Bosna i Hercegovina je 2011. godine učestvovala u OECD Globalnom monitoringu o implementaciji principa Pariške deklaracije, u cilju praćenja napretka ostvarenog u 2010. godini. Rezultati ovog monitoringa objavljeni su u Izvještaju „*Efektivnost pomoći 2005-2010: Napredak u implementaciji Pariške deklaracije*“. Vijeće ministara BiH se upoznalo sa ovim Izvještajem na 6. sjednici, održanoj 03.05.2012. godine.

ISTORIJAT KOORDINACIJE POMOĆI U BOSNI I HERCEGOVINI

Proces unapređenja koordinacije međunarodne pomoći u Bosni i Hercegovini započeo je 2006. godine, nakon što je Vijeće ministara BiH usvojilo Informaciju o „Jačanju efikasnosti sistema koordinacije međunarodne pomoći u Bosni i Hercegovini“, što je između ostalog, obuhvatilo prenos nadležnosti za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći, izuzev EU pomoći, iz Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa u Ministarstvo finansija i trezora.

U oktobru 2008. godine, U Ministarstvu finansija i trezora je uspostavljen Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći u cilju daljeg unapređenja saradnje sa donatorskom zajednicom u BiH i efikasnijeg korištenja razvojne pomoći, usmjerene u prioritete Bosne i Hercegovine.

Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći preuzeo je i ulogu Sekretarijata Foruma za koordinaciju donatora (DCF), koji je iz poluformalne platforme za razmjenu informacija između donatora prerastao u mehanizam koordinacije institucija BiH sa donatorima, članovima DCF-a.

METODOLOGIJA IZRADE ANALIZE

Pri izradi Izvještaja korišteni su podaci koje su dostavile BiH institucije sa svih nivoa vlasti, članovi Foruma za koordinaciju donatora (DCF), te javno dostupni relevantni dokumenti.

Važno je napomenuti da zbog činjenice da se baza podataka DCF-a vodi u eurima, Izvještaj za 2011. godinu za izračunavanje koristi valutu euro, a ne američki dolar.

Ministarstvo finansija i trezora ovim putem se želi zahvaliti predstavnicima institucija Bosne i Hercegovine na svim nivoima vlasti i članovima DCF-a u BiH, koji su svojim aktivnim učešćem omogućili izradu ovog Izvještaja.

PRINCIPI PARIŠKE DEKLARACIJE

I. VLASNIŠTVO

Pokazatelj 1 – Operativna razvojna strategija

Globalni cilj za Pokazatelj 1 Najmanje 75% partnerskih zemalja ima operativne razvojne strategije.

Vlasništvo je prvi princip Pariške deklaracije koji procjenjuje sposobnost partnerske zemlje da provodi i efikasno upravlja svojim razvojnim politikama i strategijama.

Uspješnost primjene principa *vlasništva* mjeri se putem *pokazatelja 1*, koji procjenjuje operativnu vrijednost razvojne strategije partnerskih zemalja, na osnovu dokumenta *Pregled razvojnih strategija partnerskih zemalja zasnovanih na rezultatima: procjene i budući izazovi*, koji izrađuje Svjetska banka.

Operativna vrijednost razvojnih strategija i politika se procjenjuje na osnovu tri kriterija: (I) postojanje jedinstvenog strateškog okvira, (II) utvrđivanje prioriteta unutar okvira i (III) strateška veza sa budžetom⁵. Svjetska banka rangira razvojne strategije zemlje prema operativnoj vrijednosti na skali od pet nivoa, koja počinje od A (veoma visoko) do E (veoma nisko).

S obzirom da je Strategija razvoja BiH pripremljena ali još nije usvojena, na osnovu gore navedenog, Bosna i Hercegovina je za ovaj *pokazatelj* dobila rejting D.

II. UKLAPANJE

Drugi princip Pariške deklaracije, **uklapanje** u direktnoj je vezi sa mogućnošću partnerske zemlje da uspostavi pouzdane sisteme i procedure finansijskog upravljanja. U tom kontekstu, donatorima se preporučuje da jačaju i koriste postojeće finansijske sisteme partnerskih zemalja kako bi isti postigli međunarodne standarde.

