

Bazna analiza o primjeni načela
Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći u
Bosni i Hercegovini – 2008. godina

**BiH Ministarstvo finansija i trezora/Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske
pomoći**

Sarajevo, oktobar 2010. godine

Sadržaj

UVOD	5
OSNOVNE INFORMACIJE.....	5
PARIŠKA DEKLARACIJA O EFIKASNOSTI POMOĆI	6
HISTORIJAT KOORDINACIJE POMOĆI U BOSNI I HERCEGOVINI	6
METODOLOGIJA OSNOVNE ANALIZE	7
NAČELA PARIŠKE DEKLARACIJE	
I. VLASNIŠTVO	8
Pokazatelj 1 – Postojanje operativnih razvojnih strategija	8
II. UKLAPANJE	8
Pokazatelj 2a – Koliko su pouzdani sistemi upravljanja javnim finansijama u zemlji?	9
Pokazatelj 2b – Koliko su pouzdani sistemi nabavke u zemlji?	10
Pokazatelj 3 – Protok pomoći uklopljen u državne prioritete (izveštavanje u okviru državnog budžeta)	11
Pokazatelj 4 – Tehnička saradnja je uklopljena i koordinirana	12
Pokazatelj 5 –Korištenje sistema zemlje	13
Pokazatelj 5a – Korištenje sistema upravljanja javnim finansijama zemlje primatelja pomoći.....	13
Pokazatelj 6 – Izbjegavanje paralelnih struktura za provedbu projekta	15
Pokazatelj 7 – Pružanje predvidljivije pomoći	16
Pokazatelj 8 – Neuvjetovana pomoć	18
III. HARMONIZACIJA	20
Pokazatelj 9 – Korištenje zajedničkih aranžmana ili procedura	20
Pokazatelj 10 – Provođenje zajedničkih misija i analiza	22
Pokazatelj 10a – Zajedničke misije	22
Pokazatelj 10b – Zajednički analitički rad u zemlji	23
IV. UPRAVLJANJE USMJERENO KA REZULTATIMA	24
Pokazatelj 11- Da li zemlje imaju okvir za praćenje zasnovan na rezultatima?	24
V. ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST	25
Pokazatelj 12 - Zajednička odgovornost	25
POLAZNE OSNOVE I OECD CILJEVI	26
ZAKLJUČCI	27

Popis skraćenica

ADC	Austrijska agencija za razvojnu saradnju
AECID	Španska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju
BHAS	Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine
BiH	Bosna i Hercegovina
CDF	analiza Svjetske banke - Svobuhvatni razvojni okvir
CEB	Razvojna banka Vijeća Evrope
CIDA	Kanadska agencija za međunarodni razvoj
CPIA	Svjetska banka – Procjena državne politike i institucija
DCF Sekretarijat	Sekretarijat Foruma za koordinaciju donatora
DEI	Direkcija za evropske integracije
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje Vijeća ministara
DFID	Odjel Vlade Ujedinjenog Kraljevstva za međunarodni razvoj
EBRD	Evropska banka za regionalni razvoj
EFSE	Evropski fond za jugoistočnu Evropu
EIB	Evropska investicijska banka
EU	Evropska unija
EU27	27 država članica Evropske unije
FBIH	Federacija Bosne i Hercegovine
FZS	Federalni zavod za statistiku
GAP	Projekat upravne odgovornosti
GDP/BDP	Bruto domaći proizvod
HBS	Anketa o budžetu domaćinstva
IC	Italijanska agencija za saradnju
IDA	Međunarodno udruženje za razvoj
IFAD	Međunarodni fond za razvoj poljoprivrede
ILO	Međunarodna organizacija rada
IMF	Međunarodni monetarni fond
IPA	Instrument predpristupne pomoći
IRAI	ukupan broj bodova zemlje u IDA raspodjeli sredstava zasnovanoj na učinku
IOM	Međunarodna organizacija za migracije
ISTAT	Državni zavod za statistiku Italije
ITA /UIO	Uprava za indirektno oporezivanje
JICA	Japanska agencija za međunarodnu saradnju
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LSMS	Anketa o mjerenju životnog standarda
M&E	Praćenje i evaluacija
MoERC/MEORS	Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS
MoFT /MFT	Ministarstvo finansija i trezora BiH
MoFTER/MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa
MTDS	Srednjoročna razvojna strategija
MTEF	Srednjoročni okvir rashoda
ODA	Zvanična razvojna pomoć
OECD-DAC	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj – Odbor za razvojnu pomoć
PAR	Reforma javne uprave
PBA	Pristupi zasnovani na programu
PFM	Upravljanje javnim finansijama
PIP	Program javnih investicija

PIUs	Paralelne jedinice za provedbu projekata
PPA /AJN	Agencija za javne nabavke
PPS	Standardi kupovne moći
PRB/URŽ	Ured za razmatranje žalbi
RS	Republika Srpska
RZSRS	Republički zavod za statistiku Republike Srpske
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
Sida	Švedska međunarodna agencija za razvoj i saradnju
SPEM	Projekat jačanja upravljanja javnim rashodima
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih naroda
UNFPA	Populacijski fond Ujedinjenih naroda
UNHCR	Visoki komesar Ujedinjenih naroda za izbjeglice
UNICEF	Dječji fond Ujedinjenih naroda
USA/USAID	Sjedinjene Američke Države/Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj
USD	Američki dolar
WB	Svjetska banka
WB/IFC Trust Fund	Svjetska banka/Trust fond Međunarodne finansijske korporacije
WHO	Svjetska zdravstvena organizacija

UVOD

Ključni događaj vezan za efikasnost međunarodne pomoći, na globalnom nivou, se desio u martu 2005. godine, usvajanjem **Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći**, kada su se bilateralne i multilateralne donatorske agencije, predstavnici vlada država u razvoju i fondacija dogovorili o sve većem usmjeravanju sredstava preko državnih vlada i finansiranju programa i službi, u skladu sa državnim strateškim planovima, kako bi se na taj način povećala djelotvornost pomoći. Pariškom deklaracijom utvrđene su praktične aktivnosti za unapređenje kvalitete pomoći i njenog utjecaja na razvoj putem promoviranja promjena u pružanju vanjske pomoći i praksama upravljanja zasnovanih na načelu partnerstva. Potpisnici Deklaracije preuzeli su obaveze za svoje zemlje i organizacije da nastave povećavati napore u oblasti harmonizacije, uklapanja i upravljanja usmjerenog ka rezultatima, niza aktivnosti i pokazatelja koji se mogu pratiti.

U januaru 2010. godine, Bosna i Hercegovina je zvanično pristupila Pariškoj deklaraciji o djelotvornoj pomoći te na taj način preuzela 56 partnerskih obaveza usmjerenih na poboljšanje djelotvornosti pomoći u pet osnovnih oblasti: vlasništvo, uklapanje, harmonizacija, upravljanje usmjerenom ka rezultatima i uzajamna odgovornost.

Ova osnovna analiza o primjeni principa Pariške deklaracije u Bosni i Hercegovini je provedena kako bi se dobio prvi opći pregled postojećeg sistema koordinacije donatorske pomoći u zemlji, na osnovu koje će se pratiti ostvareni napredak u budućnosti. Ovaj izvještaj predstavlja historijski pregled koordinacije pomoći u BiH, daje kratke informacije o osnovnim načelima i pokazateljima Pariške deklaracije, podatke o metodologiji izrade izvještaja, kao i analizu rezultata ostvarenih u BiH za svaki od 12 pokazatelja Pariške deklaracije.

Ministarstvo finansija i trezora/Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći u BiH želi se zahvaliti svima onima koji su doprinijeli izradi ove analize; uključujući donatorsku zajednicu u BiH, kao i institucijama BiH, Republike Srpske (RS) i Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) za davanje podataka na osnovu kojih su utvrđeni rezultati ove studije. Također, želimo se zahvaliti DFID-u za finansijsku i tehničku podršku.

OSNOVNE INFORMACIJE

U 2008. godini, Bosna i Hercegovina je, prema procjenama, imala 3,84 miliona¹ stanovnika, BDP od 24.716 KM² i BDP po glavi stanovnika od 6.435 KM³. U 2008. godini bruto domaći proizvod (BDP) po stanovniku izražen u standardima kupovne moći u BiH iznosio je 31 posto Evropskog prosjeka (EU27), stavljajući BiH na pretposljednje mjesto (prije Albanije) u Evropi⁴. Strukturu vlasti u Bosni i Hercegovini čini Vijeće ministara, na državnom nivou i dvije entitetske vlade: Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS) kao i autonomnog Distrikta Brčko. FBiH je podijeljena na deset kantona i 79 općina, dok je Republika Srpska podijeljena na 62 općine⁵.

Bosna i Hercegovina je potencijalna zemlja kandidat za ulazak u Evropsku uniju, kao i zemlja koja prima značajnu pomoć Međunarodnog udruženja za razvoj (IDA)⁶. U junu 2008, BiH je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa EU i time ušla u novu fazu razvoja prema članstvu u EU. Najveći bilateralni donatori su SAD, Nizozemska, Švedska, Njemačka i Norveška; a najveći multilateralni donatori su EU, Svjetska banka, kao i EIB i EBRD. Trend koji je primijećen od 2006. godine, pokazuje da dostupnost zvanične razvojne pomoći (ODA), zasnovane na grantovima postepeno opada, dok se procenat koncesijskih i komercijalnih kredita povećava. Razlog tome djelomično leži u činjenici da neke bilateralne agencije, kao što su Kanada/CIDA, Nizozemska i Španija/AECID i Ujedinjeno Kraljevstvo/DFID, postepeno povlače direktnu finansijsku pomoć BiH, te radije pružaju pomoć indirektno putem multilateralnih agencija. Pored toga, obim i područje

¹ procjena od 06.03.2008. godine

² 1 KM = 0,975 Eura

³ Izvor: Agencija za statistiku BiH, <http://www.bhas.ba/eng/Default.asp?>

⁴ Informaciju objavio Eurostat 15. decembra 2009; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-15122009-BP/EN/2-15122009-BP-EN.PDF

⁵ Ukupan broj općina u BiH je 141 plus Brčko Distrikt.

⁶ Međunarodno udruženje za razvoj (IDA) je dio Svjetske banke koji pomaže najsiromašnijim zemljama u svijetu. Udruženje je osnovano 1960. godine i cilj njegovog rada je smanjenje siromaštva putem davanja beskamratnih kredita i grantova za programe koji potiču ekonomski rast, smanjuju nejednakost i unapređuju uvjete života.

djelovanja donatorske pomoći u BiH evoluirali su tokom vremena od projekata podrške izgradnji infrastrukture i mira do projekata usmjerenih na pitanja koja su zajednička za sve oblasti za koje se prima pomoć.

PARIŠKA DEKLARACIJA O EFIKASNOSTI POMOĆI

Više od 100 predstavnika donatora i partnerskih zemalja, međunarodnih organizacija za razvoj i fondacija civilnog društva potpisali su *Parišku deklaraciju o efikasnosti pomoći* u martu 2005. godine i tako preuzele 56 partnerskih obaveza usmjerenih na veću djelotvornost pomoći, fokusiranih na pet ključnih načela: vlasništvo zemalje, uklapanje sa strategijama, sistemima i procedurama država, harmonizaciju donatorskih aktivnosti, upravljanje usmjereno ka rezultatima i zajedničku odgovornost. Svako od ovih pet načela ima niz pokazatelja uspješnosti.

