



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

Izvešće o napretku u primjeni načela
Pariške deklaracije o efikasnoj pomoći
u Bosni i Hercegovini – 2011. godina

Sarajevo, veljača 2013. godine

Sadržaj:

UVOD	4
PARIŠKA DEKLARACIJA O EFIKASNOSTI POMOĆI.....	4
ISTORIJAT KOORDINACIJE POMOĆI U BOSNI I HERCEGOVINI	5
METODOLOGIJA IZRADE ANALIZE	5
NAČELA PARIŠKE DEKLARACIJE	6
I. VLASNIŠTVO	6
Pokazatelj 1 – Operativna razvojna strategija	6
II. UKLAPANJE	6
Pokazatelj 2a – Pouzdani sustavi upravljanja javnim financijama	7
Pokazatelj 2b – Pouzdani sustavi javnih nabavki	8
Pokazatelj 3– Tokovi pomoći prilagođeni razvojnim prioritetima	9
Pokazatelj 4 – Jačanje kapaciteta kroz koordiniranu potporu	9
Pokazatelj 5 – Korištenje sustava zemlje	9
Pokazatelj 5a – Korištenje sustava upravljanja javnim financijama (protok pomoći).....	10
Pokazatelj 5b – Korištenje sustava 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 neuvjetovana.....	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 utemeljen 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 europske integracije
DMR	Pregled aktivnosti donatora
EBRD	Europska banka za obnovu i razvitak
EIB	Europska investicijska banka
EU	Europska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
IDA	Međunarodna asocijacija za razvitak
IPA	Instrument predpristupne pomoći
MFT	Ministarstvo financija i trezora BiH
MoU	Memorandum o razumijevanju
MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa
ODA	Zvanična razvojna pomoć
OECD-DAC	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvitak – Odbor za razvojnu pomoć
PBA	Pristup utemeljen na programu
PFM	Upravljanje javnim financijama
PJI	Program javnih investicija
PIU	Jedinica za provedbu projekta
RS	Republika Srpska
SAA/SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SCIA	Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći
SDC/SECO	Švicarska agencija za razvitak i suradnju / Državno tajništvo za ekonomska pitanja
SRS	Srednjoročna razvojna strategija
USA/USAID	Sjedinjene Američke Države/Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvitak

UVOD

Bosna i Hercegovina je, prema zvaničnim procjenama za 2011. godinu, imala 3.839.737 stanovnika¹, nominalni BDP od 25.474 milijuna 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 županija sa 79 općina, Republika Srpska je administrativno podijeljena na 62 općine⁴, dok je Brčko zasebna administrativna jedinica-Distrikt.

Bosna i Hercegovina je u lipnju 2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Europskom unijom (EU) i time ušla u fazu u kojoj je potrebno postići određenu razinu razvitka i ispuniti uvjete za EU članstvo, za što će biti potrebna dodatna potpora donatorske zajednice u Bosni i Hercegovini. BiH ekonomija je u 2011. godini zabilježila stagnaciju obzirom da su se novi val finansijske krize u Europi kao i globalni rast cijena negativno odrazili na ekonomski rast zemlje. Iako je finansijska i monetarna stabilnost održana, kvaliteta javnih financija će zahtijevati dalja unapređenja kao i dalje unapređenje učinkovitosti sredstava međunarodne pomoći.

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

PARIŠKA DEKLARACIJA O EFIKASNOSTI POMOĆI

Najznačajniji događaj na globalnoj razini vezan za efikasnost međunarodne pomoći bilo je potpisivanje **Pariške deklaracije o efikasnoj pomoći** u ožujku 2005. godine, kojim se preko 100 donatora i zemalja u razvitku (partnerske zemlje) obvezalo da će razvojnu pomoć usmjerenu u ostvarivanje globalnih razvojnih ciljeva učiniti učinkovitijom. Pariškom deklaracijom su utvrđene aktivnosti vezane za unapređenje kvalitete pomoći i njenog utjecaja na razvitak partnerske zemlje kroz primjenu pet temeljnih načela. *Vlasništvo, Uklapanje, Usklađivanje, Upravljanje usmjereno ka rezultatima i Međusobna odgovornost.*

Za praćenje i mjerenje napretka u implementaciji načela Pariške deklaracije o efikasnoj pomoći, definirano je **12 pokazatelja i iz njih 56 proisteklih obveza**. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvitak (OECD) zadužena je za praćenje implementacije načela Pariške deklaracije, i do danas je organizirala 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 obvezu da poduzima aktivnosti usmjerene na unapređenje efikasnosti razvojne pomoći kao i redovitog praćenja napretka realiziranog u toj oblasti.