Procjena uklapanja vrši se na osnovu više *pokazatelja (od 2 do 8)* i to kroz pregled uklapanja ODA pomoći u sistem javnih finansija, javnih nabavki, interne revizije, sisteme statistike i evaluacije, korištenju pristupa zasnovanih na programu (PBA) u izradi budžeta, kao i u pružanju neuslovljene pomoći.

Pariška deklaracija je definisala dvije komponente koje služe kao osnov za procjenu *pokazatelja 2*, pri čemu se *pokazatelj 2a* odnosi na uspostavu i korištenje pouzdanih sistema za upravljanje javnim finansijama, a *pokazatelj 2b* na uspostavu i korištenje pouzdanih sistema javnih nabavki.

⁵<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:22284087~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>

Pokazatelj 2a – Pouzdani sistemi upravljanja javnim finansijama

Globalni cilj za Pokazatelj 2a: Pola partnerskih zemalja napreduje za najmanje jednu mjernu jedinicu (odnosno 0,5 bodova) na PFM/CPIA (Procjena državne politike i institucija) na skali učinka.

Procjena pokazatelja 2a je zasnovana na bodovima iz izvještaja „Procjena državnih politika i institucija (CPIA)⁶ koji priprema Svjetska banka za sve IDA zemlje. Za ocjenu kvaliteta sistema upravljanja javnim finansijama⁷, koristi se skala od 1 (jako nizak) do 6 (jako visok), sa mogućnošću dodjeljivanja i pola boda za ostvareni rezultat.

Da bi partnerska zemlja postigla visok broj bodova, treba ispunjavati sljedeća tri kriterija: (I) posjedovati sveobuhvatan i pouzdan budžet vezan za prioritete definisane politikama; (II) posjedovati efikasne sisteme upravljanja finansijama kako bi se osiguralo namjensko korištenje budžetskih sredstava na kontrolisan i predvidljiv način; i (III) računovodstveno i finansijsko izvještavanje, uključujući izradu i reviziju javnih računa.

Svjetska banka je u dijelu CPIA koji procjenjuje kvalitet sistema upravljanja javnim finansijama, Bosnu i Hercegovinu vrednovala sa 3,5 bodova, na poziciju “umjereno visoko”⁸, što je iznad prosjeka (3,3) koji su sve IDA zemlje postigle u 2011. godini.

U Bosni i Hercegovini uspostavljen je zakonodavni okvir koji definiše upravljanje javnim finansijama i bazira se na srednjoročnom planiranju. Zakoni kojima je regulisano upravljanje javnim finansijama usaglašeni su na svim nivoima.

Zakonom o fiskalnom vijeću BiH osnovano je Fiskalno vijeće BiH sa zadatkom koordinacije fiskalne politike u BiH, u cilju osiguranja makroekonomske stabilnosti i fiskalne održivosti Bosne i Hercegovine, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta.

Upravljanje javnim finansijama Institucija Bosne i Hercegovine regulisano je Zakonom o finansiranju institucija BiH, Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH, koji se donosi svake godine za narednu fiskalnu godinu.

U Republici Srpskoj, okvir za upravljanje javnim finansijama definisan je Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske, Zakonom o trezoru i Zakonom o izvršenju budžeta Republike Srpske, čime je uvedeno srednjoročno planiranje kao i upravljanje dugom, a budžetski plan se usklađuje sa izvršenjem i vodi se računa o efikasnom raspoređivanju sredstava.

U Federaciji BiH, okvir za upravljanje javnim finansijama definisan je Zakonom o budžetima u Federaciji BiH, Zakonom o trezoru u Federaciji BiH i Zakonom o internoj reviziji u Federaciji BiH. Za svaku fiskalnu godinu Federacija BiH usvaja Zakon o izvršavanju budžeta FBiH za tu godinu, kojim se propisuje način njegovog izvršenja.

U Brčko Distriktu, okvir za upravljanje javnim finansijama definisan je Zakonom o budžetu, Zakonom o trezoru i Zakonom o izvršenju budžeta, koji se donosi za svaku fiskalnu godinu.

