



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

Извјештај о напретку у примјени принципа
Париске декларације о ефикасној помоћи
у Босни и Херцеговини – 2012. година

Сарајево, март 2014. године

Садржај:

УВОД	4
ПАРИСКА ДЕКЛАРАЦИЈА О ЕФИКАСНОЈ ПОМОЋИ	5
МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ	6
ПРИНЦИПИ ПАРИСКЕ ДЕКЛАРАЦИЈЕ	7
I. ВЛАСНИШТВО	7
Показатељ 1 – Оперативна развојна стратегија.....	7
II. УКЛАПАЊЕ	8
Показатељ 2а – Поуздани системи управљања јавним финансијама.....	8
Показатељ 2б – Поуздани системи јавних набавки	11
Показатељ 3– Токови помоћи прилагођени развојним приоритетима	13
Показатељ 4 – Јачање капацитета кроз координисану подршку	13
Показатељ 5 – Коришћење система земље	14
Показатељ 5а – Коришћење система управљања јавним финансијама (проток помоћи)	15
Показатељ 5б – Коришћење система јавних набавки (проток помоћи).....	15
Показатељ 6 – Избјегавање паралелних структура за имплементацију пројеката	16
Показатељ 7 – Помоћ је у већој мјери предвидљива	17
Показатељ 8 –Помоћ је неусловљена	17
III. ХАРМОНИЗАЦИЈА	18
Показатељ 9 – Коришћење заједничких аранжмана или процедура.....	19
Показатељ 10 – Провођење заједничких мисија и анализа	19
Показатељ 10а – Заједничке мисије.....	20
Показатељ 10б – Заједнички аналитички рад.....	20
IV. УПРАВЉАЊЕ УСМЈЕРЕНО КА РЕЗУЛТАТИМА	20
Показатељ 11- Оквир за праћење заснован на резултатима.....	21
V. ЗАЈЕДНИЧКА ОДГОВОРНОСТ	22
Показатељ 12 - Заједничка одговорност	22
ЗАКЉУЧЦИ	25

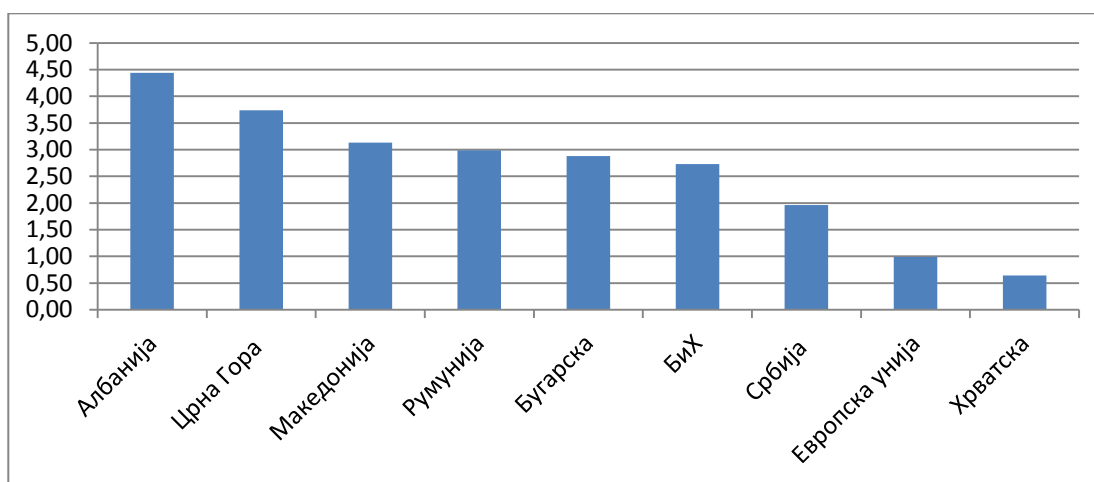
Скраћенице

БДП	Бруто друштвени производ
БиХ	Босна и Херцеговина
BPMIS	Информатички систем за планирање и управљање буџетом
ЦХЈ	Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ
СРПА	Свјетска банка – Процјена државне политике и институција
DCF	Форум за координацију донатора
ДЕП	Дирекција за економско планирање
ДЕИ	Дирекција за европске интеграције
DMD	База података за праћење активности донатора
DMR	Преглед активности донатора
ДОБ	Документ оквирног буџета
EBRD	Европска банка за обнову и развој
ЕУ	Европска унија
ФБиХ	Федерација Босне и Херцеговине
FMC	Финансијско управљање и контрола
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IDA	Међународна асоцијација за развој
IFAD	Међународни фонд за пољопривредни развој
IPA	Инструмент предприсупне помоћи
IT	Информационе технологије
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
КМ	Конвертибилна марка
МФТ	Министарство финансија и трезора БиХ
МСТЕО	Министарство спољње трговине и економских односа
ODA	Званична развојна помоћ
OECD-DAC	Организација за економску сарадњу и развој – Одбор за развојну помоћ
ОМА	Одјел за макроекономску анализу Управног одбора Управе за индиректно опорезивање
PARCO	Канцеларија координатора за реформу јавне управе
PBA	Приступ заснован на програму
PFM	Управљање јавним финансијама
PIFC	Јавна интерна финансијска контрола
PIMIS	Информациони систем за управљање јавним инвестицијама и за праћење активности донатора
PIU	Јединица за провођење пројеката
ПЈИ	Програм јавних инвестиција
РС	Република Српска
SCIA	Сектор за координацију међународне економске помоћи
ТА	Техничка сарадња
УНСТ БиХ	Тим Уједињених нација у БиХ
UNDP	Развојни програм Уједињених нација
USA/USAID	Сједињене Америчке Државе/Агенција Сједињених Америчких Држава за међународни развој

УВОД

Босна и Херцеговина спада у земље на горњој граници средње доходне класе, која је према званичним процјенама за 2012. годину бројала је 3.839.737 становника¹ са 6.709 КМ БДП по глави становника², односно укупним БДП од 25.734 милиона КМ³. БиХ су у претходној декади обиљежила макроекономска кретања која су била типична и за друге земље из регије Југоисточне Европе. Ипак, са оствареном просјечном стопом раста реалног БДП од 2,73% у периоду 2005 - 2012, Босна и Херцеговина је заостала за Албанијом (4,44%), Црном Гором (3,74%), Македонијом (3,13%), те Румунијом (2,99%) и Бугарском (2,88%), а при том остварила већу стопу раста од Србије (1,96%) и Хрватске (0,64%), као и од просјечне стопе раста остварене у Европској унији (0,99%), као што се види на слици 1.

Слика 1. Просјечан раст БДП-а у земљама у регији ЈИ Европе у периоду 2005 - 2012



Извор: База података развојних показатеља Свјетске банке⁴

У Европској унији и цијелој Југоисточној Европи 2009. година је била година најјачег удара кризе, на шта указују сви макроекономски показатељи, које се од тада боре са спорим опоравком и порастом незапослености. Слична ситуација је и са БиХ у којој су почетна позитивна економска кретања забиљежена крајем 2011. и почетком 2012. године нагло заустављена, а стагнација и успоравање је настављено и током цијеле 2012. године, под утицајем свјетске економске и финансијске кризе, као и због пада економских активности у Европској унији и земљама у окружењу. У оквиру БиХ економије су пад индустријске и пад производње електричне енергије, ослабљена домаћа потрошња и веома низак ниво инвестиција (нарочито у приватном сектору), као и застој у провођењу реформи нужних за интеграцију БиХ у ЕУ, додатно придонијели паду економских активности и стагнацији привреде.

У циљу превазилажења негативних макроекономских трендова у БиХ, изазваних вањским и унутрашњим факторима, као и све ограниченијих грант средстава из међународних извора званичне развојне помоћи, неопходно је посебну пажњу посветити даљем унапређивању ефикасности коришћења средстава међународне развојне помоћи, као и праћењу исте. У складу са наведеним, проведено је истраживање и припремљен Извјештај о напретку у

¹ „Демографија 2012“, тематски билтен Агенције за статистику БиХ, Сарајево, 2013, стр. 4.

² „БДП за БиХ 2012 – Производни приступ“, саопштење Агенције за статистику БиХ, 16.12.2013., стр1.