Iste godine, Bosna i Hercegovina je, u cilju utvrđivanja početnog stanja, sprovela prvo istraživanje o primjeni načela 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“, priopćenje 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 upoznao se sa *Godišnjim izvješćem 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 sudjelovala u OECD Globalnom monitoringu o implementaciji načela Pariške deklaracije, u cilju praćenja napretka ostvarenog u 2010. godini. Rezultati ovog monitoringa objavljeni su u Izvješću „*Efektivnost pomoći 2005-2010: Napredak u implementaciji Pariške deklaracije*“. Vijeće ministara BiH se upoznao sa ovim Izvješćem 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 učinkovitosti sustava koordinacije međunarodne pomoći u Bosni i Hercegovini“, što je između ostalog, obuhvatilo prijenos nadležnosti za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći, izuzev EU pomoći, iz Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa u Ministarstvo financija i trezora.

U listopadu 2008. godine, u Ministarstvu financija i trezora uspostavljen je Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći u cilju daljeg unapređenja suradnje 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 Tajništva Foruma za koordinaciju donatora (DCF), koji je iz poluzvanične platforme za razmjenu informacija između donatora prerastao u mehanizam koordinacije institucija BiH sa donatorima, članicama DCF-a.

METODOLOGIJA IZRADE ANALIZE

Pri izradi Izvješća korišteni su podaci koje su dostavile BiH institucije sa svih razina vlasti, članice 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, Izvješće za 2011. godinu za izračunavanje koristi valutu euro, a ne američki dolar.

Ministarstvo financija i trezora ovim putem se želi zahvaliti predstavnicima institucija Bosne i Hercegovine na svim razinama vlasti i članicama DCF-a u BiH, koji su svojim aktivnim sudjelovanjem omogućile izradu ovog Izvješća.

NAČELA PARIŠKE DEKLARACIJE

I. VLASNIŠTVO

Pokazatelj 1 – Operativna razvojna strategija

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

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

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

Operativna vrijednost razvojnih strategija i politika se procjenjuje na temelju tri kriterija: (I) postojanje jedinstvenog strateškog okvira, (II) utvrđivanje prioriteta unutar okvira, i (III) strateška veza sa proračunom⁵. Svjetska banka rangira razvojne strategije zemlje prema operativnoj vrijednosti na skali od pet razina, koja počinje od A (veoma visoko), do E (veoma nisko).

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

II. UKLAPANJE

Drugo načelo Pariške deklaracije, **uklapanje** u izravnoj je vezi sa mogućnošću partnerske zemlje da uspostavi pouzdane sustave i procedure financijskog upravljanja. U tom kontekstu, donatorima se preporučuje da jačaju i koriste postojeće financijske sustave partnerskih zemalja kako bi isti postigli međunarodne standarde.

Procjena uklapanja vrši se na temelju više *pokazatelja (od 2 do 8)* i to kroz pregled uklapanja ODA pomoći u sustav javnih financija, javnih nabavki, interne revizije, sustave statistike i evaluacije, korištenju pristupa utemeljenih na programu (PBA) u izradi proračuna kao i u pružanju neuvjetovane pomoći.

Pariška deklaracija je definirala dvije komponente koje služe kao temelj za procjenu *pokazatelja 2*, pri čemu se *pokazatelj 2a* odnosi na uspostavu i korištenje pouzdanih sustava za upravljanje javnim financijama, a *pokazatelj 2b* na uspostavu i korištenje pouzdanih sustava javnih nabavki.

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

Pokazatelj 2a – Pouzdani sustavi upravljanja javnim financijama

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 utemeljena na bodovima iz izvješća „Procjena državnih politika i institucija (CPIA)⁶ koji priprema Svjetska banka za sve IDA zemlje. Za ocjenu kvalitete sustava upravljanja javnim financijama⁷, 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) imati sveobuhvatan i pouzdan proračun vezan za prioritete definirane politikama; (II) imati učinkovite sustave upravljanja financijama kako bi se osiguralo namjensko korištenje proračunskih sredstava na kontroliran i predvidljiv način; i (III) računovodstveno i financijsko izvještavanje, uključujući izradu i reviziju javnih računa.

Svjetska banka je u dijelu CPIA koji procjenjuje kvalitetu sustava upravljanja javnim financijama, 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 definira upravljanje javnim financijama i temelji se na srednjoročnom planiranju. Zakoni kojima je regulirano upravljanje javnim financijama usuglašeni su na svim razinama.