⁶Godišnja CPIA analiza obuhvata IDA zemlje. CPIA procjena rangira zemlje u odnosu na šesnaest kriterija grupisanih u četiri oblasti: (a) ekonomsko upravljanje; (b) strukturalne politike; (c) politike socijalne uključenosti i jednakosti; i (d) upravljanje javnim sektorom i institucije. Kriteriji su usmjereni na uspostavljanje ravnoteže između ključnih faktora koji doprinose rastu i razvoju i smanjenju siromaštva, uz potrebu da se izbjegne nepotrebni teret za proces procjene. Da bi se potpuno naglasila važnost CPIA u procesu dodjeljivanja sredstava zasnovanim na učinku Međunarodne asocijacije za razvoj ukupni bodovi zemlje se nazivaju IRAI.

⁷Zasnovano na rezultatima pokazatelja 13 u CPIA.

⁸<http://www1.worldbank.org/operations/IRAI11/BIH.pdf>

Reforma upravljanja javnim finansijama na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, koja se provodi od 2005. godine, rezultirala je ostvarenje sljedećih ciljeva:

- Od 2005. godine na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini primjenjuje se “Proces planiranja budžeta u 10 koraka”;
- U cilju definisanja dugoročnih prioriteta i unapređenja budžetskog planiranja, Institucije BiH, Federacija BiH, Republika Srpska i Brčko Distrikt pripremaju Dokumente okvirnih budžeta (DOB), što je posebno važno u kontekstu programskog budžetiranja;
- Bolje povezivanje alociranih budžetskih sredstava sa prioriternim ekonomskim, socijalnim i razvojnim politikama svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, kroz uvođenje i implementiranje programskih budžeta. Iako je BiH postigla napredak u ovoj oblasti u odnosu na druge zemlje iz regije, ipak je potrebno još vremena da se sa sadašnjih budžeta, zasnovanih samo na ekonomskim kategorijama (linearno budžetiranje), pređe na budžete zasnovane na konkretnim programima (programsko budžetiranje).

Također, u okviru reforme javnih finansija koja je počela 2009. godine, ključni element čini razvoj i jačanje sistema i procedura javne finansijske kontrole (PIFC) u institucijama BiH. U skladu s tim uspostavljena je Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora (CHJ), koja za cilj ima jačanje interne kontrole kao i upravljačke odgovornosti rukovodioca u javnom sektoru u BiH.

Pokazatelj 2b – Pouzdani sistemi javnih nabavki

Globalni cilj za Pokazatelj 2b: jedna trećina partnerskih zemalja napreduje za najmanje, jednu jedinicu (odnosno, od D do C, C do B ili B do A) na četverojediničnoj skali koja se koristi za procjenu učinka za ovaj pokazatelj.

Kvalitet sistema nabavki partnerske zemlje procjenjuje se putem *Metodologije za nabavku za procjenu državnih sistema nabavki*, koju su zajednički razvili Svjetska banka i OECD. Pomenuta metodologija podrazumijeva samoprocjenu kvaliteta sistema javnih nabavki na nivou partnerske zemlje. Rezultati procjene sistema nabavki izražavaju se kao ocjene na skali od D (najniža) do A (najviša).

Detaljna procjena pozicije Bosne i Hercegovine u pogledu kvaliteta, zakonodavstva, institucija i praksi javnih nabavki još uvijek nije provedena. Iz tog razloga, za 2011. godinu nije bilo moguće napraviti procjenu za ovaj *pokazatelj*.

Regulatorni okvir za javne nabavke je definisan Zakonom o javnim nabavkama BiH⁹ i odgovarajućim podzakonskim aktima, a primjenjuje se na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Ovim Zakonom je ustanovljen sistem javnih nabavki u BiH, prava, dužnosti i odgovornosti učesnika i institucije nadležne za praćenje primjene regulative o javnim nabavkama, u cilju poštovanja principa jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti.

S obzirom da važeći Zakon o javnim nabavkama u BiH nije u potpunosti usaglašen sa postojećim EU direktivama 2004/17 i 2004/18, Agencija za javne nabavke je pokrenula aktivnosti na usvajanju novog zakonodavnog okvira, usklađenog sa evropskim praksama i zakonodavstvom¹⁰. Pokrenute aktivnosti su u skladu sa Strategijom razvoja sistema javnih nabavki u BiH za period 2010-2015 i pratećim Akcionim planom, usvojenim od strane Vijeća ministara BiH u avgustu 2010. godine¹¹.