³ Ибид, стр1.

⁴ <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у Босни и Херцеговини за 2012. годину.

ПАРИСКА ДЕКЛАРАЦИЈА О ЕФИКАСНОЈ ПОМОЋИ

Прва формална координација званичне развојне помоћи (ODA), везана је за 1960. годину, када је успостављена Организација за економску сарадњу и развој – Одбор за развојну помоћ (OECD – DAC), гдје су се највећи билатерални донатори могли консултирати у вези питања ефикасности развојне помоћи, те на којем су развијали смјернице за даље унапређење развојних активности. У циљу унапређења пружања мултилатералне помоћи, 1965. године успостављен је Развојни програм Уједињених нација (UNDP), кроз обједињавање постојећих УН канцеларија за помоћ, са циљем превазилажења дуплирања активности имплементираних у оквиру УН развојних програма.

Првобитни напори на координацији билатералне и мултилатералне помоћи највећим су дијелом били усмјерени на праћење обима пружене помоћи и земаља у које је иста била усмјерена. Међутим, пракса је показала да то није довољно, па се у посљедњој декади пажња највећим дијелом усмјеравала на унапређење ефикасности и ефективности међународне развојне помоћи, кроз унапређење координације са и између донатора/кредитора и земаља партнера.

Најзначајнији догађај на глобалном нивоу везан за ефикасност међународне помоћи било је потписивање Париске декларације о ефикасној помоћи у марту 2005. године, којим се преко 100 донатора и земаља у развоју (партнерске земље) обавезало да ће учинити ефикаснијом развојну помоћ усмјерену у остваривање глобалних развојних циљева.

Париском декларацијом утврђене су активности везане за унапређење квалитете помоћи и њеног утицаја на развој партнерске земље кроз примјену пет темељних принципа: *Власништво, Уклапање, Усклађивање, Управљање усмјерено ка резултатима и Међусобна одговорност.*

За праћење и мјерење напретка у имплементацији принципа Париске декларације о ефикасној помоћи, дефинисано је 12 показатеља и из њих 56 проистеклих обавеза.

OECD је задужен за праћење имплементације принципа Париске декларације на глобалном нивоу, док је свака земља партнер прихватила обавезу да редовно прати напредак у тој области. У складу са наведеним, OECD је до данас провео три глобална истраживања (2006, 2008 и 2011 године)⁵.

Босна и Херцеговина је званично приступила Париској декларацији о ефикасној помоћи 2010. године, и тиме преузела обавезу да предузима активности усмјерене на унапређење ефикасности развојне помоћи као и редовног праћења напретка реализованог у тој области.

Исте године, Министарство финансија и трезора је, у циљу утврђивања почетног стања, провело прво истраживање о примјени принципа Париске декларације у Босни и Херцеговини за 2008. као базну годину.

Савјет министара БиХ упознао се са „Годишњим извјештајем о Базној анализи Париске декларације о ефикасној помоћи у Босни и Херцеговини за 2008. годину“, на 144. сједници одржаној 24.02.2011. године.

⁵ Налази глобалних истраживања доступни су на сљедећем линку:
<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/2011surveyonmonitoringtheparisdeclaration.htm>

Такође, Босна и Херцеговина је 2011. године учествовала у ОЕСД Глобалном мониторингу о имплементацији принципа Париске декларације, у циљу праћења напретка оствареног у 2010. години. Резултати овог мониторинга објављени су у Извјештају „Ефективност помоћи 2005-2010: Напредак у имплементацији Париске декларације - Поглавље за Босну и Херцеговину“. Савјет министара БиХ се упознао са Извјештајем на 6. сједници, одржаној 03.05.2012. године.

Крајем 2012. године, Министарство финансија и трезора БиХ, у сарадњи са представницима надлежних институција и члановима Форума за координацију донатора (DCF), провело је друго истраживање о примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у БиХ за 2011. годину. Налазе овог истраживања Министарство је објавило у „Извјештају о напретку у примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у БиХ – 2011. година“, са којим се упознало Савјет министара БиХ на својој 43. сједници, одржаној 26.03.2013. године⁶.

МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ

При изради Извјештаја кориштени су подаци из попуњених упитника, које су доставили учесници истраживања, БиХ институције са свих нивоа власти и донатори, чланови Форума за координацију донатора (DCF), као и из јавно доступних релевантних докумената.

Упитник, базиран на ОЕСД методологији, достављен је на девет БиХ институција на државном и ентитетском нивоу, као и на двадесет и једну донаторску агенцију, међународну организацију и финансијску институцију, чланове DCF-а.

На основу достављених одговора на упитнике, може се констатовати да је у истраживању учествовало седам институција у БиХ, као и тринаест донатора, чланова DCF-а и IFAD⁷ (у даљем тексту донатори). Из наведеног је евидентно да је остварен висок проценат учешћа у истраживању, како представника домаћих институција тако и донатора, што указује на већи степен схватања важности примјене принципа Париске декларације о ефикасној помоћи од стране свих актера укључених у развојну сарадњу у Босни и Херцеговини.

Министарство финансија и трезора овим путем жели да се захвали представницима институција Босне и Херцеговине на свим нивоима власти и донаторима, члановима Форума за координацију донатора у БиХ, који су активно учествовали у истраживању и тиме омогућили израду овог Извјештаја.

⁶ Сви наведени документи доступни су на страници Министарства финансија и трезора БиХ:
<http://www.mft.gov.ba/srb/index.php/2012-07-03-21-36-51/2012-07-03-21-39-00/2012-07-03-21-39-36>

⁷ У процедури приступања у чланство DCF-а.

ПРИНЦИПИ ПАРИСКЕ ДЕКЛАРАЦИЈЕ

I ВЛАСНИШТВО

Показатељ 1 – Оперативна развојна стратегија

Глобални циљ за Показатељ 1 Најмање 75% партнерских земаља има оперативне развојне стратегије.

Власништво је први и централни принцип Париске декларације које процјењује способност партнерских земаља да преузму водећу улогу у креирању, развоју и ефикасном имплементирању властитих развојних политика и развојних стратегија, док се од донатора очекује да подупиру ове напоре кроз пружање подршке капацитетима партнерске земље, који су надлежни за имплементацију развојних политика и стратегија.

Успјешност примјене принципа *власништва* мјери се путем *показатеља 1*, који процјењује оперативну вриједност развојне стратегије за сваку од партнерских земаља, засновано на документу *Преглед развојних стратегија партнерских земаља заснованих на резултатима: процјене и будући изазови*, који израђује Свјетска банка.

Оперативна вриједност развојних стратегија и политика се процјењује на основу три критерија: (I) постојање јединственог стратешког оквира, (II) утврђивање приоритета унутар оквира, и (III) стратешка веза са буџетом⁸. Свјетска банка рангира развојне стратегије земље према оперативној вриједности на скали од пет нивоа, која почиње од А (веома високо) до Е (веома ниско).

У погледу примјене принципа *Власништво*, који се мјери показатељем 1 - оперативна развојна стратегија, може се констатовати да у 2012. години у Босни и Херцеговини није остварен напредак у односу на претходну годину. Обзиром да Стратегија развоја БиХ није усвојена, рејтинг за показатељ 1 остао је „Д“, као и у претходном Извјештају о напретку у примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи за 2011. годину.

Ипак, БиХ је у претходном периоду покренула велики број активности на преузимању лидерства над процесом властитог развоја, као и у дефинисању властитих приоритета развоја и усмјеравања средстава међународне финансијске помоћи у реализацију истих, у циљу постизања одрживог социо-економског развоја. У недостатку јединственог стратешког оквира, утврђивање приоритета заснива се на ентитетским стратегијама, секторским стратегијама и другим стратешким плановима. Повезивање домаћих и страних извора финансирања са стратешким плановима и приоритетима омогућава много боље средњорочно буџетско планирање, извјештавање и евалуацију извршења буџета.

И даље, једно од кључних питања за успоставу ефикасног система планирања и оптималну алокацију средстава је фундаментални квалитет пројектних приједлога. Успостављање система добро припремљених пројеката прописно приоритизованих који је у складу са секторским, ентитетским и развојним стратегијама свих нивоа власти БиХ, представља један од важних

⁸<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:22284087~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>

аспекта за повећање капацитета апсорпције БиХ за развојна средства из домаћих и страних извора, укључујући пред-приступне фондове ЕУ.