Zakonom o fiskalnom vijeću BiH utemeljeno 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 financijama Institucija Bosne i Hercegovine regulirano je Zakonom o financiranju institucija BiH, Zakonom o proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH, koji se donosi svake godine za narednu fiskalnu godinu.

U Republici Srpskoj, okvir za upravljanje javnim financijama definiran 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 proračunski plan se usklađuje sa izvršenjem i vodi se računa o učinkovitom raspoređivanju sredstava.

U Federaciji BiH, okvir za upravljanje javnim financijama definiran je Zakonom o proračunima 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 proračuna FBiH za tu godinu, kojim se propisuje način njegovog izvršenja.

U Brčko Distriktu, okvir za upravljanje javnim financijama definiran je Zakonom o proračunu, Zakonom o trezoru i Zakonom o izvršenju proračuna, koji se donosi za svaku fiskalnu godinu.

⁶Godišnja CPIA analiza obuhvaća 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 čimbenika koji doprinose rastu i razvitku i smanjenju siromaštva, uz potrebu da se izbjegne nepotrebni teret za proces procjene. Da bi se potpuno naglasila važnost CPIA u procesu dodjeljivanja sredstava utemeljenim na učinku Međunarodne asocijacije za razvitak ukupni bodovi zemlje se nazivaju IRAI.

⁷Utemeljeno na rezultatima pokazatelja 13 u CPIA.

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

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

- Od 2005. godine na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini primjenjuje se “Proces planiranja proračuna u 10 koraka”;
- U cilju definiranja dugoročnih prioriteta i unapređenja proračunskog planiranja, Institucije BiH, Federacija BiH, Republika Srpska i Brčko Distrikt pripremaju Dokumente okvirnih proračuna (DOP), što je posebice važno u kontekstu programskog planiranja proračuna;
- Bolje povezivanje alociranih proračunskih sredstava sa prioritarnim ekonomskim, socijalnim i razvojnim politikama svih razina vlasti u Bosni i Hercegovini, kroz uvođenje i implementiranje programskih proračuna. Iako je BiH postigla napredak u ovoj oblasti u odnosu na druge zemlje iz regije, ipak je potrebno još vremena da se sa sadašnjih proračuna, utemeljenih samo na ekonomskim kategorijama (linearno planiranje proračuna), pređe na proračune utemeljene na konkretnim programima (programsko planiranje proračuna).

Također, u sklopu reforme javnih financija koja je započela 2009. godine, ključni element čini razvitak i jačanje sustava i procedura javne financijske kontrole (PIFC) u institucijama BiH. Sukladno tome uspostavljena je Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora (CHJ), koja za cilj ima jačanje interne kontrole kao i upravljačke odgovornosti rukovoditelja u javnom sektoru u BiH.

Pokazatelj 2b – Pouzdani sustavi 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.

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

Detaljna procjena pozicije Bosne i Hercegovine u pogledu kvalitete, 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 definiran Zakonom o javnim nabavkama BiH⁹ i odgovarajućim podzakonskim aktima, a primjenjuje se na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Ovim Zakonom je ustanovljen sustav javnih nabavki u BiH, prava, dužnosti i odgovornosti sudionika i institucije nadležne za praćenje primjene regulative o javnim nabavkama, u cilju poštovanja načela jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti.

S obzirom da važeći Zakon o javnim nabavkama u BiH nije u potpunosti usuglašen sa postojećim EU direktivama 2004/17 i 2004/18, Agencija za javne nabavke je pokrenula aktivnosti na usvajanju novog zakonodavnog okvira, usklađenog sa europskim praksama i zakonodavstvom¹⁰. Pokrenute aktivnosti su u skladu sa Strategijom razvitka sustava javnih nabavki u BiH za razdoblje 2010-2015 i pratećim Akcijskim planom, usvojenim od strane Vijeća ministara BiH u kolovozu 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.javnenaabavke.gov.ba/index.php?id=10lup&lup=3&jezik=bs>

¹¹<http://www.javnenaabavke.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 postotak sredstava pomoći za javni sektor koji nije evidentiran u proračunu (proračunima), uz najmanje 85% pomoći evidentirano u proračunu

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

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

Sustav izvještavanja o sredstvima pomoći prikazanim u sklopu proračuna u Bosni i Hercegovini još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini, s obzirom da većina donatorskih programa i projekata nije proračunski evidentirana. Iz tog razloga, biti će neophodno provesti dalja unapređenja u svezi 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 koordiniranu potporu

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

Pokazatelj 4 procjenjuje do koje su razine koordinirani programi tehničke suradnje u partnerskoj zemlji. Pariška deklaracija sugerira donatorima da putem koordiniranih programa, usklađenih sa razvojnim strategijama, koriste kapacitete partnerske zemlje i na taj način pomognu njihovu izgradnju.