Pariška deklaracija također utvrđuje ciljeve za 11 (od 12) pokazatelja za 2010. godinu⁷ kako bi se osigurao mjerljiv način praćenja napretka zasnovan na dokazima. Osam pokazatelja (3 do 10) primarno se odnose na rad donatora, a četiri (1, 2, 11 i 12) na učinak države koja prima pomoć. Pokazatelj 1 i 11 mogu se zasnivati na analizi Svobuhvatnog razvojnog okvira Svjetske banke (CDF); Pokazatelj 2a zasnovan je na podacima Procjene državne politike i institucija Svjetske banke (CPIA) iz 135 partnerskih zemalja; Pokazatelj 2b zasnovan je na okviru za mjerenje koji je uspostavila Zajednička grupa za nabavku OECD-DAC-a; Pokazatelji 3 i 7 na analizi MMF-a (ukoliko je dostupna za zemlju) i Pokazatelj 8 može se utvrditi iz izvještaja donatora Odboru za razvojnu pomoć (DAC) navedenih u godišnjem DAC Upitniku kojeg prikuplja OECD-DAC. Svi ostali pokazatelji moraju se analizirati na osnovu informacija koje dostavljaju donatori u zemlji i relevantne državne vladine agencije.

Svi glavni donatori u BiH i svi članovi Foruma za koordinaciju donatora su potpisnici Pariške deklaracije o efikasnosti pomoći.

HISTORIJAT KOORDINACIJE POMOĆI U BOSNI I HERCEGOVINI

Poboljšanja u procesu koordinacije pomoći su počela 2006. godine, kada je Vijeće ministara BiH usvojilo Informaciju o „jačanju efikasnosti sistema koordinacije međunarodne pomoći u Bosni i Hercegovini“. Ovim se definirao veliki broj planiranih promjena za proces koordinacije pomoći, uključujući prijenos odgovornosti za koordinaciju međunarodne pomoći sa državnog Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa na državno Ministarstvo finansija i trezora i uspostavljanje Odbora za koordinaciju međunarodne pomoći.

U oktobru 2007. godine, Parlament BiH odobrio je prijenos odgovornosti za „Koordinaciju međunarodne pomoći, isključujući pomoć EU“, na Ministarstvo finansija i trezora BiH. Shodno tome, koordinaciju međunarodne pomoći koju su ranije vršile različite institucije ili koja se provodila direktno između korisnika i donatora sada provodi Ministarstvo finansija i trezora (za opću ekonomsku i tehničku pomoć), i Direkcija za evropske integracije za EU pomoć, prvenstveno EU instrument predpristupne pomoći (IPA). U skladu sa ovim promjenama, Ministarstvo finansija i trezora uspostavilo je novi Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći (SCIA) u oktobru 2008. godine, koji se sastoji od dva odsjeka; (i) Odsjek za pripremu i realizaciju Programa javnih investicija (PJI) i (ii) Odsjek za koordinaciju i mobilizaciju ekonomske međunarodne pomoći. Od januara 2009. godine Sekretarijatom Foruma za koordinaciju donatora upravlja Ministarstvo finansija i trezora/Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći, kojim je prethodno upravljao UNDP i Ured rezidentnog koordinatora UN-a.

Uspostavom novog Sektora, institucije BiH namjeravaju ostvariti bolju koordinaciju aktivnosti pomoći, jače partnerstvo između donatora i institucija BiH i bolje uklapanje pomoći sa državnim razvojnim prioritetima. Cilj ovih izmjena i dopuna je ostvariti veću djelotvornost korištenja međunarodne pomoći u BiH.⁸

⁷ Da bi ste učitali ciljeve Pariške deklaracije, molimo posjetite. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

⁸ "Pregled aktivnosti donatora za period 2008-2009. godina"

http://www.trezorbih.gov.ba/bos/images/stories/medjunarodna%20saradnja/koordinacija_medjunarodne_pomoci/Donor%20Mapping%20Report%20008-2009.pdf or www.donormapping.ba

METODOLOGIJA OSNOVNE ANALIZE

Pri izradi Osnovne analize korištene su različite metode za prikupljanje podataka, uključujući pregled dostupnih dokumenata, upitnik za donatore, telefonske razgovore i posjete donatorskim agencijama te zvanične informacije dobivene od institucija države BiH, FBiH i RS. Upitnik za donatore je pripremljen u skladu sa OECD-ovim Smjernicama za upitnike iz 2008. godine, koje obuhvataju načela harmonizacije i uklapanja donatora kroz niz definiranih pitanja za svaki od pokazatelja. Dodatna objašnjenja za kriterije pokazatelja dostavljena su na zahtjev.

Upitnik je dostavljen u 24 najveće donatorske agencije/finansijske institucije koje su aktivne u BiH. Od tog broja, 20 donatora/finansijskih institucija su članovi Foruma za koordinaciju donatora (DCF) dok UNHCR-ove i UN-ove agencije, IOM, ILO, WHO i UNFPA nisu članovi DCF-a. Ukupno 16 donatora je odgovorilo na upitnik, što predstavlja stopu odgovora od 66,6%. Pored ovih donatorskih agencija/finansijskih institucija informacije su dobivene iz vladinih izvora i sadrže podatke za druge donatore koji su aktivni u Bosni i Hercegovini⁹. Rezultati predstavljeni u ovom izvještaju izračunati su na osnovu informacija dobivenih od donatorskih agencija kao i odgovarajućih vladinih izvora na državnom i entitetskim nivoima te javno dostupnim dokumentima.

Zbog činjenice da se baza podataka DCF-a vodi u eurima, Osnovna analiza za Bosnu i Hercegovinu koristi valutu euro, a ne američki dolar za izračunavanje rezultata.

⁹ Neki od donatora koji su aktivni u BiH i za koje su podaci dobiveni iz domaćih izvora su: Belgija, Koreja, Kuvajt, Portugal, Saudijska Arabija, Turska, IFAD, OSCE.

I. VLASNIŠTVO

Pokazatelj 1 – Postojanje operativnih razvojnih strategija

Globalni cilj za 2010. godinu za Pokazatelj 1 je povećati na najmanje 75%, udio partnerskih zemalja koje imaju operativne razvojne strategije; gdje su operativne razvojne strategije ocjenjene sa A ili B.

Vlasništvo je prvo i središnje načelo Pariške deklaracije koje odražava spoznaju da je pomoć najdjelotvornija kada zemlje imaju čvrsto i efikasno vlasništvo nad svojim politikama i strategijama razvoja i koordiniraju aktivnosti razvoja. Međutim, ukoliko zemlja ovisi o pomoći kako bi finansirala svoj razvoj, postizanje vlasništva predstavlja najizazovniji zadatak. U kontekstu Pariške deklaracije, vlasništvo procjenjuje sposobnost zemlje primatelja pomoći da provodi efikasno upravljanje svojim razvojnim politikama i strategijama i koordinira napore različitih razvojnih aktera koji rade u zemlji.

S obzirom da pitanje vlasništva ima mnogo dimenzija, ne može se obuhvatiti jednom jednostavnom mjerom. Pokazatelj 1 predstavlja kvalitativnu zamjenu za procjenjivanje pitanja vlasništva usmjeravajući se na operativnu vrijednost državne razvojne strategije određene zemlje, u okviru koje donatori mogu organizirati svoju razvojnu podršku.

Rezultati za Pokazatelj 1 su dobiveni na osnovu pregleda *Državne razvojne strategije zasnovane na rezultatima: procjene i budući izazovi* koji izrađuje Svjetska banka. Svjetska banka procjenjuje operativnu vrijednost državnih razvojnih strategija i politika u odnosu na tri kriterija: (i) postojanje jedinstvenog strateškog okvira, (ii) utvrđivanje prioriteta unutar okvira, i (iii) strateška veza sa budžetom (Svjetska banka, 2007). Na osnovu ovih procjena, Svjetska banka rangira državne razvojne strategije prema operativnoj vrijednosti na skali od pet nivoa koja počinje od slova A (veoma visoko), preko B, C (srednje), i od D do E (veoma nisko).

Rejting za Bosnu i Hercegovinu nije dostupan jer Državna razvojna strategija tek treba da se usvoji. Bosna i Hercegovina je imala Srednjoročnu razvojnu strategiju, ali je ista istekla. Ta strategija treba biti zamijenjena Državnom razvojnom strategijom i Strategijom socijalne uključenosti koje su trenutno u izradi. U vrijeme kada se pisao ovaj izvještaj, dokumenti su bili u završnoj fazi izrade, te se očekivalo da će nakon toga započeti formalni proces odobravanja na različitim nivoima Vlade.

S obzirom na nepostojanje odobrene državne strategije, mnogi donatori pokušavaju prilagoditi svoju pomoć sektorskim strategijama, ukoliko takve postoje. Međutim, strategije na nivou države ne postoje za sve sektore. Iako više sektorskih strategija postoji na entitetskom nivou, ne postoji usklađena infrastruktura ili okvir.

II. UKLAPANJE

Kao drugo načelo Pariške deklaracije, uklapanje sa državnim razvojnim strategijama i planovima ovisi o sposobnosti države primatelja pomoći da izradi razvojne strategije i pouzdane državne sisteme i procedure. Donatori se ohrabruju da jačaju državne sisteme kako bi postigli međunarodne standarde putem uklapanja i korištenja takvih državnih sistema u: upravljanju javnim finansijama, nabavkama, reviziji, okviru rezultata, procjeni okruženja/društvenoj procjeni, praćenju, sistemima statistike i evaluacije, korištenju pristupa zasnovanih na programu u izradi budžeta, kao i ne postavljanju uvjeta za korištenje pomoći. Cilj Pokazatelja od 2 do 8 Pariške deklaracije je procijeniti nivo uklapanja, što se radi pregledom različitih dimenzija uklapanja pomoći.

Pokazatelj 2 obuhvata dva aspekta sistema zemalja: **upravljanje javnim finansijama** i **nabavku**. Pariška deklaracija prepoznaje da uspješan razvoj ovisi o tome koliko efikasno država ubire, upravlja i troši javna sredstva. Iako ovo nije dovoljan uvjet, neophodan je kako bi se osiguralo da država koja prima pomoć ima mogućnost upravljanja svojim razvojnim procesom (OECD 2008a). Postojanje pouzdanog državnog sistema upravljanja javnim finansijama i nabavkama potiče donatore da usmjeravaju svoju razvojnu pomoć na vladine institucije i da tako njome upravljaju. Ovakav pristup pomaže da se pomoć prilagodi državnim razvojnim strategijama i unapređuje djelotvornost pomoći.

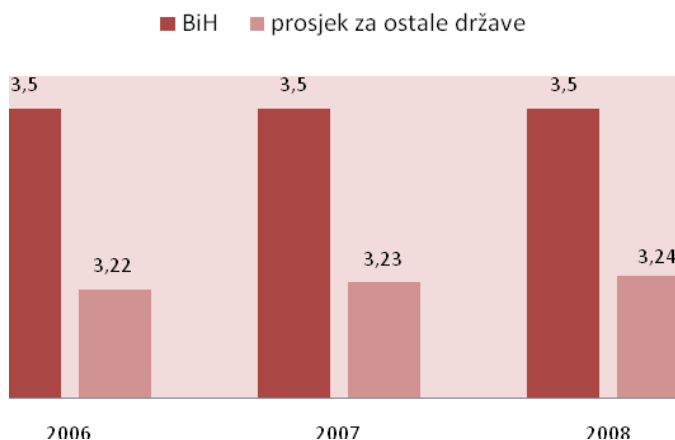
Pariška deklaracija poziva donatore da u značajnoj mjeri povećaju korištenje državnih sistema upravljanja finansijama te da dostignu najmanje nivo srednje/visoke ocjene. **Globalni cilj za 2010. godinu za Pokazatelj 2a:** Pola partnerskih zemalja napreduju za najmanje jednu mjernu jedinicu (odnosno 0,5 bodova) na skali učinka upravljanja javnim finansijama/ procjeni državnih politika (PFM/CPIA) Svjetske banke

Pokazatelj 2a – Koliko su pouzdani sistemi upravljanja javnim finansijama u zemlji?