II УКЛАПАЊЕ

Други принцип Париске декларације, *уклапање* у директној је вези са могућношћу партнерске земље да успостави поуздане системе и процедуре финансијског управљања. У том контексту, донаторима се препоручује да систематски јачају и користе постојеће финансијске системе партнерских земаља и да пружају подршку партнерским земљама у даљем јачању тих система, како би исти постигли међународне стандарде.

Процјена уклапања врши се на основу више *показатеља* (од 2 до 8) и то кроз преглед уклапања ОДА помоћи у систем јавних финансија, јавних набавки, интерне ревизије, система статистике и евалуације, коришћењу приступа заснованих на програму (РВА) у изради буџета као и у пружању неусловљене помоћи.

За процјену *показатеља* 2 Париска декларација је дефинисала двије основне компоненте, при чему се *показатељ* 2а односи на успоставу и коришћење поузданих система за управљање јавним финансијама, а *показатељ* 2б на успоставу и коришћење поузданих система јавних набавки.

Показатељ 2а – Поуздани системи управљања јавним финансијама

Глобални циљ за Показатељ 2а: Пола партнерских земаља напредује за најмање једну мјерну јединицу (односно 0,5 бодова) на PFM/CPIA (Процјена државне политике и институција) на скали учинка.

Процјена *показатеља* 2а је заснована на бодовима из извјештаја *Процјена државних политика и институција (CPIA)*⁹ који припрема Свјетска банка за све IDA земље. CPIA је дијагностички алат који је намијењен за процјену квалитета политика одређене земље и институционалног оквира за примјену тих политика. Дакле, CPIA бројчано исказује до које мјере политике земље партнера и њен институционални оквир пружају подршку одрживом расту и смањену сиромаштва, чиме се посљедично даје податак и о ефикасности коришћења развојне помоћи.

Резултати CPIA, поред свеукупне, дају и оцјене за сваки од 16 критерија који га чине, а међу којима је и критериј за оцјену квалитета система управљања јавним финансијама (PFM)¹⁰. За оцјењивање сваког од 16 критерија, користи се скала од 1 (јако низак) до 6 (јако висок), са могућношћу додјеливања и пола бода за остварени резултат у посматраној земљи.

Услови, које би партнерска земља требала испунити са циљем остваривања што бољег рејтинга за свој систем управљања јавним финансијама, јесу: (I) имати свеобухватан и поуздан буџет везан за приоритете дефинисане политикама; (II) имати ефикасне системе управљања финансијама како би се обезбиједило намјенско коришћење буџетских средстава на контролисаним и предвидљивим начин; и (III) рачуноводствено и финансијско извјештавање, укључујући израду и ревизију јавних рачуна.

⁹ Годишња CPIA анализа обухваћа IDA земље. CPIA процјена рангира земље у односу на шеснаест критерија груписаних у четири области: (а) економско управљање; (б) структуралне политике; (ц) политике социјалне укључености и једнакости; и (д) управљање јавним сектором и институције. Критерији су усмјерени на успостављање равнотеже између кључних фактора који доприносе расту и развоју и смањењу сиромаштва, уз потребу да се избјегне непотребни терет за процес процјене. Да би се потпуно нагласила важност CPIA у процесу додјеливања средстава заснованих на учинку Међународне асоцијације за развој укупни бодови земље се називају IRAI.

¹⁰ Засновано на резултатима критерија 13 у CPIA.

Свјетска банка је за показатељ 2a – поуздани системи управљања јавним финансијама Босни и Херцеговини додијелила 3,5 бодова, што је изнад 3,3 бодова, колико је износио просјек оцена за све ИДА земље у 2012. години.

У имплементацији показатеља 2a у Босни и Херцеговини је у претходном периоду остварен позитиван помак, у смислу да је успостављен законодавни оквир који дефинише управљање јавним финансијама, који се заснива на средњорочном планирању. Закони којима је регулисано управљање јавним финансијама усаглашени су на свим нивоима власти у БиХ.

Законом о фискалном савјету БиХ¹¹ основан је Фискални савјет БиХ са задатком координације фискалне политике у БиХ, у циљу обезбјеђења макроекономске стабилности и фискалне одрживости Босне и Херцеговине, Федерације БиХ, Републике Српске и Брчко Дистрикта.

Управљање јавним финансијама Институција Босне и Херцеговине регулисано је Законом о финансирању институција БиХ и Законом о буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ, који се доноси сваке године за наредну фискалну годину.

Оквир за управљање јавним финансијама у Федерацији БиХ дефинисан је Законом о буџетима у Федерацији БиХ, Законом о трезору у Федерацији БиХ и Законом о интерној ревизији у Федерацији БиХ. За сваку фискалну годину Федерација БиХ усваја Закон о извршавању буџета ФБиХ за ту годину, којим се прописује начин његовог извршења.

Оквир за управљање јавним финансијама у Републици Српској дефинисан је Законом о буџетском систему Републике Српске, Законом о трезору и Законом о извршењу буџета Републике Српске, који се усваја заједно са буџетом за одређену фискалну годину и којим се прописује начин извршења буџета. Поред наведених, предметну област такође дијелом регулишу Закон о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, Закон о инвестирању јавних средстава и Закон о утврђивању и начину измирења унутрашњег дуга.

Оквир за управљање јавним финансијама у Брчко Дистрикту, дефинисан је Законом о буџету, Законом о трезору и Законом о извршењу буџета, који се доноси за сваку фискалну годину.

Реформа управљања јавним финансијама на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини, која се проводи од 2005. године, остварила је сљедеће резултате:

- “Процес планирања буџета у 10 корака” се од 2005. године примјењује на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини;
- Институције БиХ, Федерација БиХ, Република Српска и Брчко Дистрикт припремају Документе оквирних буџета (ДОБ), у циљу дефинисања дугорочних приоритета и унапређења буџетског планирања, што је посебно важно у контексту увођења програмског планирања буџета;
- Програм јавних инвестиција (ПЈИ) припрема се на свим нивоима власти у БиХ у циљу стварања претпоставки за поступно увођење система средњорочног финансијског планирања инвестиција у складу са стратешким плановима развоја, који доприносе изградњи критерија за одлучивање о будућим пројектима и алокацији развојних средстава на пројекте јавних инвестиција. ПЈИ се од 2009. године припрема по истој методологији и истом информационом систему на свим нивоима власти у БиХ, а од 2012. године се припрема у формату развојног документа. Календар припреме ПЈИ је усаглашен са календаром припреме буџета;

¹¹ „Службени гласник БиХ“, бр. 63/08

- Остварено је боље повезивање алоцираних буџетских средстава са приоритетним економским, социјалним и развојним политикама свих нивоа власти у Босни и Херцеговини, кроз увођење и имплементирање програмских буџета;
- Информациони систем за планирање и управљање буџетом (BPMIS) је пројекат израде софтвера за припрему буџета на основу централизованих база података, које ће се налазити у министарствима финансија, омогућавајући свим ентитетским и државним буџетским корисницима мрежни приступ за припрему буџета. Коришћењем BPMIS-а ставља се посебан нагласак на процес израде документа оквирног буџета, односно одређивање горњих граница расхода буџетских корисника. BPMIS би требао бити оперативан почетком 2013 године;
- Информациони систем за управљање јавним инвестицијама и праћење активности донатора (PIMIS) је пројекат развоја софтвера за а) припрему програма јавних инвестиција на основу централизованих база података које се налазе у министарствима финансија, омогућавајући свим ентитетским и државним буџетским корисницима мрежни приступ за припрему програма јавних инвестиција и капиталних буџета, као и њихово праћење, као и б) система за праћење активности донатора (DMD), који кроз директни приступ и унос података од стране донатора, чланова DCF-а, омогућава праћење и бољу координацију њихових активности, транспарентност мобилизације и алокације развојних средстава као и израду годишњих извјештаја о активностима које се одвијају у оквиру развојне сарадње у Босни и Херцеговини. PIMIS повезује систем за јавне инвестиције и систем за праћење активности донатора (DMD) у јединствен систем. Интерфејс PIMIS-а је заједнички за оба система, са могућношћу избора уласка у систем за управљање јавним инвестицијама или систем за праћење активности донатора. PIMIS би требао бити оперативан у првој половини 2013 године.