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

Pokazatelj 5 – Korištenje sustava zemlje

Globalni cilj za Pokazatelj 5:

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

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

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

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

Pokazatelj 5a – Korištenje sustava upravljanja javnim financijama (protok pomoći)

Procjena korištenja sustava upravljanja javnim financijama se vrši kroz analizu primjene kriterija: (I) korištenje proračunskog i trezorskog sustava, (II) korištenje financijskog izvještavanja u proračunu, (III) korištenje sustava revizije i (IV) sva tri sustava zajedno. Prilikom izračunavanja ovog pokazatelja analizira se pomoć kada su ispunjena tri od četiri postavljena uvjeta.

U skladu sa odgovorima dobijenim od donatora, prijavljeno je selektivno korištenje gore navedenih kriterija tijekom 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 sustava javnih nabavki (protok pomoći)

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

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

U skladu sa odgovorima dobijenim od donatora, u 2011. godini, 12,43% razvojne pomoći je koristilo sustav 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 financira; (III) PIU jedinice imenuju eksterno osoblje sukladno pravilima donatorske agencije koja ih financira, i (IV) razina plaća domaćeg osoblja u PIU jedinicama je veći od plaća državnih službenika.

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

Od ukupno 49 jedinica za implementaciju projekata prijavljenih od sudionika 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 postotak pomoći koja se ne isplaćuje tijekom financijske godine za koju je planirana.

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

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

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

Pokazatelj 8 – Pomoć je neuvjetovana

Globalni cilj za Pokazatelj 8: Nastaviti sa napretkom

Pokazatelj 8 procjenjuje omjer u kojem je donatorska pomoć uvjetovana. Pomoć se smatra „uvjetovanom“ 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 neuvjetovane 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 neuvjetovano. Obzirom da za 2011. godinu još nisu objavljeni podaci, vrijednost pokazatelja ostaje nepromjenjena.

III. HARMONIZACIJA

Načelo *harmonizacije* promiče zajednički rad i usklađivanje donatorskih aktivnosti u partnerskoj zemlji, kako bi se smanjili transakcijski troškovi i povećala efikasnost razvojne pomoći. Pariška deklaracija je definirala tri pokazatelja koji služe kao temelj za procjenu ukupne *harmonizacije*: *pokazatelj 9* – postotak korištenja zajedničkih aranžmana utemeljenih na programima *pokazatelji 10a* - postotak zajedničkih misija i *10b* - postotak 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 utemeljenih na programima (PBA pristup).

Pokazatelj 9 procjenjuje omjer u kojem donatori svoja sredstva isplaćuju putem pristupa utemeljenih na programima (PBA pristup) u odnosu na ukupno isplaćena sredstva. Bilo koji PBA pristup koji se primjenjuje treba imati tri glavne karakteristike: (I) partnerska zemlja je odgovorna za utvrđivanje jasnog razvojnog programa (odnosno, sektorske politike) i uspostavu jedinstvenog proračunskog

okvira koji obuhvaća sredstva iz svih izvora financiranja (domaća i vanjska); (II) donatori trebaju koristiti domaće sustave za izradu i implementaciju programa, financijski menadžment, praćenje i procjenu; (III) donatori i partnerske zemlje su zajedno odgovorni za uspostavu 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 razinu do koje donatori međusobno koordiniraju svoje aktivnosti u partnerskoj zemlji. Napredak se mjeri na temelju dva pokazatelja: *pokazatelj 10a* procjenjuje postotak zajedničkih donatorskih misija u partnerskoj zemlji, dok *pokazatelj 10b* evidentira postotak zajedničkog analitičkog rada u zemlji.

Pokazatelj 10a – Zajedničke misije

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

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

Pokazatelj 10b – Zajednički analitički rad

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

IV. UPRAVLJANJE USMJERENO KA REZULTATIMA

Upravljanje usmjereno ka rezultatima je četvrto načelo Pariške deklaracije koje predviđa korištenje: (I) sveobuhvatnog vertikalno integriranog sustava praćenja i evaluacije; (II) korištenje podataka za uklapanje programa, raspodjelu poraćuna, kao i politike, (III) usmjeravanje protoka informacija ka onima koji donose odluke na odgovarajućim razinama; i (IV) izradu točnih podataka putem statističkih sustava.