⁹Službeni glasnik BiH, br: 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10

¹⁰<http://www.javnabavke.gov.ba/index.php?id=10lup&lup=3&jezik=bs>

¹¹<http://www.javnabavke.gov.ba/index.php?id=03vij&vij=25&jezik=bs>

Pokazatelj 3– Tokovi pomoći prilagođeni razvojnim prioritetima

Globalni cilj za Pokazatelj 3: Smanjiti na pola procenat sredstava pomoći za javni sektor koji nije evidentiran u budžetu (budžetima), uz najmanje 85% pomoći evidentirano u budžetu

Pokazatelj 3 mjeri koliko je realan budžet partnerske zemlje i jesu li budžetske procjene priliva sredstava pomoći usklađene sa stvarnim ulaganjima donatora. Ovaj *pokazatelj* je kombinacija dvije komponente: (I) stepena do kojeg donatori pravovremeno i u odgovarajućem obliku izvještavaju partnerske zemlje o tokovima pomoći; i (II) stepena do kojeg partnerske zemlje tačno evidentiraju pomoć.

Sveobuhvatan i transparentan način izvještavanja o primljenoj pomoći kao i o njenom korištenju pruža bolji uvid u donatorske aktivnosti u partnerskoj zemlji, kontroliše da li su sredstva usmjerena u projekte/programe usklađene sa prioritetima partnerske zemlje, kao i da li se pružena pomoć implementira odgovorno i sa kojim rezultatima.

Sistem izvještavanja o sredstvima pomoći prikazanim u okviru budžeta u Bosni i Hercegovini još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou, s obzirom da većina donatorskih programa i projekata nije budžetski evidentirana. Iz tog razloga, biće neophodno provesti dalja unapređenja u vezi sa pravilima i propisima vezanim za izvještavanje o pomoći u BiH institucijama.

Zbog nedostatka informacija dobijenih od strane institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, kao i nemogućnosti usklađivanja podataka dobijenih od donatora, ne postoji dovoljna osnova za procjenu vrijednosti *pokazatelja 3*.

Pokazatelj 4 – Jačanje kapaciteta kroz koordinisanu podršku

Globalni cilj za Pokazatelj 4: 50% protoka sredstava za tehničku saradnju implementirani su putem koordinisanih programa u skladu sa razvojnim strategijama.

Pokazatelj 4 procjenjuje do kojeg su nivoa koordinisani programi tehničke saradnje u partnerskoj zemlji. Pariška deklaracija sugeriše donatorima da putem koordinisanih programa, usklađenih sa razvojnim strategijama, koriste kapacitete partnerske zemlje i na taj način pomognu njihovu izgradnju.

Budući da Strategija razvoja BiH još nije usvojena za 2011. godinu nije napravljena procjena *pokazatelja 4*.

Pokazatelj 5 – Korištenje sistema zemlje

Globalni cilj za Pokazatelj 5:

5a) 90% donatora koristi sisteme upravljanja javnim finansijama partnerske zemlje, i ostvareno smanjenje za jednu trećinu % pomoći za koju se ne koriste sisteme upravljanja javnim finansijama (broj bodova 3,5-4,5);

5b) 90% donatora koristi sisteme javnih nabavki i ostvareno smanjenje za jednu trećinu % pomoći za javni sektor, koji ne koriste sisteme javnih nabavki.

Pariška deklaracija je definisala dvije komponente koje služe kao osnov za procjenu *pokazatelja 5: pokazatelj 5a* koji izračunava procent pomoći koji koristi sisteme upravljanja javnim finansijama partnerske zemlje u odnosu na ukupnu pomoć usmjerenu u javni sektor i *pokazatelj 5b* koji

procjenjuje procenat sredstava pomoći koja koristi sisteme javnih nabavki, u odnosu na ukupnu pomoć usmjerenu u javni sektor partnerske zemlje.

Pokazatelj 5a – Korištenje sistema upravljanja javnim finansijama (protok pomoći)

Procjena korištenja sistema upravljanja javnim finansijama se vrši kroz analizu primjene kriterija: (I) korištenje budžetskog i trezorskog sistema, (II) korištenje finansijskog izvještavanja u budžetu, (III) korištenje sistema revizije i (IV) sva tri sistema zajedno. Prilikom izračunavanja ovog pokazatelja analizira se pomoć kada su ispunjena tri od četiri postavljena uslova.