Премда се на нивоу Институција БиХ буџет и даље усваја по економској класификацији расхода, у 2012. години је постигнут напредак у области израде буџета заснованог на конкретним програмима (програмска класификација), од када се уз Нацрте буџета, као саставни дио образложења буџета, достављају захтјеви корисника у програмском формату који укључују и мјере учинака.

Такође, развој и јачање система и процедура јавне финансијске контроле (PFIC) у институцијама БиХ је један од кључних елемената Репорте јавних финансија, при чему је Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора (ЦХЈ) надлежна за координацију и хармонизацију система финансијског управљања и контроле (FMC). Измјенама Закона о финансирању институција БиХ, током 2012. године, у институције БиХ је уведен ФМЦ, и на тај начин побољшано финансијско управљање и доношење одлука у сврху постизања организационих циљева, а посебно општих циљева као што су:

- а) обављање активности на правилан, етичан, економичан, дјелотворан и ефикасан начин;
- б) усклађивање пословања са прописима, плановима, уговорима, политикама и процедурама;
- ц) заштита имовине и других ресурса од губитака изазваних лошим управљањем, неоправданим трошењем и коришћењем, као и заштита од неправилности, злоупотребе и преваре;
- д) поуздано и правовремено финансијско извјештавање и праћење резултата пословања.

У Републици Српској је у 2012. години остварен значајан напредак на пољу јачања управљања и контроле јавних финансија, увођењем Система јединственог рачуна трезора и Система главне књиге трезора. Системом трезорског пословања обухваћени су и увезани сви корисници буџета Републике Српске, као и сви корисници буџета градова и општина (63 локалне заједнице). Систем јединственог рачуна трезора обухвата: рачуне јавних прихода, инвестиционе рачуне, трансакционе рачуне и рачуне за посебне намјене, чији циљ је свеобухватна контрола

управљања јавним средствима. Увођење система јединственог рачуна трезора подразумијева гашење банковних рачуна свих појединачних буџетских корисника на нивоу РС, као и локалних трезора (општина или градова) под контролом финансијских служби града, општине или фонда, тако да се све финансијске трансакције корисника буџета одвијају преко једног или више банковних рачуна под контролом Министарства финансија Републике Српске.

У складу са одговорима учесника у истраживању, учинци постигнути увођењем Система трезорског пословања у Републици Српској су:

- јединствена рачуноводствена основа и политике;
- системско рачуноводствено евидентирање и контрола извршења буџета;
- јасна овлашћења и одговорности за буџетске кориснике и реалније планирање потрошње;
- брже и ефикасније периодично извјештавање и годишње финансијско извјештавање.

Квалитет управљања јавним финансијама још увијек се унапређује и различити програми се имплементирају у Босни и Херцеговини, како би се успоставили системи који би гарантовали фискалну дисциплину, стратешко приоритизовање трошкова, оперативну ефикасност у коришћењу средстава и фискалну транспарентност. У контексту ЕУ интеграција добро управљање јавним финансијама постаје један од важних покретача за повећање капацитета апсорпције БиХ за ИРА фондове. Ови програми потпомогнути техничком помоћи, фокусирани су на области стратешког планирања, буџетирања и финансијске контроле и јавних инвестиција. У циљу максимизирања ефеката ових пројеката и у свези са настојањима Босне и Херцеговине да реформише јавну управу, од изузетне важности је да се успостави добра сарадња и механизам координације који ће укључити све учеснике у овом процесу.

Фокус активности у наредном периоду требао би да обухвати развој методологија за стратешко планирање и припрему стратешких планова на различитим нивоима власти; повећање ефикасности алокација средстава из буџета, кредита и помоћи донатора укључујући средства ЕУ за развојне приоритете; унапређење извршења буџета, унапријеђење транспарентности и одговорности у трошењу јавних средстава; позиционирање управљања јавним инвестицијама у контексту финансијског управљања развојним стратегијама, програмима и пројектима и даље унапређење управљања јавним финансијама у цјелини у циљу повећања капацитета апсорпције БиХ за ЕУ и друга развојна средства.

Једно од кључних питања за успоставу ефикасног система планирања и оптимално алоцирање средстава је квалитет пројектних приједлога. Успостављање система добро припремљених пројеката прописно приоритизованих и који је у складу са секторским, ентитетским и развојним стратегијама свих нивоа власти у БиХ, представља један од важних аспеката за повећање капацитета апсорпције БиХ за развојна средства, из домаћих и страних извора, укључујући пред-приступне фондове ЕУ.

Показатељ 2б – Поуздани системи јавних набавки

Глобални циљ за Показатељ 2б: једна трећина партнерских земаља напредује за најмање, једну јединицу (односно, од Д до Ц, Ц до Б или Б до А) на четворојединичној скали која се користи за процјену учинка за овај показатељ.

Повећање ефикасности и транспарентности система јавних набавки представља константан изазов како за партнерске земље тако и донаторе. Сви учесници су сагласни да је један од предуслова за стално повећање ефикасности коришћења јавних средстава, укључујући и средства пружена путем службене развојне помоћи (ODA), постојање јасног и адекватног

оквира за систем јавних набавки у партнерским земљама, који је усаглашен са међународним стандардима у тој области.

Квалитета система набавки партнерске земље процјењује се путем *Методологије за набавку за процјену државних система набавки*, коју су заједнички развили Свјетска банка и OECD. Поменута методологија подразумијева самопроцјену квалитете система јавних набавки на нивоу партнерске земље. Резултати процјене система набавки изражавају се као оцјене на скали од Д (најнижа) до А (највиша).

За 2012. годину није било могуће направити процјену за Показатељ 2б – Поуздани системи јавних набавки, обзиром да у Босни и Херцеговини још увијек није проведена званична детаљна процјена квалитете законодавства, институција и пракси у области јавних набавки.

Ипак, у Босни и Херцеговини је остварен одређени напредак у овој области. Законом о јавним набавкама БиХ и одговарајућим подзаконским актима дефинисан је регулаторни оквир за јавне набавке, који се примјењује на цијелој територији Босне и Херцеговине. Законом је установљен систем јавних набавки у БиХ, права, дужности и одговорности учесника, као и институције надлежне за праћење примјене регулативе, у циљу поштовања принципа једнаког третмана, недискриминације и транспарентности.

Међутим, важећи Закон о јавним набавкама у БиХ није у потпуности усаглашен са постојећим ЕУ директивама 2004/17, 2004/18 и 2007/66, те је кроз његову досадашњу практичну примјену, анализе и извјештаје уочено да треба покренути процес измјене и допуне постојећег законског рјешења.

У складу са тим, Агенција за јавне набавке је покренула активности на усвајању новог законодавног оквира, усклађеног са европским праксама и законодавством¹². Поменути измјенама обезбједиће се примјена ЕУ правила и захтјева у погледу обезбјеђења слободе протока робе, људи и капитала, у циљу континуитета у остваривању принципа отвореног тржишта. Приједлогом је такође утврђена јаснија одговорност свих учесника у процесу јавних набавки, унапређен механизам превенције злоупотреба у јавним набавкама, смањење трошкова учествовања у поступку, смањење или отклањање бирократских захтјева који оптерећују поступак, а дозвољавају се модерне флексибилне технике и поступци јавних набавки.

Такође, Агенција за јавне набавке је успоставила систем за праћење уговорних органа у вези са примјеном Закона о јавним набавкама – мониторинг поступака јавних набавки, те је извршена надоградња портала за јавне набавке са Информационим системом за објаву обавијести о поступцима јавних набавки (*Go-Procure* систем за електронску објаву обавијести о набавкама), у сврху развоја електронских комуникација у јавним набавкама¹³. У склопу *Go-Procure* система развијен је нови ИТ систем - Регистар уговорних органа и понуђача.