Procjena Pokazatelja 2a je zasnovana na bodovima Procjene državnih politika i institucija Svjetske banke (CPIA)¹⁰ za kvalitet sistema upravljanja javnim finansijama¹¹, u kojoj se koristi skala od 1 (veoma nizak) do 6 (veoma visok) sa mogućnošću davanja i pola boda. Da bi zemlja postigla visok broj bodova, mora ispuniti sljedeća tri kriterija: (i) posjedovati sveobuhvatan i pouzdan budžet vezan za prioritete definirane politikama ; (ii) posjedovati efikasne sisteme upravljanja finansijama kako bi se osiguralo namjensko korištenje budžeta na kontroliran i predvidljiv način; i (iii) pravovremeno i tačno računovodstveno i finansijski izvještavanje, uključujući pravovremenu izradu i reviziju javnih računa.

Bosna i Hercegovina je imala 3,5 bodova - “umjereno visok” (na skali od 1 do 6) prema Procjeni državnih politika i institucija Svjetske banke za 2008. godinu, koji su dodijeljeni za kvalitet sistema upravljanja javnim finansijama. Na taj način zemlja se nalazi odmah iznad prosjeka od 3,2 za sve IDA zemlje. U Bosni i Hercegovini isti bod bodova registriran je za 2006. i 2007. godinu. Slika 1 pokazuje poređenje bodova BiH i prosjeka svih drugih zemalja u Procjeni državnih politika i institucija Svjetske banke za period 2006.-2008. godina.

Slika 1: Poređenje - BiH i prosjeka svih drugih zemalja korisnica IDA pomoći u Procjeni državnih politika i institucija Svjetske banke 2006.-2008.



Država i oba entiteta imaju svoje zakonodavstvo koje regulira upravljanje finansijama. Državni zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine¹² regulira izradu, usvajanje, izvršavanje, računovodstvo, izvještavanje i superviziju budžeta, jedinstveni račun trezora i investiranje javnih sredstava na državnom nivou. U Republici Srpskoj, Zakon o budžetskom sistemu¹³ utvrđuje propise za pripremu, planiranje, izradu, usvajanje i izvršavanje budžeta, kao i i budžetsko računovodstvo, kontrolu i reviziju. Zakon o budžetima u FBiH¹⁴ regulira planiranje, izradu, usvajanje i izvršavanje budžeta,

¹⁰ Godišnja CPIA analiza obuhvata IDA zemlje. CPIA procjena rangira zemlje u odnosu na šesnaest kriterija grupiranih 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 zasnovanom na učinku Međunarodnog udruženja za razvoj ukupni bodovi zemlje se nazivaju IRAI.

¹¹ Zasnovano na rezultatima Pokazatelja 13 u CPIA.

¹² Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, usvojen 2. decembra 2004. godine.

¹³ Usvojen u oktobru 2003. Godine.

¹⁴ Usvojeno u aprilu 2006. godine

kao i upravljanje dugom, računovodstvo, izvještavanje, superviziju i reviziju budžeta (*Sigma izvještaj, Sistem upravljanja javnim rashodima BiH. maj 2009.*)

Unapređenje transparentnosti, učinkovitosti i djelotvornosti upravljanja javnim finansijama je bitan element institucionalnog plana modernizacije vlada u BiH. Vlada je provela nekoliko inicijativa kako bi i dalje unaprijedila sistem upravljanja javnim finansijama u BiH. Fiskalno vijeće Bosne i Hercegovine osnovano je 2008. godine, kako bi pomoglo pri provedbi Zakona o fiskalnom vijeću i uspostavilo koordinaciju fiskalnih politika, kako bi se osigurala makroekonomska i fiskalna održivost države i entiteta. Upravni odbor Uprave za indirektno oporezivanje donio je odluku da se krajnja potrošnja koristi kao osnovni ekonomski kriterij za podjelu indirektnog poreza između entiteta. Poduzeti su i koraci na jačanju kapaciteta Ministarstva finansija i trezora u Bosni i Hercegovini u pogledu upravljanja javnim rashodima u oblasti unapređenja izrade budžeta i, posebno, izrade srednjoročnog budžeta, zatim bolja integracija između investicija i postojećih budžeta te je ostvaren određeni napredak u primjeni programskog budžetiranja.

Iako je od 2008. godine provedeno nekoliko inicijativa kako bi se unaprijedili sistemi upravljanja javnim finansijama, reformski procesi se trebaju nastaviti. Najvažnije je usmjeriti se na poboljšanje fiskalne koordinacije, putem uspostave fiskalnih parametara koji će se usvojiti na nivou države i entiteta; usklađivanje metodologija izrade budžeta i statističkih metodologija, te utvrđivanje srednjoročnog fiskalnog okvira koji će biti prilagođen godišnjim budžetskim politikama. Tehničke operacije sistema trezora bi imale koristi od unaprijeđene saradnje. Vanbudžetska sredstva bi se trebala analizirati kako bi se utvrdila njihova dugoročna solventnost. Uzimajući u obzir sve veće troškove plaćanja putem bankovnih transfera u Federaciji i Republici Srpskoj, treba obratiti posebnu pažnju da se takvim plaćanjima upravlja na najučinkovitiji i ekonomičniji način. Isto tako, redosljed različitih razvojnih aktivnosti u oblasti javnih finansija treba detaljno da se procijeni i planira. Iako je u toku rad na izradi srednjoročnih okvira rashoda, u ovoj fazi njihove izrade oni nisu povezani sa godišnjim procesom izrade budžeta.

Mehanizmi za koordinaciju donatora na državnom nivou i dogovoreni propisi za upravljanje stranim sredstvima su ključni preduvjet za upravljanje stranim sredstvima na održiv način¹⁵.

Pokazatelj 2b – Koliko su pouzdani sistemi nabavke u zemlji?

Globalni cilj za 2010. godinu za Pokazatelj 2b: jedna trećina partnerskih zemalja ostvaruje napredak, najmanje, za jednu jedincu na četverojediničnoj skali koja mjeri ovaj Pokazatelj (od D do C, C do B ili B do A)

Kvalitet sistema nabavke zemlje primatelja pomoći procjenjuje se putem metodologije Zajedničke grupe za nabavku za procjenu državnih sistema nabavki¹⁶. Rezultati procjene sistema nabavki izražavaju se kao ocjene na četverojediničnoj skali koja počinje sa A (najviša) do D (najniža) ocjena.

Detaljna procjena polazne pozicije Bosne i Hercegovine u pogledu kvaliteta, zakonodavstva, institucija i praksi nabavke još uvijek nije provedena.

Zakon o javnim nabavkama BiH¹⁷ je usvojen 2004. godine. Član 48. ovog Zakona regulira uspostavu Agencije za javne nabavke. Agencija za javne nabavke je neovisno administrativno tijelo koje izvještava prema Vijeću ministara BiH i njena uspostava je predstavljala temelj za stvaranje pravičnog i transparentnog procesa javnih nabavki. Također, član 49. regulira uspostavu Ureda za razmatranje žalbi. Ured za razmatranje žalbi je neovisna upravna organizacija koja izvještava prema Parlamentu Bosne i Hercegovine. Najvećim dijelom javnih rashoda u 2008. godini, i samim tim javnim nabavkama upravljala su dva entiteta Bosne i Hercegovine (Federacija BiH (FBiH) – 56,47%; Republika Srpska (RS) – 35,31%) dok je bilo malo rashoda na nivou države 6,45% i Distriktu Brčko 1,77%.¹⁸ (Slika 2)

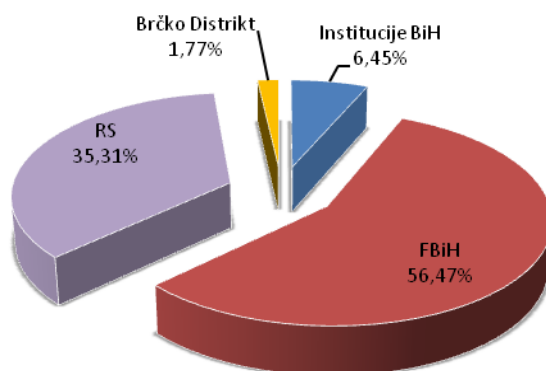
¹⁵ Analiza Sistema upravljanja javnim finansijama i nabavkama predstavljena ovdje, zasnovana je na CPIA za 2008. godinu i Izvještaju o podršci unapređenju i upravljanju (Sigma) za BiH Upravljanje javnim finansijama i Procjena sistema nabavki (maj 2009.godine) <http://www.oecd.org/dataoecd/0/61/43910455.pdf>

¹⁶ Prva pilot provjera metodologije provedena je na dobrovoljnoj osnovi i obuhvatila je 22 partnerske zemlje.

¹⁷ ("Službeni glasnik BiH" broj 49/04)

¹⁸ Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2008. godini (<http://www.javnenabavke.gov.ba/home/dokumenti/vijesti/Godisnji%20izvjestaj%20R2008.pdf>)

Slika 2: Procenat ugovora potpisanih za nabavku roba, usluga ili radova u 2008. godini



U toku su reforme usmjerene na povećanje transparentnosti u javnim nabavkama. Tako, na primjer, Zakon o javnim nabavkama je izmijenjen i dopunjen u 2009. godini¹⁹. Ovom izmjenom i dopunom povećan je maksimalan iznos za primjenu konkurentnog poziva za podnošenje ponuda za javne nabavke, usluge, ugovore i javne radove. Donatori su finansirali daljnje reforme, kao što su uspostava elektronskog sistema nabavke koji će biti dostupan od januara 2010. godine, te unapređenje kapaciteta uposlenika koje rade na javnim nabavkama.

S obzirom da je prvi Zakon o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini (iz 2004. godine) bio zasnovan na prethodnoj generaciji direktiva o nabavkama Evropske komisije (EC) i kao takav je bio u skladu sa tadašnjim zahtjevima Evropske unije, ovaj zakon treba i dodatno izmijeniti kako bi se osigurao veći nivo usklađenosti sa direktivama Evropske komisije 2004/18 i 2004/17. Daljnje izmjene i dopune ovog zakona bi, shodno tome, zahtijevale unapređenje u smislu omogućavanja javno-privatnih partnerstava, kao i koncesijskih usluga i radova. Ovi uvjeti bi trebali biti jedinstveni za cijelu zemlju. Stoga, treba uvesti konkurentne i transparentne procedure i prakse, koje uzimaju u obzir i *acquis* i dobre međunarodne prakse. Samim tim, potrebne su daljnje izmjene i dopune u oblasti koncesija i sistema žalbi u slučajevima kada nije osigurana pravna zaštita. Pored toga, postoji potreba za daljnjim jačanjem kapaciteta obje vodeće institucije, Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi.