U skladu sa odgovorima dobijenim od donatora, prijavljeno je selektivno korištenje gore navedenih kriterija tokom 2011. godine, pri čemu su samo UN organizacije prijavile korištenje sva tri kriterija. Također, institucije BiH nisu dostavile dovoljno podataka za analizu ovog pokazatelja.

U skladu sa navedenim, nije bilo moguće napraviti procjenu vrijednosti *pokazatelja 5a*.

Pokazatelj 5b – Korištenje sistema javnih nabavki (protok pomoći)

U Bosni i Hercegovini trenutno ne postoji detaljna procjena pozicije za kvalitet zakonodavstva, institucija i praksi u oblasti javnih nabavki.

Većina donatora u 2011. godini nije koristila BiH sistem javnih nabavki.

U skladu sa odgovorima dobijenim od donatora, u 2011. godini, 12,43% razvojne pomoći je koristilo sistem javnih nabavki BiH.

Pokazatelj 6 – Izbjegavanje paralelnih struktura za implementaciju projekata

Globalni cilj za Pokazatelj 6: Smanjiti za dvije trećine broj paralelnih jedinica za implementaciju projekata (PIU).

Jedinice za implementaciju projekata (PIU) su posebne jedinice za upravljanje implementacijom projekata ili programa, koje donatori uspostavljaju u partnerskim zemljama.

Za PIU jedinice se kaže da su „paralelne“ kada su, na zahtjev donatora, uspostavljene izvan postojećih institucija i administrativnih struktura partnerske zemlje i kada: (I) njihovo osoblje nije na platnom spisku domaće institucije za implementaciju; (II) PIU jedinice su odgovorne donatorskoj agenciji koja ih finansira; (III) PIU jedinice imenuju eksterno osoblje u skladu sa pravilima donatorske agencije koja ih finansira, i (IV) nivo plata domaćeg osoblja u PIU jedinicama je veći od plata državnih službenika.

Pariška deklaracija sugeriše donatorima da smanje broj paralelnih PIU jedinica u partnerskim zemljama, kako bi se njihovi javni sistemi upravljanja ojačali, s obzirom da iako paralelne PIU jedinice kratkoročno mogu imati korisnu ulogu u uspostavljanju dobrih praksi i promociji efikasnog upravljanja projektima, dugoročno njihova primjena usporava izgradnju kapaciteta u partnerskim zemljama.

Od ukupno 49 jedinica za implementaciju projekata prijavljenih od učesnika istraživanja u 2011. godini, 37 su paralelne PIU jedinice.

Pokazatelj 7 – Pomoć je u većoj mjeri predvidljiva

Globalni cilj za Pokazatelj 7: Smanjiti za pola procenat pomoći koja se ne isplaćuje u toku finansijske godine za koju je planirana.

Cilj *pokazatelja 7* je povećanje predvidljivosti stvarnih donatorskih isplata, kao i evidencije pomoći u sistemima upravljanja javnim finansijama partnerskih zemalja.

Pariška deklaracija poziva donatore da predstave pouzdane, u višegodišnjem okviru prikazane indikativne obaveze, koje su preuzeli u pogledu pružanja pomoći, kao i da pomoć isplaćuju pravovremeno i na predvidljiv način, u skladu sa dogovorenim rasporedom. Pomoć je predvidljiva kada partnerske zemlje unaprijed znaju iznose sredstava kao i periode uplate na koje se odnose.

Prema dobijenim odgovorima u okviru istraživanja, u 2011. godini 69% razvojne pomoći bilo je predvidljivo.

Pokazatelj 8 – Pomoć je neuslovljena

Globalni cilj za Pokazatelj 8: Nastaviti sa napretkom

Pokazatelj 8 procjenjuje omjer u kojem je donatorska pomoć uslovljena. Pomoć se smatra „uslovljenom“ ukoliko se od partnerske zemlje traži da odobrenu pomoć iskoristi za kupovinu roba i usluga od dobavljača iz donatorske zemlje. Praksa pokazuje da ova vrsta pomoći povećava troškove roba i usluga kao i administrativne troškove za razliku od neuslovljene pomoći koja je ekonomičnija.