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

Pokazatelj 11- Okvir za praćenje utemeljen na rezultatima

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

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

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

V. ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST

Pokazatelj 12 - Zajednička odgovornost

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

Načelo *Zajedničke odgovornosti* podrazumijeva unapređenje međusobne odgovornosti i procjenjuje postoji li u partnerskoj zemlji okvir za zajedničko ocjenjivanje napretka domaćih institucija i donatora u realizaciji obveza preuzetih iz partnerstva.

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

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

Načela Pariške deklaracije	Pokazatelji Pariške deklaracije		Globalni ciljevi Pariške deklaracije	Bazna analiza za 2008.	Godišnje izvješće za 2011.
VLASNIŠTVO	1	Operativna razvojna strategija	Najmanje 75% partnerskih zemalja ima operativne razvojne strategije	U fazi usvajanja	D
UKLAPANJE	2a	Pouzdati sustavi upravljanja javnim financijama	Pola 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	Pouzdati sustavi javnih nabavki	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.	Procjena nije dostupna	Procjena nije dostupna
	3	Tokovi pomoći prilagođeni razvojnim prioritetima	Prepoloviti razliku — Smanjiti na pola postotak sredstava pomoći za javni sektor koji nije evidentiran u proračunu /proračunima, uz najmanje 85% pomoći evidentirano u proračunu /proračunima.	Procjena nije dostupna	Procjena nije dostupna
	4	Jačanje kapaciteta kroz koordiniranu potporu	50% protoka sredstava za tehničku suradnju implementirani putem koordiniranih programa u skladu sa razvojnim strategijama.	Razvojna strategija u fazi usvajanja	Procjena nije dostupna
	5a	Korištenje sustava upravljanja javnim financijama (protok pomoći)	90% donatora koristi sustave upravljanja u javnim financijama partnerske zemlje, i ostvareno smanjenje za jednu trećinu % pomoći za koju se ne koriste sustavi upravljanja javnim financijama (broj bodova 3,5-4,5)	0,71%	Procjena nije dostupna
	5b	Korištenje sustava javnih nabavki (protok pomoći)	90% donatora koristi sustave javnih nabavki i ostvareno smanjenje za jednu trećinu % pomoći za javni sektor, koji ne koriste sustave 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 postotak pomoći koja se ne isplaćuje u toku financijske godine za koju je planirana	21,63%	69% (veoma visoko)
	8	Pomoć je neuvjetovana	Nastaviti sa napretkom	7,89%	88% (veoma visoko)
HARMONIZACIJA	9	Korištenje zajedničkih aranžmana ili procedura	66% protoka pomoći osigurano u kontekstu pristupa utemeljenih 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 utemeljen na rezultatima	Smanjiti razliku za jednu trećinu — Smanjiti za jednu trećinu postotak zemalja bez transparentnih i mjerljivih okvira za procjenu učinka	Trenutačno ne postoji	Trenutačno ne postoji
ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST	12	Zajednička odgovornost	Sve partnerske zemlje imaju sustave za zajedničku procjenu	Osnovna analiza je prvi korak	Trenutačno ne postoji

ZAKLJUČCI

Izvješće za 2011 godinu pokazuje da, iako je ostvaren određen stupanj napretka u primjeni pojedinih načela Pariške deklaracije, u narednom razdoblju BiH institucije i donatori trebaju uložiti dodatne napore na provedbi reformskih procesa, koji će omogućiti dalje unapređenje efikasnosti razvojne pomoći.

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

Načelo uklapanja razvojne pomoći u izravnoj je vezi sa mogućnošću partnerske zemlje da uspostavi pouzdane sustave i procedure financijskog upravljanja. Procjena *pokazatelja* (od 2 do 8) koji se koriste za praćenje ovog načela, pokazuje da je u Bosni i Hercegovini u 2011. godini ostvaren napredak u sklopu *pokazatelja* koji mjere broj paralelnih PIU jedinica, predvidljivost i neuvjetovanost razvojne pomoći, kao i korištenje sustava javnih nabavki BiH.

Načelo harmonizacije mjeri se putem *pokazatelja* koji procjenjuju postotak razvojne pomoći koja se implementira kroz pristup utemeljen na programima (PBA), postotak 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.

Obzirom da BiH još uvijek nema usuglašen okvir za praćenje utemeljen na rezultatima, *pokazatelj za načelo upravljanje usmjereno ka rezultatima* nije bilo moguće predstaviti u Izvješću.

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