Pokazatelj 3– Protok pomoći ukllopljen u državne prioritete (izvještavanje u okviru državnog budžeta)

Globalni cilj za 2010. godinu za Pokazatelj 3: *Prepoloviti procenat sredstava pomoći vladinom sektoru koja se ne prikazuju u okviru vladinog budžeta (najmanje 85% sredstava treba biti uključeno u budžet).*

Na ovaj način programi pomoći povezuju se sa strateškim politikama i procesima zemlje primatelja i tačnim i sveobuhvatnim izvještavanjem u okviru budžeta i sistema računovodstva. Pokazatelj 3 mjeri koliko je realan budžet zemlje i da li su vladine procjene budžeta usklađene sa stvarnim uplatama donatora. Ovaj pokazatelj je kombinirana mjera dvije komponente: (i) nivoa na kojem donatori pravovremeno i u odgovarajućem obliku izvještavaju partnerske zemlje o protoku pomoći; i (ii) nivoa do kojeg partnerske zemlje tačno evidentiraju pomoć. Izračunava se dijeljenjem ukupne registrirane pomoći u vladinom budžetu (u američkim dolarima) sa ukupnom isplaćenom pomoći od strane donatora za vladin sektor (u američkim dolarima), kako bi se došlo do procenta isplaćene pomoći koja je evidentirana u vladinim budžetima od strane donatora i od strane zemlje primatelja²⁰.

Trenutno, sistem izvještavanja o sredstvima pomoći u okviru budžeta nije na zadovoljavajućem nivou u BiH. Većina donatorskih programa i projekata nije evidentirana u vladinom budžetu. Pravila i propisi za izvještavanje o pomoći prema

¹⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH, SG BiH broj 12/09

²⁰ Zbog činjenice da se baza podataka BiH Foruma za koordinaciju donatora vodi u eurima, Osnovna analiza za Bosnu i Hercegovinu koristit će euro, a ne američki dolar za izračunavanje rezultata.

centralnoj vladi zahtijevaju daljnje unapređenje. Shodno tome, donatori se direktno obraćaju odgovarajućim vladinim institucijama, zaključuju ugovore sa njima direktno, što za posljedicu ima veliki procent pomoći koja nije evidentirana u Ministarstvu finansija i trezora, o kojoj se ne izvještava pravovremeno, te se ne uključuje u izradu budžeta.

Projekcije za ono što se naziva „*tekuće novčane donacije*“ u budžetu BiH za 2008. godinu iznosile su oko €2.086 miliona²¹. Ukupna vrijednost „*tekućih novčanih donacija*“ u 2008. godini, koja je evidentirana u BiH Izvještaju o provedbi budžeta, iznosila je oko €11,52 miliona. Ovdje se radi o sredstvima koja su dana u vidu granta (nepovratna sredstva). Kada se uzmu u obzir grantovi i zajmovi, u pogledu višegodišnjih kapitalnih investicija, planirana kreditna sredstva za 2008. godinu iznosila su €25,56 miliona, dok su stvarna preuzeta sredstva u okviru kredita iznosila € 1,73 miliona. Pored toga, planirane donacije za višegodišnje kapitalne investicije na dan 31. decembra 2008. godine, iznosile su €11,57 miliona. Stvarne donacije dostigle su iznos od oko €0,799 miliona²².

U skladu sa članom 12. Uredbe o uspostavi koordinacionih mehanizama u FBiH (Službeni glasnik FBiH br. 48/03) Ministarstvo finansija FBiH je dobilo zaduženje da izradi izvještaj o provedbi razvojnih projekata u FBiH, zasnovan na informacijama primljenih od kantonalnih agencija za provedbu projekata, kao i federalnih ministarstava i jedinica za implementaciju projekata. Podaci se prikupljaju na centralnom nivou u bazi podataka u okviru Ministarstva finansija FBiH. Ukupna sredstva pomoći predviđena u budžetu Vlade FBiH za 2008. godinu bila su oko €209,7 miliona, od čega je €199,1 milion bio u obliku kredita (koncesijskih i komercijalnih) i €10,6 miliona u obliku nepovratnih sredstava. Ukupna sredstva isplaćena za razvojne projekte provedene u FBiH u 2008. godini iznosila su oko €138 miliona od čega je €117 miliona (85%) osigurano od strane donatora/finansijskih institucija i €21 milion (15%) od domaćih institucija/preduzeća. Od ukupnog iznosa međunarodne pomoći u 2008. godini u FBiH €16,5 miliona su bila nepovratna sredstva (12%), €100,05 miliona (73%) su bili krediti; €12,8 miliona (9%) su izdvajanja iz budžeta na svim nivoima Vlade i €7,9 miliona (6%) su bile investicije iz sredstava javnih preduzeća. Sektor koji su najveću korist imali od ovih investicija su sektor transporta, zdravstva, socijalni sektor i energetski sektor. Međutim, treba naglasiti da ukupna pomoć (kredit i donacije) uključene u konačan obračun u ovom izvještaju ne uključuju komercijalne kredite koje su odobrili finansijske institucije (EIB, EBRD i CEB). Dakle, ukupna predviđena pomoć koja je obuhvaćena ovim pregledom je €89,20 miliona, dok je ukupna isplata bila €67,69 miliona, na nivou FBiH.

U Republici Srpskoj pravni okvir je reguliran Zakonom o donacijama u javnom sektoru²³ koji stavlja obavezu pred RS Ministarstvo ekonomskih odnosa i regionalne saradnje za vođenje registra donacija u javnom sektoru, dok resorna ministarstva kontroliraju trošenje nepovratnih sredstava za institucije u okviru njihove nadležnosti. Registar donacija je povezan sa Odjelom za reviziju. Ministarstvo ekonomskih odnosa i regionalne saradnje je odgovorno za izradu polugodišnjih i godišnjih izvještaja o evidentiranim donacijama Vladi Republike Srpske, o čemu se jednom godišnje podnosi izvještaj Narodnoj skupštini RS o vrsti i efektima primljenih donacija. Iako budžet RS ima budžetsku liniju za donacije, u 2008. godini planirani budžet na ovoj liniji bio je jednak nuli (0). Pored budžetske linije za direktnu podršku, budžet iz 2008. godine nije uključivao nikakve druge stavke koje se odnose na donacije. U suštini, glavni razlog za to je nemogućnost pravljenja projekcija za protok nepovratnih sredstava zbog njihove nesigurnosti koja se odnosi na nedovoljne informacije o odobrenim donacijama. Slično tome, krediti povjerioca nisu navedeni u budžetskim projekcijama i moguće je praviti samo kumulativne projekcije, zbog mogućih razlika između planiranih i isplaćenih kreditnih sredstava. Ukupan iznos nepovratnih sredstava (grantova) isplaćen u Republici Srpskoj u 2008. godini je iznosio €2,74 miliona, dok je ukupan iznos isplaćenih kredita bio €10,65 miliona²⁴.

Zbog razlika u podacima i nedovoljne konzistentnosti evidencije države i entitetskih vlada, i nemogućnosti da se sve to poveže sa informacijama dobivenim od donatora u okviru upitnika ne postoji dovoljna osnova na kojoj se može utvrditi polazni pokazatelj za Pokazatelj 3. Stoga se, trenutno ne može uraditi procjena za ovaj Pokazatelj.

Pokazatelj 4 – Tehnička saradnja je uklopljena i koordinirana

²¹ U skladu sa Zakonom o budžetu BiH institucija i međunarodnim obavezama za 2008, str. 2
http://www.trezorbih.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&task=view&id=144&Itemid=111

²² Izvještaj o provedbi Budžeta BiH institucija i međunarodnih obaveza u 2008., str.49,
http://www.trezorbih.gov.ba/bos/images/stories/budzet/izvrsenje_budzeta_2008_BS.pdf

²³ Službeni glasnik Republike Srpske“ broj: 96/05; zakon je dostupan na web stranici: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/meoi/PAO/Pages/Splash.aspx>

²⁴ Isključujući komercijalne kredite od finansijskih institucija EIB, EBRD i CEB.

Globalni cilj za 2010. godinu za Pokazatelj 4 je da se 50% tehničke saradnje implementira putem koordiniranih programa koji su usklađeni sa državnim razvojnim strategijama.

Pokazatelj 4 procjenjuje nivo koordinirane donatorske tehničke saradnje unutar zemalja primatelja pomoći. Pariškom deklaracijom se od donatora traži da pružaju podršku izgradnji kapaciteta putem koordiniranih programa usklađenih sa državnim razvojnim strategijama partnerskih zemalja. Ovaj pristup predstavlja promjenu od pristupa kojeg su vodili donatori i vrlo često fragmentirane podrške ka procesu razvoja kapaciteta kojim upravlja država i koji je prilagođen državnim ciljevima u ovoj oblasti. Pokazatelj 4 se računa uz korištenje ukupnog protoka donatorske tehničke saradnje i ukupne koordinirane donatorske tehničke saradnje kako bi se došlo do procenta tehničke saradnje koji koordiniraju donatori ili država primatelj pomoći.

S obzirom da u BiH nije postojala Državna razvojna strategija u početnom periodu, donatori su usmjerili svoje napore na postojeće državne, entitetske ili sektorske strategije za programiranje svoje pomoći. Svi donatori tvrde da je njihova podrška u skladu sa odobrenim strateškim dokumentima i politikama zemlje. Međutim, trenutno ne postoji mehanizam putem kojeg bi Vlada BiH utvrdila da je to zaista slučaj. Ovim pitanjem se bavi novi Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći u okviru Ministarstva finansija i trezora BiH.

Pokazatelj 5 –Korištenje sistema zemlje

Globalni cilj za Pokazatelj 5 Pariške deklaracije: 90% donatora koristi sisteme upravljanja javnim finansijama partnerskih zemalja i smanjenje procenta pomoći javnom sektoru za jednu trećinu u kojem se ne koriste sistemi upravljanja javnim finansijama partnerskih zemalja (bodovi 3,5-4,5);
90% donatora koristi sisteme nabavki partnerskih zemalja i smanjenje procenta pomoći javnom sektoru za jednu trećinu u okviru kojeg se ne koriste sistemi nabavki partnerskih zemalja.

Pokazatelj 5 procjenjuje omjer u kojem donatori koriste sisteme upravljanja javnim finansijama i sisteme nabavki zemalja partnera kada sredstva daju vladinom sektoru. Pariška deklaracija poziva sve donatore da koriste sisteme i procedure zemlje primatelja „u najvećoj mjeri u kojoj je moguće“, a kada to nije moguće „da rade sa partnerskom zemljom kako bi se odgovorilo na probleme i ojačali sistemi u zemlji“ (OECD 2005b i OECD 2008d).

Pokazatelj 5 je direktno povezan sa Pokazateljom 2 koji se odnosi na kvalitet sistema za upravljanje javnim finansijama i sistema nabavki i podijeljen je u dvije komponente: Pokazatelj 5a izračunava količinu pomoći u okviru koje se koriste sistemi upravljanja javnim finansijama partnerske zemlje (izvršenje budžeta, finansijsko izvještavanje i revizija) kao procent ukupne pomoći date vladinom sektoru; i Pokazatelj 5b procjenjuje obim sredstava pomoći za koji se koriste sistemi nabavke zemlje primatelja kao procent ukupne pomoći isplaćene vladinom sektoru.

Cilj za 2010. godinu ovisi o Pokazatelju 2b; stoga su ciljevi utvrđeni samo za one zemlje za koje su utvrđeni bodovi za Pokazatelj 2b u kontekstu osnovne analize za 2006. godinu. Bodovi BiH za Pokazatelj 2a su 3,5 što spada u „B“ kategoriju zemalja (zemlje koje su dobile rejting od 3,5 do 4,5).