OECD vrši procjenu za ovaj pokazatelj i za 2010. godinu utvrdio je da je 88% pomoći pružene Bosni i Hercegovini bilo neuslovljeno. S obzirom da za 2011. godinu još nisu objavljeni podaci, vrijednost pokazatelja ostaje nepromjenjena.

III. HARMONIZACIJA

Princip *harmonizacije* promoviše zajednički rad i usklađivanje donatorskih aktivnosti u partnerskoj zemlji, kako bi se smanjili transakcioni troškovi i povećala efikasnost razvojne pomoći. Pariška deklaracija je definisala tri pokazatelja koji služe kao osnov za procjenu ukupne *harmonizacije*: *pokazatelj 9* – procent korištenja zajedničkih aranžmana zasnovanih na programima *pokazatelji 10a* - procentat zajedničkih misija i *10b* – procent zajedničkih analiza koje donatori provode u partnerskoj zemlji.

Pokazatelj 9 – Korištenje zajedničkih aranžmana ili procedura

Globalni cilj Pokazatelj 9: 66% sredstava pomoći je osigurano u kontekstu pristupa zasnovanih na programima (PBA pristup).

Pokazatelj 9 procjenjuje omjer u kojem donatori svoja sredstva isplaćuju putem pristupa zasnovanog na programima (PBA pristup) u odnosu na ukupno isplaćena sredstva. Bilo koji PBA pristup koji se primjenjuje treba da ima tri glavne karakteristike: (I) partnerska zemlja je odgovorna za utvrđivanje jasnog razvojnog programa (odnosno, sektorske politike) i uspostavu jedinstvenog budžetskog okvira koji obuhvata sredstva iz svih izvora finansiranja (domaća i vanjska); (II) donatori trebaju koristiti

domaće sisteme za izradu i implementaciju programa, finansijski menadžment, praćenje i procjenu; (III) donatori i partnerske zemlje su zajedno odgovorni za uspostavljanje formalnog procesa za koordinaciju donatora i usklađivanje donatorskih procedura.

Zbog malog uzorka dobijenih odgovora o primjeni PBA pristupa u Bosni i Hercegovini, nije bilo moguće napraviti objektivnu procjenu za ovaj pokazatelj za 2011. godinu.

Pokazatelj 10 – Provođenje zajedničkih misija i analiza

***Globalni cilj za Pokazatelj: 10a) 40% donatorskih misija na terenu su zajedničke
10b) 66% analitičkog rada u zemlji je zajedničkog karaktera.***

Pokazatelj 10 procjenjuje nivo do kojeg donatori međusobno koordiniraju svoje aktivnosti u partnerskoj zemlji. Napredak se mjeri na osnovu dva pokazatelja: *pokazatelj 10a* procjenjuje procenat zajedničkih donatorskih misija u partnerskoj zemlji, dok *pokazatelj 10b* evidentira procenat zajedničkog analitičkog rada u zemlji.

Pokazatelj 10a – Zajedničke misije

Pariška deklaracija sugeriše da donatori trebaju međusobno sarađivati kao i koordinisati planiranje misija sa predstavnicima partnerskih zemalja, kako bi se smanjio ukupan broj misija na terenu. *Pokazatelj 10a* procjenjuje zajedničke misije preduzete od dva ili više donatora, kao i njihov omjer u odnosu na ukupni broj provedenih misija tokom jedne godine.

Prema dobijenim odgovorima od donatora koji su učestvovali u ovom istraživanju, od ukupno 87 donatorskih misija provedenih u 2011. godini, 24 misije bile zajednički provedene, što procentualno iznosi 27,59%.

Pokazatelj 10b – Zajednički analitički rad

Prema dobijenim odgovorima od donatora koji su učestvovali u ovom istraživanju, od 69 provedenih analitičkih aktivnosti, koje su obuhvatile izradu izvještaja/ pregleda/ evaluacija/ procjena u 2011. godini, samo je 13 provedeno u međusobnoj saradnji donatora, što procentualno iznosi 18,84%.