Све горе наведене активности покренуте су у складу са Стратегијом развоја система јавних набавки у БиХ за период 2010-2015 и пратећим Акционим планом, које су усвојене од стране Савјета министара БиХ у августу 2010. године¹⁴.

¹² <http://www.javnenabavke.ba/index.php?id=03vij&vij=43&jezik=sr>

¹³ xmmnc://zoprouupe.javnenabavke.gov.ba/zoprouupe_PROD/normal/default.aspx

¹⁴ <http://www.javnenabavke.ba/index.php?id=03vij&vij=43&jezik=sr>

Показатељ 3– Токови помоћи прилагођени развојним приоритетима

Глобални циљ за Показатељ 3: Смањити на пола постотак средстава помоћи за јавни сектор који није евидентиран у буџету (буџетима), уз најмање 85% помоћи евидентирано у буџету

Показатељ 3 мјери колико је реалан буџет партнерске земље и јесу ли буџетске процјене прилива средстава помоћи усклађене са стварним улагањима донатора. Овај показатељ је комбинација двије компоненте: (I) степена до којег донатори правовремено и у одговарајућем облику извјештавају партнерске земље о токовима помоћи; и (II) степена до којег партнерске земље тачно евидентирају помоћ.

Свеобухватан и транспарентан начин извјештавања о примљеној помоћи као и о њеном коришћењу пружа бољи увид у донаторске активности у партнерској земљи, контролише јесу ли средства усмјерена у пројекте/програме усклађене са приоритетима партнерске земље, као и имплементира ли се пружена помоћ одговорно и са којим резултатима.

Као и претходних година, овим Извјештајем је потврђено да систем извјештавања о средствима развојне помоћи, која би се требала приказати у оквиру свих буџета у Босни и Херцеговини, још увијек није на нивоу који би омогућио његово израчунавање по OECD методологији. Наиме, већина донаторских програма и пројеката у имплементацији нису буџетски евидентирани, а они који су евидентирани, приказују се збирно, а не по појединачном донатору.

У складу са горе наведеним, није било могуће урадити процјену вриједности за показатељ 3 - токови помоћи прилагођени развојним приоритетима у Босни и Херцеговини за 2012. годину.

Ипак, важно је истаћи да су у Министарству финансија и трезора у току активности на даљем унапређењу ове области, што би требало да омогући квалитетно управљање јавним инвестицијама и ефикасније коришћење, како домаћих тако и средстава међународне развојне помоћи. У Сектору за координацију међународне економске помоћи (SCIA) у току је развој новог информационог система за управљање јавним инвестицијама и праћење активности донатора, на начин да су систем за подршку програму јавних инвестиција и систем за праћење активности донатора повезани у један информациони систем - PIMIS. Интерфејс PIMIS-a је заједнички за оба система. Корисници PIMIS-a су Министарство финансија и трезора, Федерално министарство финансија, Министарство финансија Републике Српске, Дирекција за финансије Брчко дистрикта БиХ, као и донатори, чланови DCF -а.

PIMIS ће омогућити јединствен приступ свеобухватним информацијама о свим пројектима/ програмима, без обзира на извор финансирања (домаћи или страни) и статус (кандидовани, текући, завршени и отказани); повезивање пројеката јавних инвестиција са стратешким документима и изворима финансирања, и праћење имплементације стратешких докумената; унапређење координације донаторских активности и анализу ефикасности донаторске подршке; транспарентност ODA улагања. PIMIS ће такође, путем увида у пројектне активности, смањити могућност дуплирања и преклапања активности, и на тај начин унаприједити ефикасност развојне помоћи у БиХ.

Показатељ 4 – Јачање капацитета кроз координисану подршку

Глобални циљ за Показатељ 4: 50% протока средстава за техничку сарадњу имплементирани су путем координисаних програма у складу са развојним стратегијама.

Јачање капацитета партнерских земаља је кључно за њихов стабилан и одржив развој, са обзиром да развијени и јаки капацитети придоносе одрживом и уједначеном социо – економском развоју земље партнера. Техничка сарадња (тзв. техничка помоћ) је пружање опсежног *know-how* из донаторских земаља путем размјене знања и особља, пружања обука, спровођења и финансирања истраживања у партнерским земљама.

Показатељ 4 процјењује до ког нивоа су координирани програми техничке сарадње у партнерској земљи, обзиром да Париска декларација сугерише донаторима да путем координисаних програма, усклађених са развојним стратегијама, користе капацитете партнерске земље и на тај начин помогну њихову изградњу.

За Босну и Херцеговину није било могуће направити процјену показатеља 4 – јачање капацитета кроз координисану подршку за 2012. годину.

Ипак, важно је истаћи да су донатори/кредитори који су учествовали у овогодишњем истраживању, извјестили да су, у недостатку стратегије развоја на нивоу БиХ, своју развојну помоћ у највећој мјери усклађивали са приоритетима дефинисанима у тренутно важећим секторским стратегијама на државном или ентитетском нивоу, при чему је значајан проценат те помоћи био усмјерен на изградњу и јачање капацитета институција на свим нивоима власти у БиХ.

Анализом достављених података, утврђено је да су поједини донатори као GIZ, Мађарска и Швајцарска пријавили да је њихова цјелокупна помоћ у 2012. години била у форми техничке помоћи, усмјерене на изградњу капацитета институција на свим нивоима власти у БиХ, док су Свјетска банка, KfW и IFAD извјестили да у том периоду нису пружали никакав вид техничке помоћи.

Може се закључити да су донатори наставили пружати подршку на изградњи институционалних капацитета у БиХ, при чему ће у наредном периоду бити потребно покренути и активности на успостави оквира за мониторинг и евалуацију учинака остварених у изградњи капацитета институција на свим нивоима власти у БиХ. Истовремено, потребно је наставити активности на бољој координацији са и међу донаторима код дефинисања нових пројектних приједлога у оквиру развојне сарадње.

Показатељ 5 – Коришћење система земље

Глобални циљ за Показатељ 5:

5а) 90% донатора користи системе управљања јавним финансијама партнерске земље, и остварено смањење за једну трећину % помоћи за коју се не користе системи управљања јавним финансијама (број бодова 3,5-4,5);

5б) 90% донатора користи системе јавних набавки и остварено смањење за једну трећину % помоћи за јавни сектор, који не користе системе јавних набавки.

У складу са препорукама Париске декларације за провођење принципа **уклапања**, донатори би требали помоћи у јачању финансијских система партнерских земаља путем коришћења истих, уколико партнерска земља гарантује да ће се пружена помоћ користити за уговорене сврхе. Са друге стране, партнерске земље би требале редовно вршити поуздану процјену својих финансијских система, институција и процедура надлежних за њихово провођење и на основу

тих процјена радити на унапређивању ефикасности, одговорности и транспарентности истих. Стога је врло важно да се регуларно врше систематични прегледи и анализе, на основу којих би се домаћим институцијама и донаторима у партнерским земљама пружали поуздани подаци о стању и употреби финансијских система, као и евентуални приједлози за њихово побољшање.

Оваквом, циљаном употребом финансијских система земље партнера, повећава се ефикасност пружене помоћи, јачају капацитети институција за остварење одрживог социо-економског развоја, омогућава имплементација реформи и одговорност за провођење развојних политика.

Париска декларација је дефинисала двије компоненте које служе као основ за процјену *показатеља 5: показатељ 5а* који израчунава постотак помоћи који користи системе управљања јавним финансијама партнерске земље у односу на укупну помоћ усмјерену у јавни сектор и *показатељ 5б* који процјењује постотак средстава помоћи која користи системе јавних набавки, у односу на укупну помоћ усмјерену у јавни сектор партнерске земље.

Показатељ 5а – Коришћење система управљања јавним финансијама (проток помоћи)

Процјена коришћења система управљања јавним финансијама се обавља кроз анализу примјене критерија: (I) коришћење буџетског и трезорског система, (II) коришћење финансијског извјештавања у буџету, (III) коришћење система ревизије и (IV) сва три система заједно.

Од четрнаест донатора који су учествовали у истраживању о примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у БиХ, само 5 донатора, чланова DCF-а, је извјестило да је у 2012. години користило одређене или све елементе домаћих система за управљање јавним финансијама, што је много ниже од глобалног циља (90%) дефинисаног првим предусловом *показатеља 5а*.