Pokazatelj 5a – Korištenje sistema upravljanja javnim finansijama zemlje primatelja pomoći

U upitniku za donatore osnovna procjena o korištenju sistema upravljanja javnim finansijama je podijeljena u četiri dijela: (1) korištenje BiH budžetskog trezorskog sistema, (2) korištenje BiH finansijskog izvještavanja o budžetu, (3) korištenje državnih sistema revizije i (4) sva tri sistema zajedno. Uračunati su samo oni projekti koji ispunjavaju tri od četiri uvjeta.

U 2008. godini samo mali procenat pomoći Švedske /SIDA-e je koristio BiH sisteme upravljanja javnim finansijama. Upitnici koje su popunili donatori pokazuju da u 2008. godini nijedan dio pomoći pružen od strane EC, Mađarske, UK/DFID-a, UNFPA, IOM, ILO, WHO ili Svjetske banke nije prošao kroz trezorske sisteme BiH. Španija/AECID i UNICEF su koristili samo državnu proceduru izvršenja budžeta u 2008. godini. Slična shema je primijećena za korištenje državnih sistema finansijskog izvještavanja za isplatu pomoći. Niti jedan dio pomoći koju su dali Španija/AECID i UNICEF nije uključen u državne sisteme finansijskog izvještavanja. Austrija/ADC i UNDP su pružili pomoć koristeći državne procedure izvještavanja samo za određene projekte. Državne procedure revizije korištene su samo za neke od programa pomoći Švedske/SIDA-e.

Za određeni iznos pomoći koju su pružile Švedska/SIDA, Švicarska/SDC/SECO, USA/USAID i UNICEF korištene su sve tri državne procedure.

Od 16 donatora koji su dali odgovore u donatorskom upitniku, sedam od njih koristi određene elemente državnih sistema upravljanja javnim finansijama. Međutim, samo je jedan donator naveo da neki od njegovih projekata su u potpunosti uključeni u budžet, dok osam donatora navodi da uopće nisu koristili sisteme upravljanja javnim finansijama. *Stoga je polazni pokazatelj za Pokazatelj 5a bio veoma nizak, odnosno 0,71%. (Tabela 1)*

Tabela 1 – Za koji dio pomoći upućene vladinom sektoru se koriste državni sistemi?

Donatorska agencija	Donatorska pomoć isplaćena za vladin sektor u 2008. (miliona €) a	Upravljanje javnim finansijama (PFM)				Nabavka		
		Izvršenje budžeta (mil. €) b	Finansijsko izvještavanje (mil. €) c	Revizija (mill. €) d	Sve tri državne procedure (mill. €)	2008 (%) prosjeak (b,c,d)/a	Sistemi nabavki u 2008. (mill. €) e	2008 % e/a
Austrija/ADC	1.97	0	0.2	0	0	0%	0.62	34.12%
Belgija	-	-	-	-	-	-	-	-
Kanada/CIDA	-	-	-	-	-	-	-	-
Francuska	-	-	-	-	-	-	-	-
Grčka	-	-	-	-	-	-	-	-
Njemačka	-	-	-	-	-	-	-	-
Mađarska	0.215	0	0	0	0	0%	0.1	46.42%
Italija/IC	-	-	-	-	-	-	-	-
Japan/JICA	-	-	-	-	-	-	-	-
Koreja	-	-	-	-	-	-	-	-
Kuvajt	-	-	-	-	-	-	-	-
Nizozemska	-	-	-	-	-	-	-	-
Norveška	-	-	-	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	-
Saudijska Arabija	-	-	-	-	-	-	-	-
Španija/AECID	4.23	0.19	0	0	0	0%	0.19	4.49%
Švedska/SIDA	5.63	0.365	2.304	2.304	0.20	29.43%	3.552	63.06%
Švicarska/SDC/SECO	6.27	0	0	0	0.205	0%	0.2185	3.48%
UK/DFID	3,354	0	0	0	0	0%	0	0%
USA/USAID	20.45	0	0	0	0.025	0%	0.025	0.12%
Turska	-	-	-	-	-	-	-	-
EC	190.58	-	-	-	-	-	-	-
UNFPA	0.152	-	-	-	-	-	-	-
UNICEF	0.383	0.383	0	0	0	0%	0	0%
IOM	4.04	-	-	-	-	-	-	-
ILO	0.28	-	-	-	-	-	-	-
WHO	0.29	-	-	-	-	-	-	-
UNDP	17.92	0	0.0415	0	0	0%	0.0415	0,23%
Svjetska banka	17	0	0	0	0	0%	0	0%
IFAD	-	-	-	-	-	-	-	-
OSCE	-	-	-	-	-	-	-	-
Ostali donatori	-	-	-	-	-	-	-	-
UKUPNO	272.78	0.94	2.54	2.30	0.81	0.71%	4.53	1.74%

Pokazatelj 5b – Korištenje sistema nabavki zemlje primatelja pomoći

Trenutno ne postoji detaljna procjena polazne pozicije BiH u pogledu kvaliteta zakonodavstva, institucija i praksi u oblasti nabavki. Multilaterarni donatori u BiH (kao što su Svjetska banka, EC, UNFPA, UNICEF i IOM) nisu koristili BiH pravila nabavke za bilo koji od njihovih projekata, kao i bilateralni donator UK/DFID. Nivo korištenja BiH sistema nabavki za projekte ostalih donatora je od 0,12% do 63,06%. Obim pomoći obuhvaćen upitnikom koji koristi BiH državne sisteme nabavki je samo 1,74% (vidjeti tabelu 1)

Pokazatelj 6 – Izbjegavanje paralelnih struktura za provedbu

Globalni cilj za 2010. godinu za Pokazatelj 6: Smanjiti za dvije trećine broj paralelnih jedinica za provedbu projekta (PIUi) u svakoj partnerskoj zemlji.

Jedinice za provedbe projekta (PIU-i) su posebne jedinice za upravljanje provedbom projekata ili programa koje donatori uspostavljaju kada pružaju razvojnu pomoć državama primateljima pomoći. Za ove jedinice se kaže da su „paralelne“ kada su uspostavljene na zahtjev donatora izvan postojećih institucija i administrativnih struktura date države. Jedinice za provedbu projektnih aktivnosti se klasificiraju kao uredi “izvan strukture domaćih institucija za provedbu” kada su zadovoljena bar tri od četiri slijedeća kriterija: (i) osoblje nije na platnom spisku državne institucije za provedbu; (ii) paralelni PIU-i su odgovorni eksternoj agenciji koja ih finansira, a ne državnim institucijama za provedbu; (iii) paralelni PIU-i imaju opis poslova za eksterno imenovano osoblje koje je odredila eksterna agencija koja ih finansira, a ne državna institucija za provedbu, i (iv) nivo plata domaćeg osoblja je veći od plata državnih službenika.

Kratkoročno, paralelne jedinice za provedbu projekta mogu imati korisnu ulogu u uspostavljanju dobrih praksi i promoviranju efikasnog upravljanja projektima. Međutim, paralelne jedinice za provedbu projekta često umanjuju napore na izgradnji državnih kapaciteta, utječu na nivo plaća i slabe odgovornost za razvoj (OECD 2008). Kako bi se izbjegao njihov negativan utjecaj, ojačali vladini sistemi i pomoć učinila djelotvornijom, u Pariškoj deklaraciji, donatori se pozivaju da smanje na minimum broj paralelnih jedinica za provedbu projekata. Pokazatelj 6 predstavlja prebrojavanje paralelnih jedinica za provedbu koje se koriste u partnerskim zemljama.

Tabela 2 – Koliko jedinica za provedbu projekata su paralelne u odnosu na državne strukture?

Donatorska agencija	Paralelne jedinice za provedbu
Austrija/ADC	4
Belgija	-
Kanada/CIDA	-
Francuska	-
Grčka	-
Njemačka	-
Mađarska	0
Italija/IC	-
Japan/JICA	-
Koreja	-
Kuvajt	-
Nizozemska	-
Norveška	-
Portugal	-
Saudijska Arabija	-
Španija/AECID	0
Švedska/SIDA	2
Švicarska/SDC/SECO	21
UK/DFID	5
USA/USAID	4
Turska	-
EC	0
UNFPA	-
UNHCR	-
UNICEF	0
IOM	0
ILO	0

WHO	1
UNDP	22
Svjetska banka	0
IFAD	-
OSCE	-
Ostali donatori	-
UKUPNO	59

Ukupan broj jedinica za provedbu projekata obuhvaćen upitnikom za 2008. godinu je iznosio 79,, od kojih je 59 klasificirano kao paralelne jedinice za provedbu projekata.

Prema informacijama koje su dostavljene u upitnicima, jedinice za provedbu projekat koriste sljedeći donatori: Svjetska banka (16 od kojih ni jedna nije paralelna), UNDP (22, sve paralelne), Švicarska/SDC/SECO (24 od kojih je 21 paralelna), UK/DFID (5, sve paralelne), Austrija/ADC (4, sve paralelne), USA/USAID (4, sve paralelne), i Švedska/SIDA (2, obje paralelne), Svjetska zdravstvena organizacija (1, paralelna), UNFPA (1, nije paralelna). Španija/AECID, Mađarska, UNICEF, ILO, IOM i JICA nisu imale jedinice za provedbu projekata za bilo koji od svojih projekata. Razlog tome može biti veličina projekata ili način finansiranja.

Pokazatelj 7 – Pružanje predvidljivije pomoći

Globalni cilj za 2010. godinu za Pokazatelj 7: Smanjiti za pola procent pomoći koja nije isplaćena u toku finansijske godine za koju je planirana.

Razvojna pomoć predstavlja ključni izvor prihoda i sredstava za mnoge države koje primaju pomoć. Kako bi se do optimuma dovela raspodjela resursa i na najbolji način iskoristila razvojna pomoć, unutar i među sektorima, država primatelj pomoći mora biti u stanju da pripremi srednjoročne/dugoročne planove. U tom smislu, Pariška deklaracija poziva donatore da predstave pouzdane, indikativne obaveze koje su preuzeli u pogledu pomoći za višegodišnji okvir te da pomoć isplaćuju pravovremeno i na predvidljiv način, u skladu sa dogovorenim rasporedom. (OECD 2008). Cilj Pokazatelja 7 je povećanje predvidljivosti stvarnih isplata, kao i tačnosti evidencije pomoći u vladinom sistemu.

Pokazatelj 7 specifično je usmjeren na predvidljivost pomoći vladinom sektoru u okviru jedne godine i mjeri procent planiranih isplata (prema izvještajima donatora) koji su evidentirani u računovodstvenom sistemu države kao stvarne isplate. Da bi se došlo do procenta planirane pomoći koja je isplaćena u skladu sa vladinim sistemom računovodstva, ukupne isplate pomoći koje evidentiraju vlade (u američkim dolarima) dijele se sa ukupnim iznosom pomoći planiranim za isplate od strane donatora za vladin sektor (u američkim dolarima).

Tabela 3: Da li su isplate pravovremene i evidentirane od strane vlade?

Koliki je procenat pomoći za vladin sektor koja je isplaćena u skladu sa vašim planom obaveza u toku kalendarske 2008. godine?