IV. UPRAVLJANJE USMJERENO KA REZULTATIMA

Upravljanje usmjereno ka rezultatima je četvrti princip Pariške deklaracije koji predviđa korištenje: (I) sveobuhvatnog vertikalno integrisanog sistema praćenja i evaluacije; (II) korištenje podataka za uklapanje programa, raspodjelu budžeta, kao i politike, (III) usmjeravanje protoka informacija ka onima koji donose odluke na odgovarajućim nivoima; i (IV) izradu tačnih podataka putem statističkih sistema.

Pored toga, ovaj princip također obuhvata jačanje kapaciteta za primjenu ovakvih pristupa upravljanja, kao i usvajanje okvira za praćenje zasnovanog na rezultatima. Sveukupno, ovaj pokazatelj mjeri broj država koje imaju transparentne i mjerljive okvire za praćenje efekata, u cilju procijene napretka ostvarenog u odnosu na (a) državne razvojne strategije i (b) sektorske programe.

Pokazatelj 11- Okvir za praćenje zasnovan na rezultatima

Globalni cilj za Pokazatelj 11: smanjiti za jednu trećinu procenat zemalja bez transparentnih i mjerljivih okvira za procjenu učinka.

Pokazatelj 11 procjenjuje kvalitet okvira za praćenje primjene pristupa zasnovanog na rezultatima partnerske zemlje i direktno je povezan sa *pokazateljem 1 (operativna razvojna strategija)*. Procjenu ovog *pokazatelja* objavljuje Svjetska banka u *Pregledu razvojnih strategija partnerskih zemalja zasnovanih na rezultatima: procjene i budući izazovi*. Ocjene su izražene u bodovima od A (visoko) do E (nisko).

S obzirom da BiH još uvijek nema usaglašen okvir za praćenje zasnovan na rezultatima, procjene za ovaj *pokazatelj* nije bilo moguće predstaviti u ovom Izvještaju.

V. ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST

Pokazatelj 12 - Zajednička odgovornost

Globalni cilj za Pokazatelj 12: Sve partnerske zemlje imaju sisteme za zajedničku procjenu.

Princip *Zajedničke odgovornosti* podrazumijeva unapređenje međusobne odgovornosti i procjenjuje da li u partnerskoj zemlji postoji okvir za zajedničko ocjenjivanje progressa domaćih institucija i donatora u realizaciji obaveza preuzetih iz partnerstva.

U Bosni i Hercegovini ne postoji formalan mehanizam za praćenje *pokazatelja* o primjeni *principa zajedničke odgovornosti*, iz kog razloga procjena za 2011. godinu nije bila moguća.

Tabela 1: Izvještaj o praćenju napretka u primjeni principa Pariške deklaracije o efikasnoj pomoći u BiH za 2011. godinu