Од тога су, Шведска, Норвешка и USAID пријавиле коришћење сва три док су Хрватска и UNCT БиХ пријавиле коришћење само једног од елемената система за управљање јавним финансијама. Обзиром да ни институције у БиХ нису доставиле довољно података, није било могуће направити реалну процјену вриједности *показатеља 5а* за 2012. годину за Босну и Херцеговину.

Из горе наведеног, може се констатовати да се у БиХ још увијек у већем обиму примјењују донаторске у односу на домаће процедуре финансијског управљања средствима развојне помоћи, па ће у наредном периоду бити потребно наставити јачати заједничку сарадњу донатора и домаћих партнера у Босни и Херцеговини, у циљу преласка са страних на домаће процедуре.

Показатељ 5б – Коришћење система јавних набавки (проток помоћи)

У Босни и Херцеговини тренутно не постоји детаљна објективна процјена везана за квалитету законодавства, институција и пракси у области јавних набавки.

У складу са достављеним одговорима, већина донатора у 2012. години није користила БиХ систем јавних набавки. Један од разлога лежи у чињеници да садашњи Закон о јавним набавкама у БиХ, чланом 5. дозвољава употребу међународних процедура набавке, ако је то дефинисано међународним споразумом. Други разлог је и неусклађеност домаћег законодавства са међународним, првенствено ЕУ законодавством, како је већ наведено приликом анализирања *показатеља 2б*.

Од 14 донатора који су учествовали у истраживању о примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у БиХ, само 4 донатора су извјестили да су у 2012. години користили систем БиХ јавних набавки, што представља много нижи проценат од глобалног циља (90%) дефинисаног првим предусловом показатеља 5б.

Важно је као добар примјер истаћи да је Швајцарска пријавила 100%-тну примјену домаћег Закона о јавним набавкама, док су Шведска, Словенија и Тим Уједињених нација у БиХ (UNCT БиХ) оствариле позитивне помаке у смислу ограничене примјене домаћих система јавних набавки у БиХ.

У складу са одговорима добијеним од донатора, у 2012. години процијењена вриједност за показатељ 5б – коришћење система јавних набавки (проток помоћи) је 2,02%.

У наредном периоду биће потребно наставити јачати заједничку сарадњу донатора и домаћих партнера у Босни и Херцеговини на унапређењу постојећег оквира за систем јавних набавки у БиХ, који је у потпуности усаглашен са међународним стандардима.

Показатељ 6 – Избјегавање паралелних структура за имплементацију пројеката

Глобални циљ за Показатељ 6: Смањити за двије трећине број паралелних јединица за имплементацију пројеката (PIU).

Јединице за имплементацију пројеката (PIU) су посебне јединице за управљање имплементацијом пројеката или програма, које донатори успостављају у партнерским земљама.

За PIU јединице се каже да су „паралелне“ када су, на захтјев донатора, успостављене изван постојећих институција и административних структура партнерске земље и када: (I) њихово особље није на платном списку домаће институције за имплементацију; (II) PIU јединице су одговорне донаторској агенцији која их финансира; (III) PIU јединице именују екстерно особље у складу са правилима донаторске агенције која их финансира, и (IV) ниво плата домаћег особља у PIU јединицама је већи од плата државних службеника.

Париска декларација сугерише донаторима да смање број паралелних PIU јединица у партнерским земљама, са циљем јачања њеног система управљања јавним финансијама. Али, степен смањења PIU јединица зависи управо о развијености тих система и институционалних структура које их проводе, тако да се налази за овај *показатељ* могу користити за евалуацију процеса успоставе правила и процедура као и праћење и промовисање ефикасности управљања пројектима у земљама партнерима.

Анализом података учесника истраживања, за показатељ 6 – Избјегавање паралелних структура за имплементацију пројеката може се констатовати да је у Босни и Херцеговини у 2012. години постигнут напредак у односу на претходне извјештаје.

Учесници истраживања су пријавили постојање 41 PIU јединице, од којих је 27 окарактерисано као паралелно. У поређењу са претходним извјештајима, евидентно је смањење, како укупног броја PIU јединица тако и броја паралелних PIU јединица, што указује на веће повјерење донатора – чланова DCF-а у домаће институционалне капацитете у оквиру система за управљање јавним финансијама.

Показатељ 7 – Помоћ је у већој мјери предвидљива

Глобални циљ за Показатељ 7: Смањити за пола постотак помоћи која се не исплаћује током финансијске године за коју је планирана.

Циљ показатеља 7 је повећање предвидљивости стварних донаторских исплата, као и евиденције помоћи у системима управљања јавним финансијама партнерских земаља.

Помоћ је предвидљива када партнерске земље унапријед знају износе средстава помоћи као и временске одреднице њихових уплата. Париска декларација позива донаторе да партнерским земљама представе поуздане, у вишегодишњем оквиру приказане намјере о распореду средстава намијењених за помоћ за коју су се обвезали, те да помоћ исплаћују правовремено и на предвидљив начин у складу са договореним распоредом.

Узимајући у обзир како Париска декларација сврстава овај показатељ под јачање капацитета за управљање јавним финансијама, тада његова реализација спада под заједничку одговорност и земље партнера и донатора.

Због недостатка информација добивених од стране институција Босне и Херцеговине и ентитета, као и немогућности усклађивања података добијених од донатора, не постоји довољна основа за процјену вриједности показатеља 7 за 2012. годину за БиХ.

Узимајући у обзир да је реализација показатеља за предвидљивост помоћи под заједничком одговорношћу институција у БиХ и донатора, сви актери би заједничким снагама требали поради на његовој примјени. У случају БиХ институција, то значи јачање система за евидентирање развојне помоћи и хармонизација начина извјештавања о извршењима буџета путем службених извјештаја.

Одржавање опсежних консултација између БиХ институција и донатора на почетку сваке фискалне године о планираним износима улагања и њиховом укључивању у буџете, као и на партнерском приступу планирању будућих донаторских активности у БиХ, треба да остане у фокусу у наредном периоду.

Показатељ 8 – Помоћ је неусловљена

Глобални циљ за Показатељ 8: Наставити са напретком

Показатељ 8 процјењује омјер у којем је донаторска помоћ условљена. Помоћ се сматра „условљеном“ уколико се од партнерске земље тражи да одобрену помоћ искористи за куповину роба и услуга од добављача из донаторске земље. Пракса показује да ова врста помоћи повећава трошкове роба и услуга као и административне трошкове за разлику од неусловљене помоћи која је економичнија.

У складу са подацима прикупљеним из донаторских одговора на питање о неусловљености помоћи, може се закључити да у Босни и Херцеговини већина донатора, DCF чланова, пружа неусловљену развојну помоћ, што се може видјети и из табеле 1.

Табела 1. Учешће условљене у укупној помоћи по донатору за 2012. годину у %

Донатор	Укупан износ помоћи EUR	Износ неусловљене помоћи EUR	% неусловљене у укупној помоћи
UNCT БиХ	23.368.886,73	*27.334.801,00	116,97
USA/USAID	9.400.000,00	9.400.000,00	100,00
WB	35.800.000,00	35.800.000,00	100,00
Швајцарска	5.950.000,00	5.950.000,00	100,00
IFAD	2.651.946,00	2.651.946,00	100,00
Норвешка	12.250.000,00	12.250.000,00	100,00
KfW	20.060.000,00	20.060.000,00	100,00
GIZ	4.857.000,00	4.846.000,00	99,77
Sida	22.900.000,00	20.900.000,00	91,27
EBRD	164.600.000,00	125.400.000,00	76,18
Хрватска	5.825.949,88	0,00	0,00
Мађарска	13.300,00	0,00	0,00
ЕУ	42.877.617,00	0,00	0,00
Словенија	648.129,00	0,00	0,00
УКУПНО	351.202.828,61	253.032.747,00	69,83

* Износ неусловљене премашује износ укупно пружене помоћи код UNCT БиХ, због исплате транше из 2011 у 2012. години.