Donatorska agencija	Isplata evidentirana od strane vlade u 2008. (država + entiteti)	Pomoć koju su donatori planirali isplatiti u 2008.	Pomoć vladinom sektoru koju su donatori isplatili u toku kalendarske 2008. (samo kao referenca)	početni pokazatelj* (%)	
	a (mil. €)	b (mil. €)	(mil. €)	c=a/b	c=b/a
Austrija/ADC	-	2	1.97	-	-
Belgija	-	-	-	-	-
Kanada/CIDA	-	-	-	-	-
Francuska	-	-	-	-	-
Grčka	-	-	-	-	-
Njemačka	-	-	-	-	-
Mađarska	-	0,215	0,215	-	-
Italija/IC	-	-	-	-	-
Japan/JICA	-	-	4.79	-	-
Koreja	-	-	-	-	-
Kuvajt	-	-	-	-	-
Nizozemska	-	-	-	-	-
Norveška	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-
Saudijska Arabija	-	-	-	-	-
Španija/AECID	-	4	4.23	-	-
Švedska/SIDA	-	6	5.63	-	-
Švicarska/SDC/SECO	-	10.90	6.27	-	-
UK/DFID	-	3.354	3.354	-	-
USA/USAID	-	26.48	20.45	-	-
Turska	-	-	-	-	-
EC	-	247.07	190.58	-	-
UNFPA	-	0.21	0.15	-	-
UNHCR	-	-	-	-	-
UNICEF	-	0.383	0.383	-	-
IOM	-	4.04	4.04	-	-
ILO	-	0.28	0.28	-	-
WHO	-	0.35	0.29	-	-
UNDP	-	21.92	17.91	-	-
Svjetska banka	-	112.2	17	-	-
IFAD	-	-	-	-	-
OSCE	-	-	-	-	-
Ostali donatori	-	-	-	-	-
Prosječan pokazatelj za donatore				0%	
UKUPNO	95.03²⁵	439.40	277.57	21.63%	

*Početni pokazatelj je c=a/b osim u slučajevima kada je isplaćena pomoć koju je evidentirala vlada, veća od planirane pomoći (c=b/a)

Trenutno, većina donatora koja aktivno radi u BiH isplaćuje pomoć u skladu sa planom svojih agencija, a ne u skladu sa budžetskim ciklusima BiH, što ima bitan utjecaj na planiranje budžeta. Činjenica da većina pomoći nije evidentirana u okviru budžeta, niti da se koriste državni sistemi, znači da ne postoji praktična barijera za donatore koji i dalje primjenjuju ove prakse.

Naknadno praćenje Pokazatelja 7 nije jednostavan zadatak jer većina donatorskih agencija ne daje informacije o isplaćenim novčanim tokovima. S obzirom da nije bilo moguće prikupiti jasne informacije o sredstvima pomoći po agenciji

²⁵ Ovaj broj uključuje nepovratna sredstva i kredite

iz vladinih izvora, za izračunavanje su korišteni kumulativni iznosi. *Stoga, pokazatelj prosjeka za donatore nije dostupan, dok je osnovni pokazatelj u 2008. godini iznosio 21,63%.*

Pokazatelj isplata varira od 15,7% do 106%. Španija/AECID isplatila je više sredstava nego što je planirano (106%) dok su UK/DFID, Mađarska, UNICEF, IOM i ILO isplatile svu pomoć planiranu za isplatu u 2008. Pokazatelj isplata za ostale donatore/finansijske institucije u 2008. godini je: Austrija/ADC (98,66%); Švedska/SIDA (93,88%); Švicarska/ADC/SECO (57,52%); USA/USAID (77,2%); EC (77,14%); UNFPA (72,69%); Svjetska zdravstvena organizacija (83,40%); UNDP (81,74%); Svjetska banka (15,15%).

Pokazatelj 8 – Neuvjetovana pomoć

Globalni cilj za 2010. godinu za Pokazatelj 8: Nastaviti ostvarivati napredak ka neuvjetovanju pomoći, tokom vremena.

Pokazatelj 8 procjenjuje omjer u kojem je donatorska pomoć uvjetovana. Uvjetovana pomoć predstavlja pomoć koja se pruža pod uvjetom da država primatelj pomoći koristi takvu pomoć za kupovinu roba i usluga od dobavljača koji imaju sjedište u donatorskoj zemlji (OECD 2008). Međutim, politike donatorskih zemalja ili donatorskih razvojnih agencija imaju veliki utjecaj na ovaj pokazatelj. Praksa pokazuje da ova vrsta pomoći povećava troškove roba i usluga koje se daju partnerskim zemljama, kao i administrativne troškove za donatore i zemlje primateljke pomoći. Suprotno tome, neuvjetovanje pomoći, pomaže razvoj vlastitih kapaciteta partnerske zemlje za pružanje/prodaju roba i usluga. Brojke za neuvjetovanu pomoć zasnovane su na dobrovoljnom izvještavanju donatora koji su članovi OECD-vog Odbora za razvojnu pomoć (OECD-DAC).

Sva pomoć pružena BiH u 2008. godini od Austrije/ADC, UK/DFID, Španije/AECID, Mađarske, i Švicarske/SDC/SECO je bila neuvjetovana pomoć, dok je 97,2% pomoći pružene od Švedske/SIDA-e bila neuvjetovana pomoć. Pomoć UNDP-a, UNICEF-a, IOM-a, Svjetske zdravstvene organizacije i Svjetske banke u 2008. godini evidentirana je kao uvjetovana pomoć u okviru definicije za ovaj pokazatelj. Pomoć EC ne ubraja se u izračunavanje ovog pokazatelja, a ostali donatori nisu dali informacije. Ostali donatori nisu dostavili informacije za ovaj indikator.

Ukupan prosjek neuvjetovane pomoći obuhvaćen upitnikom bio je 7,89% (vidjeti tabelu 4)

Tabela 4: Iznos neuvjetovane pomoći u 2008. godini (%)

Donatorska agencija	Pomoć koju su donatori isplatili vladinom sektoru u 2008. (mil. €) a	Iznos neuvjetovane pomoći u 2008. (mil. €) b	% neuvjetovane pomoći u 2008. c= b/a
Austrija/ADC	1.97	1.97	100%
Belgija	-	-	-
Kanada/CIDA	-	-	-
Francuska	-	-	-
Grčka	-	-	-
Njemačka			
Mađarska	0.215	0,215	100%
Italija/IC	-	-	-
Japan/JICA	-	-	-
Koreja	-	-	-
Kuvajt	-	-	-
Nizozemska	-	-	-
Norveška	-	-	-
Portugal	-	-	-
Saudijska Arabija	-	-	-
Španija/AECID	4.22	4.22	100%
Švedska/SIDA	5.63	5.47	97.2%
Švicarska/SDC/SECO	6.27	6.27	100%
UK/DFID	3.35	3.35	100%
USA/USAID	20.45	-	-
Turska	-	-	-
EC	190.58	0	0%
UNFPA	0.15	0.01	7%
UNHCR	-	-	-
UNICEF	0.38	0	0%
IOM	4.04	0	0%
ILO	0.28	-	-
WHO	0.29	0	0%
UNDP	17.92	0	0%
Svjetska banka	17	0	0%
IFAD	-	-	-
OSCE	-	-	-
Ostali donatori	-	-	-
UKUPNO	272.78	21.52	7.89%

III. HARMONIZACIJA

Harmonizacija pomoći pružene zemljama u razvoju promovira načelo koordinacije između donatorskih aktivnosti i smanjuje transakcijske troškove, kako za donatore tako i za zemlje primatelje pomoći, te povećava dodatnu vrijednost pomoći. Unaprijeđena harmonizacija u smislu provedbe zajedničkih aranžmana i procedura pomaže pri smanjenju dupliciranja rada i smanjuje visoke transakcijske troškove prilikom upravljanja pomoći. Pariška deklaracija je usmjerena na dvije dimenzije pomoći, kao zamjenu za procjenu ukupne harmonizacije: korištenje zajedničkih aranžmana u okviru pristupa zasnovanih na programu (Pokazatelj 9) i nivo zajedničkih aktivnosti i analiza donatora (Pokazatelji 10a i 10b).

Pokazatelj 9 – Korištenje zajedničkih aranžmana ili procedura

Globalni cilj za 2010. godinu za Pokazatelj 9: 66% sredstava pomoći je isplaćeno u kontekstu pristupa zasnovanih na programu.

Pokazatelj 9 procjenjuje omjer u kojem donatori svoja sredstva isplaćuju putem pristupa zasnovanog na programu (PBA). Postoje različiti modaliteti za provedbu pristupa zasnovanog na programu. Partnerska zemlja je odgovorna za utvrđivanje jasnog državnog programa (odnosno, sektorske politike) i uspostave jedinstvenog budžetskog okvira koji obuhvata sva sredstva (domaća i vanjska). Pariška deklaracija poziva donatore da povećaju nivo korištenja pristupa zasnovanog na programu kako bi potakli veći stupanj koordinirane donatorske pomoći u smislu zajedničkih aranžmana za planiranje, finansiranje, praćenje, evaluaciju i izvještavanje (OECD 2005b). Donatori i partnerske zemlje su zajedno odgovorni za uspostavljanje formalnog procesa za koordinaciju donatora i usklađivanje donatorskih procedura.

Pokazatelj 9 se računa na osnovu ukupne isplaćene pomoći donatora kao podrške pristupu zasnovanom na programu (ili putem direktne podrške budžetu ili putem druge vrste pomoći) i sveukupne pomoći koju su isplatili donatori.

Tabela 5: Procent pomoći isplaćene u vidu podrške za inicijative koje primjenjuju pristupe zasnovane na programu (PBA) u kalendarskoj 2008. godini

Donatorska agencija	Pristupi zasnovani na programu (PBAs)			Ukupno isplaćena pomoć (mil. €) d	%
	Direktna budžetska podrška za podršku PBA (mil. €)	Ostali oblici pomoći pruženi za podršku PBA (mil. €)	Ukupno za PBA (mil. €)		
	a	b	c=a+b		
Austrija/ADC	-	-	0.27	1.97	13.68%
Belgija	-	-	-	-	-
Kanada/CIDA	-	-	-	-	-
Francuska	-	-	-	-	-
Grčka	-	-	-	-	-
Njemačka	-	-	-	-	-
Mađarska	0	0	0	0.215	0%
Italija/IC	-	-	-	-	-
Japan/JICA	-	-	-	-	-
Koreja	-	-	-	-	-
Kuvajt	-	-	-	-	-
Nizozemska	-	-	-	-	-
Norveška	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-
Saudijska Arabija	-	-	-	-	-
Španija/AECID	0	0	0	4.23	0%
Švedska/SIDA	0.25	0	0.25	5.63	4.44%
Švicarska/SDC/SECO	0.01	0	0.014	10.90	2.29%
UK/DFID	-	-	0.55	3.35	16.40%
USA/USAID	0	0	5.85	20.45	28.60%
Turska	-	-	-	-	-
EC	-	-	-	-	-
UNFPA	-	-	-	-	-
UNHCR	-	-	-	-	-
UNICEF	-	-	0	0.38	0%
IOM	-	-	4.04	4.04	100%
ILO	-	-	-	0.28	-
WHO	0	0	0	0.29	0%
UNDP	-	-	0	17.92	0%
Svjetska banka	-	-	0	17	0%
IFAD	-	-	-	-	-
OSCE	-	-	-	-	-
Ostali donatori	-	-	-	-	-
UKUPNO	0.264	-	10.97	39.92	13.78%

U 2008. godini pomoć donatora u vidu podrške pristupu zasnovanom na programu kretala se od 2,29% do 100%. Općenito, donatori ne koriste pristup zasnovan na programu jer je ovaj pristup dosta nerazvijen u zemlji i oni koji ga koriste raspoređuju samo male iznose sredstava za podršku ovakvih inicijativa. U toku 2008. godine, samo 13,78% sredstava pomoći obuhvaćene upitnikom za koju je korišten pristup zasnovan na programu, u potpunosti ispunjava ove kriterije.