Principi Pariške deklaracije	Pokazatelji Pariške deklaracije		Globalni ciljevi Pariške deklaracije	Bazna analiza za 2008	Godišnji izvještaj za 2011
VLASNIŠTVO	1	Operativna razvojna strategija	Najmanje 75% partnerskih zemalja ima operativne razvojne strategije	U fazi usvajanja	D
UKLAPANJE	2a	Pouzdana sistemi upravljanja javnim finansijama	Polu partnerskih zemalja napreduje za najmanje jednu jedinicu (odnosno, 0,5 bodova) na PFM/CPIA (Procjena državne politike i institucija) skali učinka	3,5	3,5 (umjereno visoko)
	2b	Pouzdana sistemi javnih nabavki	Jedna trećina partnerskih zemalja napreduje za najmanje jednu jedinicu (odnosno, od D do C, C do B ili B do A) na četverojeđiničnoj skali koja se koristi za procjenu učinka za ovaj pokazatelj.	Procjena nije dostupna	Procjena nije dostupna
	3	Tokovi pomoći prilagođeni razvojnim prioritetima	Prepoloviti razliku — Smanjiti na pola procenat sredstava pomoći za javni sektor koji nije evidentiran u budžetu /budžetima, uz najmanje 85% pomoći evidentirano u budžetu /budžetima.	Procjena nije dostupna	Procjena nije dostupna
	4	Jačanje kapaciteta kroz koordinisanu podršku	50% protoka sredstava za tehničku saradnju implementirani putem koordinisanih programa u skladu sa razvojnim strategijama.	Razvojna strategija u fazi usvajanja	Procjena nije dostupna
	5a	Korištenje sistema upravljanja javnim finansijama (protok pomoći)	90% donatora koristi sisteme upravljanja javnim finansijama partnerske zemlje, i ostvareno smanjenje za jednu trećinu % pomoći za koju se ne koriste sistemi upravljanja javnim finansijama (broj bodova 3,5-4,5)	0,71%	Procjena nije dostupna
	5b	Korištenje sistema javnih nabavki (protok pomoći)	90% donatora koristi sisteme javnih nabavki i ostvareno smanjenje za jednu trećinu % pomoći za javni sektor, koji ne koriste sisteme javnih nabavki.	1,74%	12,43% (nisko)
	6	Izbjegavanje paralelnih struktura za implementaciju	Smanjiti za dvije trećine broj paralelnih jedinica za implementaciju projekata.	59	37 (umjereno)
	7	Pomoć je u većoj mjeri predvidljiva	Prepoloviti razliku — smanjiti na pola procenat pomoći koja se ne isplaćuje u toku finansijske godine za koju je planirana	21,63%	69% (veoma visoko)
	8	Pomoć je neuslovljena	Nastaviti sa napretkom	7,89%	88% (veoma visoko)
HARMONIZACIJA	9	Korištenje zajedničkih aranžmana ili procedura	66% protoka pomoći osigurano u kontekstu pristupa zasnovanih na programu	13,78%	Procjena nije dostupna
	10a	Zajedničke misije	40% donatorskih misija na terenu su zajedničke	10,71%	27,59% (dobro)
	10b	Zajednički analitički rad	66% analitičkog rada u zemlji je zajedničkog karaktera	4,60%	18,84% (umjereno)
UPRAVLJANJE USMJERENO KA REZULTATIMA	11	Okvir za praćenje zasnovan na rezultatima	Smanjiti razliku za jednu trećinu — Smanjiti za jednu trećinu procenat zemalja bez transparentnih i mjerljivih okvira za procjenu učinka	Trenutno ne postoji	Trenutno ne postoji
ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST	12	Zajednička odgovornost	Sve partnerske zemlje imaju sisteme za zajedničku procjenu	Osnovna analiza je prvi korak	Trenutno ne postoji

ZAKLJUČCI

Izvještaj za 2011 godinu pokazuje da, iako je ostvaren određen stepen napretka u primjeni pojedinih principa Pariške deklaracije, u narednom periodu BiH institucije i donatori trebaju uložiti dodatne napore na provođenju reformskih procesa, koji će omogućiti dalje unapređenje efikasnosti razvojne pomoći.

Ocjena za *pokazatelj* koji se odnosi na **princip vlasništva** još uvijek je niska (D), s obzirom da Strategija razvoja BiH nije usvojena.

Princip uklapanja razvojne pomoći u direktnoj je vezi sa mogućnošću partnerske zemlje da uspostavi pouzdane sisteme i procedure finansijskog upravljanja. Procjena *pokazatelja* (od 2 do 8) koji se koriste za praćenje ovog *principa*, pokazuje da je u Bosni i Hercegovini u 2011. godini ostvaren napredak u okviru *pokazatelja* koji mjere broj paralelnih PIU jedinica, predvidljivost i neuslovljenost razvojne pomoći, kao i korištenje sistema javnih nabavki BiH.

Princip harmonizacije mjeri se putem *pokazatelja* koji procjenjuju procenat razvojne pomoći koja se implementira kroz pristup zasnovan na programima (PBA), procenat zajedničkih misija i analitičkog rada donatora. Nije bilo moguće napraviti objektivnu procjenu primjene PBA pristupa, zbog malog uzorka odgovora. Napredak je ostvaren u povećanju broja zajedničkih misija i analitičkog rada.

S obzirom da BiH još uvijek nema usaglašen okvir za praćenje zasnovan na rezultatima, *pokazatelj za Princip upravljanje usmjereno ka rezultatima* nije bilo moguće predstaviti u Izvještaju.

Princip zajedničke odgovornosti podrazumijeva unapređenje zajedničke odgovornosti i transparentnosti u korištenju sredstava razvojne pomoći. U Bosni i Hercegovini trenutno ne postoje u dovoljnoj mjeri razvijeni mehanizmi za zajedničku odgovornost domaćih institucija i donatora.