Анализом података добијених од учесника истраживања, процијењена вриједност за *показатељ 8 - помоћ је неусловљена*, износи **69,83%** за 2012. годину. Овај резултат представља напредак у односу на оцјену овог *показатеља* из Базне анализе али и његов пад у односу на Извјештај о напретку у примјени принципа Париске декларације за 2011. годину.

Упркос и даље високом приказу *показатеља 8* у 2012. години, важно је утврдити разлоге његовог пада, поготово узимајући у обзир да исти нити на глобалном нити на нивоу БиХ до сада није биљежио пад, што би требало бити дио детаљније анализе.

III ХАРМОНИЗАЦИЈА

Принцип *хармонизације* промовише заједнички рад и усклађивање донаторских активности у партнерској земљи, како би се смањили трансакциони трошкови и повећала ефикасност развојне помоћи. Наведено, између осталог, подразумијева усклађено заједничко дјеловање два или више донатора на имплементацији заједничких финансијских аранжмана (*pool/joint funding*), заједнички мониторинг, евалуирање и извјештавање о донаторским активностима и токовима помоћи ка партнерским земљама. Париска декларација је дефинисала три показатеља који служе као основа за процјену укупне *хармонизације*: *показатељ 9* – постотак коришћења заједничких аранжмана заснованих на програмима *показатељи 10а* -постотак заједничких мисија *и 10б* - постотак заједничких анализа које донатори проводе у партнерској земљи.

Показатељ 9 – Коришћење заједничких аранжмана или процедура

Глобални циљ Показатељ 9: 66% средстава помоћи је обезбјеђено у контексту приступа заснованих на програмима (РВА приступ).

Показатељ 9 процјењује омјер у којем донатори своја средства исплаћују путем приступа заснованих на програмима (РВА приступ) у односу на укупно исплаћена средства. Било који РВА приступ који се примјењује треба имати три главне карактеристике: (I) партнерска земља је одговорна за утврђивање јасног развојног програма (односно, секторске политике) и успоставу јединственог буџетског оквира који обухвата средства из свих извора финансирања (домаћа и спољна); (II) донатори требају користити домаће системе за израду и имплементацију програма, финансијски менаџмент, мониторинг и евалуацију; (III) донатори и партнерске земље су заједно одговорни за успоставу формалног процеса за координацију донатора и усклађивање донаторских процедура.

Током 2012. године развојна помоћ пружена БиХ путем РВА приступа је прије била изнимка него правило, као што је било забиљежено и у претходним анализама. У складу са одговорима учесника у истраживању, само 3 донатора пријавила су коришћење РВА приступа.

Због малог узорка добијених одговора, није било могуће направити објективну процјену за показатељ 9 - коришћење заједничких аранжмана или процедура у 2012. години. Ипак, из одговора учесника може се закључити да донатори у БиХ још увијек не користе, односно РВА приступ користе у занемарљиво малом обиму.

Важно је истаћи позитиван примјер Хрватске, која је у 2012. години користила РВА приступ за 94,82% своје помоћи.

Фрагментација и дуплирања донаторских напора на секторском нивоу - како инвестирања тако и техничке помоћи - такође представљају извор значајних трансакционих трошкова за власти, те стога и исцрпљивање ограниченог унутрашњег капацитета власти на свим нивоима у БиХ. Током средњорочног периода, може се очекивати да ће се, релативно у односу на домаћи приход, опсег вањског финансирања у БиХ смањити - посебно оно које долази директно из билатералних извора, а да ће се повећати ЕУ финансирање. Међутим, остаће потреба да се фокусира и усклади сва спољна помоћ на што најефикаснији могући начин и да се смање трансакциони трошкови.

У складу са горе наведеним, у наредном периоду биће потребно покренути активности на изградњи капацитета земље за успоставу, дефинисање и провођење адекватних РВА приступа у земљи, као и јасно дефинисање институционалних оквира и процедура за његову имплементацију на свим нивоима власти у БиХ.

Показатељ 10 – Провођење заједничких мисија и анализа

Глобални циљ за Показатељ: 10а) 40% донаторских мисија на терену су заједничке
10б) 66% аналитичког рада у земљи је заједничког карактера.

Показатељ 10 процјењује ниво до којег донатори међусобно координишу своје активности у партнерској земљи. Напредак се мјери на основу два показатеља: показатељ 10а процјењује постотак заједничких донаторских мисија у партнерској земљи, док показатељ 10б евидентира постотак заједничког аналитичког рада у земљи.

Показатељ 10a – Заједничке мисије

Париска декларација сугерише да донатори требају међусобно сарађивати као и координисати планирање мисија са представницима партнерских земаља, како би се смањио укупан број мисија на терену.

Показатељ 10a процјењује заједничке мисије предузете од два или више донатора, као и њихов омјер у односу на укупни број проведених мисија током једне године.

Анализом података истраживања, процјена за показатељ 10a - провођење заједничких мисија и анализа износи 16,82%, обзиром да је од укупно 107 проведених донаторских мисија у 2012. години, само њих 18 било заједнички проведено.

Поређењем резултата за *показатељ 10a – Заједничке мисије* из Извјештаја о примјени принципа Париске декларације у БиХ за 2008. године остварен је напредак, док је у поређењу са резултатима из Извјештаја за 2011. годину евидентан пад у примјени овог *показатеља*.

Може се истаћи позитиван примјер USA/USAID-а, који је у потпуности координисао све своје мисије са осталим донаторима. Такође, од укупно 14 донатора који су учествовали у истраживању, 6 донатора је провело заједничке мисије у сарадњи са осталим донаторима у БиХ, док 2 донатора у извјештајном периоду нису проводили мисије на терену.

У складу са горе наведеним, у наредном периоду потребно је наставити активности на даљем унапређењу координације са и између донатора, између осталог у циљу боље припреме и координисања будућих заједничких мисија у БиХ.

Показатељ 10б – Заједнички аналитички рад

Аналитички рад обухвата различите анализе и препоруке усмјерене ка јачању дијалога, развојних политика и пружа подршку имплементацији различитих стратегија (националних, секторских итд.). Фокусиран и озбиљан аналитички рад је круцијалан за исправно дефинисање и успјешну реализацију развојних политика и програма, као и за ефикаснију расподјелу развојних средстава, услед штедње на трансакционим трошковима, времену за интервјуисање свих учесника и непотребном дуплирању активности код различитих донатора. Стога, Париска декларација наглашава да се аналитички рад донатора на извјештајима/прегледима и евалуацијама програма предузима у што је могуће више заједничких аранжмана у земљама партнера.

Анализом података прикупљених од учесника у истраживању, процјена за показатељ 10б -заједнички аналитички рад износи 2,78%, обзиром да су од укупно проведених 108 аналитичких активности, само 3 мисије биле проведене у међусобној сарадњи донатора.

Важно је истаћи позитиван примјер USAID-а, са 50% и Швајцарске, са 33% заједнички проведених аналитичких активности, за разлику од осталих учесника у истраживању који нису проводили заједничке аналитичке активности у 2012. години у БиХ.

IV УПРАВЉАЊЕ УСМЈЕРЕНО КА РЕЗУЛТАТИМА

Управљање усмјерено ка резултатима је четврти принцип Париске декларације који подразумева управљање и имплементирање средстава развојне помоћи на начин да се иста усмјеравају ка већ дефинисаним жељеним резултатима и предвиђа коришћење добијених информација из тог процеса како би се унаприједило доношење одлука. Овај принцип препоручује коришћење: (I) свеобухватног вертикално интегрисаног система мониторинга и евалуације; (II) коришћење података за уклапање програма, расподјелу буџета, као и политике,

(III) усмјеравање протока информација ка онима који доносе одлуке на одговарајућим нивоима; и (IV) израду тачних података путем статистичких система.

Поред тога, овај принцип такође обухвата јачање капацитета за примјену оваквих приступа управљања, као и усвајање оквира за праћење заснованог на резултатима. Свеукупно, овај показатељ мјери број држава које имају транспарентне и мјерљиве оквире за праћење учинака, у циљу процјене напретка оствареног у односу на (а) државне развојне стратегије и (б) секторске програме.

Показатељ 11- Оквир за праћење заснован на резултатима

Глобални циљ за Показатељ 11: смањити за једну трећину постотак земаља без транспарентних и мјерљивих оквира за процјену учинка.