U skladu sa odgovorima donatora, od bilateralnih donatora pristup zasnovan na programu koristili su Švedska/SIDA za dva programa koja je vodila vlada (reforma javne uprave i zajednički fond za državni Sud (Sud BiH)), USA/USAID za projekte (ELMO i TARA i US Trezor);UK /DFID za jedan od njihovih projekata (projekat podržavne konkurentnosti proveden kroz trust fond Svjetske banke/Međunarodne finansijske korporacije koji koriste i drugi donatori) i Švicarska/SDC/SECO za jedan projekat - DEP Podrška Državnoj strategiji razvoja i Strategiji socijalne uključenosti. Jasno je da obim u kojem donatori mogu koristiti ove pristupe također ovisi o nivou do kojeg Vlada BiH podržava i uspostavlja takve pristupe.

Pokazatelj 10 – Provođenje zajedničkih misija i analiza

Globalni cilj za 2010. godinu za Pokazatelj 10: 40% donatorskih misija na terenu se provode zajednički i 66% analitičkog posla u zemlji se provodi zajedno.

Pokazatelj 10 procjenjuje nivo do kojeg donatori koordiniraju svoje aktivnosti u partnerskoj zemlji. Poboljšana koordinacija donatora će vjerovatno imati za rezultat smanjenje dupliciranja misija na terenu i analitičkih pregleda, a u isto vrijeme smanjit će troškove za partnerske zemlje u pogledu planiranja, provedbe, praćenje i evaluacije aktivnosti koje se odnose na donatore. Pariška deklaracija prepoznaje da donatori imaju odgovornost osigurati, u onoj mjeri u kojoj je moguće, da misije i analitičke aktivnosti poduzimaju zajedno, odnosno da se teret takvog posla dijeli (OECD 2008).

Pokazatelj 10 podijeljen je na dvije odvojene mjere: Pokazatelj 10a procjenjuje procent zajedničkih donatorskih misija u partnerskoj zemlji; i Pokazatelj 10b evidentira procent zajedničkog analitičkog rada na nivou zemlje – bilo sa vlastima partnerske zemlje ili u okviru donatorske zajednice (ili oboje).

Pokazatelj 10a – Zajedničke misije

Tabela 6: Procent donatorski misija na terenu provedenih u kalendarskoj 2008. godini

Donatorska agencija	Broj misija koordiniranih sa drugim donatorima a	Broj misija u BiH b	2008 % c = a / b * 100
Austrija/ADC	0	4	0%
Belgija	-	-	-
Kanada/CIDA	-	-	-
Francuska	-	-	-
Grčka	-	-	-
Njemačka	-	-	-
Mađarska	0	2	0%
Italija/IC	-	-	-
Japan/JICA	0	5	0%
Koreja	-	-	-
Kuvajt	-	-	-
Nizozemska	-	-	-
Norveška	-	-	-
Portugal	-	-	-
Saudijska Arabija	-	-	-
Španija/AECID	0	0	0%
Švedska/SIDA	1	5	20%
Švicarska/SDC/SECO	0	7	0%
UK/DFID	0	1	0%
USA/USAID	1	10	10%
Turska	-	-	-
EC	0	6	0%
UNFPA	0	1	0%
UNHCR	-	-	-
UNICEF	0	1	0%
IOM	0	1	0%
ILO	1	6	16.67%
WHO	0	1	0%
UNDP	0	6	0%
Svjetska banka	6	28	21.43%
IFAD	-	-	-
OSCE	-	-	-
Ostali donatori	-	-	-
UKUPNO	9	84	10.71%

Pokazatelj 10a procjenjuje procent zajedničkih donatorskih misija u partnerskoj zemlji. Ukupan broj donatorskih misija obuhvaćenih upitnikom u 2008. godini, iznosio je 84, od kojih je 9 koordinirano sa drugim donatorima, te je prosječan pokazatelj 10,7%.

Prema rezultatima dobivenim iz donatorskog upitnika, Svjetska banka je provela najveći broj misija u BiH (28) od kojih su 6 bile u koordinaciji sa drugim donatorima. Švedska/SIDA provela je 5 misija od kojih je jedna koordinirana sa drugim donatorom, a ILO je proveo 6 misija od kojih je jedna koordinirana sa drugim donatorom. UNDP je proveo 6 misija, Svjetska zdravstvena organizacija (1), IOM (1), Austrija/ADC (5), EC (6), UNFPA (1), UK/DFID jednu (1), Mađarska dvije (2), UNICEF jednu (1) i Švicarska/SDC/SECO (7) i nijedna od ovih misija nije bila zajednička misija.

Pokazatelj 10b – Zajednički analitički rad u zemlji

Tabela 7: Procent koordiniranih izvještaja/pregleda/evaluacija/procjena provedenih u zemlji u toku kalendarske 2008. godine

Donatorska agencija	Broj aktivnosti koordiniranih sa drugim donatorima a	Broj izvještaja/pregleda/evaluacija/procjena b	2008 % c = a / b
Austrija/ADC	0	4	0%
Belgija	-	-	-
Kanada/CIDA			
Francuska			
Grčka	-	-	-
Njemačka			
Mađarska	0	2	0%
Italija/IC			
Japan/JICA	0	0	0%
Koreja	-	-	-
Kuvajt	-	-	-
Nizozemska			
Norveška			
Portugal	0	0	0%
Saudijska Arabija	0	6	0%
Španija/AECID	0	5	0%
Švedska/SIDA	0	2	0%
Švicarska/SDC/SECO	0	3	0%
UK/DFID	-	-	-
USA/USAID	1	10	10%
Turska	0	1	0%
EC	-	-	-
UNFPA	0	15	0%
UNHCR	0	17	0%
UNICEF	0	3	0%
IOM	0	6	0%
ILO	1	8	12.5%
WHO	2	5	40%
UNDP	-	-	-
Svjetska banka	-	-	-
IFAD	-	-	-
OSCE	4	87	4.60

Ukupan broj izvještaja/pregleda/evaluacija/procjena provedenih od strane donatora u 2008. iznosio je 87 od kojih je 4 provedeno sa drugim donatorima, te je prosječan pokazatelj 4,60%. UNDP je proveo osam (8) analitičkih studija od kojih je jedna (1) koordinirana sa drugim donatorom; Svjetska banka provela je 5 analitičkih aktivnosti od kojih su 2 provedene sa drugim donatorima; EC je organizirala 10 analitičkih misija od kojih je jedna provedena sa drugim donatorom, dok 6

studija koje su provedene od strane Švedske/SIDA-e (6), i 2 studije provedene od strane UK/DFID-a, (5) od strane Švicarske/SDC/SECO, (15) UNICEF-a, (4) Austrije/ADC, (3) od strane USA/USAID-a, (17) IOM-a, (3) ILO-a, (6) Svjetske zdravstvene organizacije te 2 provedene od strane Mađarske nisu bile u saradnji sa bilo kojim drugim donatorom. Španija/AECID nije organizirala analitičke studije u BiH u 2008. godini.

IV. UPRAVLJANJE USMJERENO KA REZULTATIMA

Upravljanje usmjereno ka rezultatima je četvrto načelo Pariške deklaracije koje poziva donatore i zemlje primateljke pomoći da se zajedno obavežu na „upravljanje i provedbu pomoći na način koji je usmjeren na željene rezultate i koji koristi dostupne informacije kako bi se poboljšao proces donošenja odluka“ (stav 43, Pariška deklaracija). Ovo načelo preporučuje korištenje: (i) sveobuhvatnog vertikalno integriranog 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, ovo načelo 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 učinka kako bi procijenile napredak ostvaren u odnosu na (a) državne razvojne strategije i (b) sektorske programe.

Pokazatelj 11- Da li zemlje imaju okvir za praćenje zasnovan na rezultatima?

Globalni cilj za 2010. godinu za Pokazatelj 11: smanjiti za jednu trećinu procent zemalja koje nemaju transparentne okvire za praćenje zasnovane na rezultatima (tj. smanjiti za jednu trećinu broj zemalja koje ne postižu najmanje ocjenu B).

Pokazatelj 11 procjenjuje kvalitet okvira za praćenje zasnovan na rezultatima zemlje primatelja pomoći. Koristi podatke prikupljene kao dio procjene Svjetske banke o *Državnim razvojnim strategijama zasnovanim na rezultatima: procjene i budući izazovi*. Ovaj pregled usmjeren je na tri određena aspekta okvira za praćenje zasnovano na rezultatima: kvalitet dobivenih informacija, pristup informacijama za interesne grupe, i omjer u kojem se takve informacije koriste unutar sistema praćenja i evaluacije na nivou države. Ocjene su izražene u bodovima od A (visoko) do E (nisko), a B predstavlja „u velikoj mjeri izrađen okvir praćenja zasnovan na rezultatima.“ (OECD 2008b).

Prema izvještaju Svjetske banke o *Državnim razvojnim strategijama zasnovanim na rezultatima: procjene i budući izazovi iz decembra 2007*²⁶ BiH je imala ocjenu C (broj bodova 2,6 – 3,5) što znači „da je ostvaren napredak, iako još uvijek nedovoljan te postoji osnova za ostvarenje značajnijeg napretka“.

Srednjoročna razvojna strategija je istekla u januaru 2008. godine, odnosno kada je započeo rad na novoj Državnoj razvojnoj strategiji (2008-2013) i Strategiji socijalne uključenosti. Nijedna od ovih strategija nije završena ili usvojena u 2008. ili 2009. godini. Međutim, kako je već navedeno, u vrijeme pisanja ovog izvještaja strategije su u završnom nacrtu. Različite inicijative su u fazi planiranja za uspostavu sistema praćenja i evaluacije kojim će upravljati zemlja, posebno u okviru Direkcije za ekonomsko planiranje (DEP), a kada je u pitanju pružanje donatorske pomoći u Sektoru za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći.

Kvalitet podataka o razvoju

Kvalitet statističkih podataka u BiH treba unaprijediti, kao i podatke koji se odnose na mjerenje siromaštva. Posljednji popis stanovništva proveden je 1991. godine, a sljedeći popis stanovništva planiran je za 2011.²⁷

Istraživanje – *Živjeti u BiH*²⁸ koje je obuhvatilo socio-ekonomske podatke za pojedince i domaćinstva iz više od 3.000 domaćinstava iz urbanih i ruralnih područja oba entiteta BiH provedeno je 2002. godine. Zasnovano je na *Anketi o*

²⁶ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:21790579~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>

²⁷ <http://www.swissbih.com/v1/index.php/vijesti/bosna-i-hercegovina/4770-popis-stanovnitva-2011-uz-pitanja-o-vjeri-i-naciji>

životnom standardu koju je 2001. godine provela Svjetska banka u saradnji sa institucijama za statistiku. Posljednje naknadno istraživanje/anketa provedeno je 2004. godine, kao sredstvo za praćenje provedbe Srednjoročne razvojne strategije koje je izvršila Direkcija za ekonomsko planiranje. Agencija za statistiku BiH je provela *Klastersko istraživanje višestrukih indikatora* koje je dalo korisne podatke o siromaštvu i domaćinstvima za 2006. godinu. *Anketa o budžetu domaćinstva za 2007. godinu u Bosni i Hercegovini* provedena je u partnerstvu sa Agencijom za statistiku BiH, Federalnim zavodom za statistiku i Republičkim zavodom za statistiku Republike Srpske. *Anketa o budžetu domaćinstva* je druga ove vrste provedena u BiH, a prva je provedena 2004. godine. Sadrži analizu podataka ankete o budžetu domaćinstva iz 2007. godine, daje uvid i analizu društveno-ekonomskih karakteristika domaćinstava u BiH, učešća na tržištu rada, uvjeta stanovanja, nivo i strukturu rashoda domaćinstva i analizu siromaštva, te poglavlje koje poredi rezultate iz anketa o budžetu domaćinstva iz 2007. i 2004. godine. Dokumenti sa mikropodacima i baza koja sadrži zbirne podatke bit će dostupni na Internet stranicama statističkih institucija: www.bhas.ba, www.fzs.ba i www.rzs.rs.ba. Istraživački projekat – *Anketa o radnoj snazi* prvi put je provedena od strane statističkih institucija u Bosni i Hercegovini u aprilu 2006. godine (Agencija za statistiku BiH - BHAS, Federalni zavod za statistiku – FZS, i Republički zavod za statistiku Republike Srpske – RZSRS).²⁹

Anketa o budžetu domaćinstva, zajedno sa *Anketom o radnoj snazi*, koja se počela raditi 2006. godine i provodi se na godišnjoj osnovi, trebala bi statističkom sistemu u BiH osigurati pouzdane i uporedive podatke iz domaćinstava. Rezultati anketa bi trebali predstavljati daljnji poticaj vladama da investiraju resurse i kontinuirano podržavaju provedbu godišnjih i periodičnih istraživanja/anketa u skladu sa evropskim standardima.

V. ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST

Pokazatelj 12 - Zajednička odgovornost

Globalni cilj za 2010. godinu za Pokazatelj 12: Sve partnerske zemlje imaju uspostavljene procese zajedničkih procjena.

Peto načelo Pariške deklaracije procjenjuje da li zemlja ima transparentne i mjerljive okvire za procjenu učinka, za zajedničko ocjenjivanje napretka u odnosu na preuzete obaveze u okviru partnerstva. Zajedničke procjene napretka zasnovane su na Rimskoj ili Pariškoj deklaraciji, ili na lokalnom planu usklađenosti i prilagođenosti. Trenutno, u Bosni i Hercegovini ne postoje razvijeni mehanizmi za zajedničku odgovornost, iako se ovaj izvještaj može smatrati prvim korakom ka uspostavljanju takvog mehanizma. Zemlja planira raditi sa donatorima na uspostavi i provedbi Plana aktivnosti koji obuhvata obaveze vlade i donatora i aktivnosti koje će procjenjivati svake godine, o kojima će se razgovarati i postizati sporazum između vlade i donatora. Ovo će predstavljati polaznu osnovu za zajedničku procjenu i zajedničku odgovornost.

Proces istraživanja koristi sljedeći kriterij kako bi se utvrdilo da li partnerske zemlje i donatori provode zajedničke procjene napretka: (i) *široki dijalog* koji uključuje cijeli niz interesnih grupa iz zemlje (različiti vladini odjeli, uključujući resorna ministarstva i odgovarajuće odsjeke) i donatore (bilateralne, multilateralne i globalne inicijative) te, po mogućnosti, civilno društvo; (ii) *državni mehanizmi za praćenje napretka* (odnosno, formalan proces mjerenja napretka i praćenja procjene na redovnoj osnovi), (iii) *ciljevi zemlje* (odnosno, utvrđivanje ciljeva zemlje u smislu poboljšanja i/ili se donatori i vlade mogu dogovoriti da dodaju pokazatelje koji su od značaja za specifičnu situaciju u zemlji, i (iv) *podrška na visokom nivou* (odnosno, procjena treba biti transparentna, njome treba upravljati zemlja i treba je podržavati vodstvo zemlje, te trebaju biti osigurani dovoljni resursi (OECD 2008).

²⁸ *Živjeti u BiH* proveli su RS Zavod za statistiku, FBiH Zavod za statistiku i BiH Agencija za statistiku u saradnji sa Birks Sinclair (BSAL), Neovisnim birom za humanitarna pitanja (IBHI) i Institutom za socio-ekonomska istraživanja Essex University (ISER) uz finansijsku podršku DFID-a.

²⁹ http://www.bhas.ba/ANKETE/hbs_07/hbs_07_000-en.pdf

POLAZNE OSNOVE I OECD CILJEVI

DOLJE NAVEDENA TABELA predstavlja sažetak osnovne analize za Bosnu i Hercegovinu za 2008. sa OECD ciljevima Pariške deklaracije za 2010. godinu.

Tabela 8: Poređenje rezultata osnovne analize za BiH i OECD ciljeva

Načela Pariške deklaracije	POKAZATELJI		BiH	CILJEVI PARIŠKE DEKLARACIJE ZA 2010.
			2008 POLAZNA OSNOVA	
VLASNIŠTVO	1	Državna razvojna strategija	U fazi usvajanja	Najmanje 75% partnerskih zemalja ima operativne razvojne strategije
UKLAPANJE	2a	Pouzdana sistemi upravljanja javnim finansijama	3.5 (umjereno visoko)	Upravljanje javnim finansijama – pola partnerskih zemalja napreduje za najmanje jednu jedinicu (odnosno, 0,5 bodova) na PFM/ CPIA (Procjena državne politike i institucija) na skali učinka
	2b	Pouzdana sistemi nabavki	Nije dostupna procjena	Nabavka – 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.
	3	Sredstva pomoći prilagođena državnim prioritetima	Nije dostupna procjena	Prepoloviti razliku — smanjiti na pola procent sredstava pomoći za vladin sektor koji nije evidentiran u vladinom budžetu (budžetima) uz najmanje 85% pomoći evidentirano u budžetu)
	4	Jačanje kapaciteta kroz koordiniranu podršku	Državna razvojna strategija je u fazi usvajanja	50% protoka sredstava za tehničku saradnju implementirani putem koordiniranih programa u skladu sa državnim razvojnim strategijama.
	5a	Korištenje sistema upravljanja javnim finansijama u zemlji (protok pomoći)	0,71% (veoma nizak)	90% donatora koristi državne sisteme upravljanja javnim finansijama i ostvareno smanjenje za jednu trećinu u % pomoći za javni sektor u okviru koje se ne koriste državni sistemi upravljanja finansijama (broj bodova 3,5-4,5)
	5b	Korištenje državnih sistema nabavke (protok pomoći)	1,74% (veoma nizak)	90% donatora koristi državne sisteme nabavki i ostvareno smanjenje za jednu trećinu % pomoći za javni sektor koji ne koristi državne sisteme nabavki.
	6	Ojačati kapacitet za izbjegavanje paralelnih jedinica za provedbu projekata	59 paralelnih jedinica (visoko)	Smanjiti za dvije trećine broj paralelnih jedinica za provedbu projekata.
	7	Pomoć je u većoj mjeri predvidljiva	21,63% (nisko)	Prepoloviti razliku — smanjiti na pola procent pomoći koja se ne isplaćuje u toku finansijske godine za koju je planirana
	8	Pomoć je neuvjetovana	7,89% (dobro)	Nastaviti sa napretkom
	HARMONIZACIJA	9	Korištenje zajedničkih aranžmana ili procedura	13,78% (nisko)
10a		Zajedničke misije	10.71% (nisko)	40% donatorskih misija na terenu su zajedničke
10b		Zajednički analitički rad u zemlji	4.60% (veoma nizak)	66% analitičkog rada u zemlji je zajedničkog karaktera
UPRAVLJANJE USMJERENO KA REZULTATIMA	11	Okvir za praćenje zasnovan na rezultatima	Trenutno ne postoji	Smanjiti razliku za jednu trećinu — Smanjiti za jednu trećinu procent zemalja bez transparentnih i mjerljivih okvira za procjenu učinka
ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST	12	Zajednička odgovornost	Osnovna analiza je prvi korak	Sve partnerske zemlje imaju sisteme za zajedničku procjenu

ZAKLJUČCI

Bazna analiza pokazuje da se od BiH institucija i donatora očekuju veliki napori kako bi se osigurao veći nivo primjene načela Pariške deklaracije u zemlji.

Donatori se pridržavaju samo malog broja načela Pariške deklaracije u Bosni i Hercegovini. Veliki dio donatorske pomoći pružen u zemlji od 1995. godine je, nesumnjivo, ostvario značajan utjecaj. Međutim, analiza pokazuje da se većina pomoći i dalje pruža na način nad kojim država nema vlasništvo, koji nije prilagođen državnim sistemima, te koji nije u velikoj mjeri usklađen između različitih donatora niti se efikasno prati.

U području **vlasništva**, državna razvojna strategija je u fazi usvajanja, što ima za posljedicu nemogućnost analitičke procjene u smislu ovog načela. Evidentno je također da u mnogim sektorima ne postoji niti državna niti entitetska sektorska strategija.

Bosna i Hercegovina pokazuje pozitivne znakove u pogledu kvaliteta sistema upravljanja javnim finansijama i poboljšanja u politikama nabavki, koji su potrebni kako bi se poboljšali uvjeti za veću prilagođenost vanjske pomoći. Međutim, donatori pokazuju veoma malu namjeru da koriste ove sisteme, odnosno radije koriste svoje sisteme finansijskog upravljanja i nabavke u velikom broju slučajeva. Isto tako, prisutna je raširena pojava korištenja paralelnih jedinica za provedbu projekta.

Kako je i navedeno u Pregledu aktivnosti donatora, neki donatori zajednički rade na određenim projektima, ili praktiraju pristup udruživanja sredstva u zajednički fond, no to je i dalje izuzetak, a ne pravilo. Istraživanja pokazuju da su glavni pokazatelji **harmonizacije** i dalje niski, te da se mali broj donatorskih misija ili analitičkog rada provodi uz zajedničke napore, te da je korištenje pristupa zasnovanih na programu u začetku.

BiH još uvijek nema uspostavljen sveobuhvatan okvir praćenja zasnovan na rezultatima, iako postoje planovi da se takav okvir uspostavi kao dio aktivnosti provedbe državne razvojne strategije. Shodno tome, trenutno nije moguće dati pozitivnu ocjenu o načelu **upravljanja usmjerenog ka rezultatima**. Općenito, donatori se oslanjaju na svoje procedure praćenja i evaluacije zbog nepostojanja državnog okvira.

Na kraju, ova analiza se može smatrati kao prvi korak u ostvarenju **zajedničke odgovornosti** između donatora i institucija BiH u primjeni načela Pariške deklaracije. Kao takva, ova bazna analiza ne može biti pozitivna u pogledu ovog pitanja, no budući izvještaji bi trebali ukazati na poboljšanja ostvarena u ovoj oblasti.

Svrha osnovne analize nije utvrđivanje odgovornosti za postojeće stanje, nego **identifikacija onoga što se treba promijeniti** kako bi se zemlja približila poštivanju načela Pariške deklaracije, i shodno tome, bolje i djelotvornije korištenje pomoći. U tom smislu, rezultati analize navode da je potreban daljnji zajednički rad domaćih institucija i donatora. Bitno je naglasiti kako su Državna razvojna strategija i Strategija socijalne uključenosti pripremljene i poslana na Vijeće ministara BiH, te se očekuje njihovo skoro usvajanje. Ujedno bi donatori i institucije BiH trebali razmotriti način kako prepoznati poboljšanje u svim oblastima i u većoj mjeri koristiti državne sisteme za korištenje vanjske pomoći.

Čest argument kojim donatori obrazlažu nastavak daljnjeg korištenja svojih praksi, koje nisu u skladu sa načelima Pariške deklaracije, jest upravo zbog nedostatka smjernica ili uputstava od strane institucija BiH. Ministarstvo financija i trezora / Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći i donatori nastavit će raditi na rješavanju ovih pitanja, s namjerom potpunog postizanja ciljeva definiranih načelima Pariške deklaracije.