Показатељ 11 процјењује квалитету оквира за праћење примјене приступа заснованог на резултатима партнерске земље и директно је повезан са *показатељем 1 (оперативна развојна стратегија)*. Оцјена квалитете оквира за праћење примјене поменутог приступа заснива се на посматрању квалитета три скупа података: (I) квалитете произведених информација, (II) приступа учесника траженим информацијама и (III) квалитете координације система за мониторинг и евалуацију у земљи партнеру. Процјену овог *показатеља* објављује Свјетска банка у *Прегледу развојних стратегија партнерских земаља заснованих на резултатима: процјене и будући изазови*. Оцјене су изражене у бодовима од А (високо) до Е (ниско).

Босна и Херцеговина још увијек нема усаглашен оквир за праћење заснован на резултатима, тако да процјену за *показатељ 11* примјеном методологије Свјетске банке није било могуће направити.

Ипак, у складу са различитим одговорима прикупљеним од стране домаћих институција, оваква оцјена је само дјеломично тачна, обзиром да су покренуте фрагментиране иницијативе за успостављање мјерљивих оквира за оцјену учинка у појединим институцијама у БиХ.

Дирекција за економско планирање (ДЕП) је, поред осталих својих задатака, надлежна и за „мониторинг имплементације годишњих, средњорочних и дугорочних развојних стратегија“¹⁵. У циљу реализације наведене надлежности, ДЕП је пријавио успостављање двије врсте координације: *хоризонталне* и *вертикалне*. У циљу реализације наведене надлежности, ДЕП је пријавио успостављање двије врсте координације: *хоризонталне* и *вертикалне*.

Прва, *хоризонтална*, обухвата институције на нивоу БиХ.

Друга, *вертикална* координација се односи на повезивање институција по нивоима власти у БиХ (институције БиХ, ентитети, Брчко Дистрикт), при чему државне институције имају искључиво координирајућу улогу, док институције са осталих нивоа власти дефинишу и проводе развојне политике.

Министарство финансија и трезора је, у циљу унапређења координације донатора и ефикасности међународне развојне помоћи, у јануару 2009. године преузело улогу Секретаријата Форума за координацију донатора (DCF). Улога Секретаријата обухвата организовање кварталних консултативно-радних састанака са представницима бх власти и међународне заједнице, вођење и администрирање Базе података о активностима донатора (DMD), израду годишњег Извјештаја „Преглед активности донатора у БиХ“, и вођење и одржавање званичне веб странице DCF-а www.donormapping.ba, као први корак у процесу транспарентног и квалитетног приступа информацијама о праћењу резултата и припреме

¹⁵ Закон о Савјету министара БиХ („Службени гласник БиХ“, бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 и 24/08)

јединственог хармонизованог оквира за систем мониторинга и евалуације међународне развојне помоћи у БиХ, усаглашеног на свим нивоима власти у БиХ.

Агенција за јавне набавке је пријавила успоставу система за мониторинг уговорних тијела у вези са примјеном Закона о јавним набавкама, тј. мониторинг поступака јавних набавки, у оквиру прописаних надлежности. Засновано на наведеном, Агенција израђује годишње извјештаје о мониторингу поступака јавних набавки који указују на критичне тачке система, те који служе као подлога за будуће обуке¹⁶. Поред наведеног, Агенција израђује и годишњи извјештај о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки, који даје статистичке показатеље о поступцима јавних набавки и који се пореде са показатељима из прошлих година¹⁷.

У погледу праћења примјене приступа заснованог на резултатима на ентитетском нивоу, само је Република Српска назначила да за 23 секторске стратегије постоје различито дефинисани процеси мониторинга и евалуације, од укупно 29 оперативних стратегија, док Федерација БиХ на ово питање није доставила одговор.

У Брчко Дистрикту, како је наведено у одговорима, тренутно не постоји утврђен оквир за мониторинг и евалуацију нити оквир за праћење заснован на резултатима.

У складу са горе наведеним, евидентно је да је оквир за праћење примјене приступа заснованог на резултатима фрагментиран и неуједначено примјењен у Босни и Херцеговини, како по различитим нивоима власти тако и по различитим институцијама, из ког разлога би у наредном периоду требало покренути активности на хармонизацији оквира за процјену учинка на свим нивоима власти у БиХ.

V ЗАЈЕДНИЧКА ОДГОВОРНОСТ

Показатељ 12 - Заједничка одговорност

Глобални циљ за Показатељ 12: Све партнерске земље имају системе за заједничку процјену.

Кроз принцип *Заједничке одговорности*, донатори и партнерске земље су се определили за заједнички рад на усмјеравању помоћи ка постизању развојних циљева земље, те да ће у тим настојањима бити одговорни једни према другима. Париска декларација дефинише потребу за јаким и уравнотеженим механизмом заједничке одговорности између донатора и институција у партнерским земљама, те процјењује постоји ли у партнерској земљи оквир за заједничко оцјењивање напретка домаћих институција и донатора у реализацији обавеза преузетих из партнерства. Да би се могло рећи како партнерска земља посједује заједнички оквир за мјерење одговорности, потребно је задовољити сва три наведена критерија: (I) постојање службено усаглашене политике или стратегије у области развојне помоћи између донатора и партнерске земље, (II) услови и циљеви за унапређење ефикасности помоћи су дефинисани и службено прихваћени од стране институција партнерске земље и донатора и (III) успоставу дијалога који укључује све сфере друштва (јавно, приватно и цивилно).

У Босни и Херцеговини тренутно није успостављен формалан механизам за праћење показатеља 12, из ког разлога процјена примјене принципа заједничке одговорности за 2012. годину није била могућа.

¹⁶ <http://www.javnenabavke.ba/index.php?id=11c&jezik=sr>

¹⁷ <http://www.javnenabavke.ba/index.php?id=11c&jezik=sr>

Ипак, Министарство финансија и трезора ради на даљем унапређењу сарадње и координације са и међу донаторима/кредиторима, чиме су остварени позитивни помаци у примјени принципа заједничке одговорности у БиХ.

DCF, чији чланови су двадесет и један највећи донатор/кредитор у БиХ, прерастао је у механизам координације који пружа подршку унапређењу ефикасности помоћи, путем боље размјене информација, изградње партнерских односа и међусобне одговорности представника власти у БиХ и представника међународне заједнице у БиХ. Такође, извјештај „Преглед активности донатора“, који се припрема на годишњој основи, одражава интерес и домаћих и страних учесника у развојној сарадњи да размјене знања и пронађу начине на које ће удружити активности на промоцији друштвено-економског развоја у БиХ.

Табела 2: Извјештај о праћењу напретка у примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у БиХ за 2012.

Принципи Париске декларације	Показатељи Париске декларације		Глобални циљеви Париске декларације	Базна анализа за 2008. год.	Годишњи извјештај 2011. год.	Годишњи извјештај 2012. год.
ВЛАСНИШТВО	1	Оперативна развојна стратегија	Најмање 75% партнерских земаља има оперативне развојне стратегије	У фази усвајања	Д	Д
УКЛАПАЊЕ	2а	Поуздани системи управљања јавним финансијама	Пола партнерских земаља напредује за најмање једну јединицу (односно, 0,5 бодова) на PFM/CPIA (Процјена државне политике и институција) скали учинка	3,5	3,5	3,5
	2б	Поуздани системи јавних набавки	Једна трећина партнерских земаља напредује за најмање једну јединицу (односно, од Д до Ц, Ц до Б или Б до А) на четворојединичној скали која се користи за процјену учинка за овај показатељ.	Процјена није могућа	Процјена није могућа	Процјена није могућа
	3	Токови помоћи прилагођени развојним приоритетима	Преполовити разлику — Смањити на пола постотак средстава помоћи за јавни сектор који није евидентиран у буџету /буџетима, уз најмање 85% помоћи евидентирано у буџету /буџетима.	Процјена није могућа	Процјена није могућа	Процјена није могућа
	4	Јачање капацитета кроз координисану подршку	50% протока средстава за техничку сарадњу имплементирани путем координисаних програма у складу са развојним стратегијама.	Развојна стратегија у фази усвајања	Процјена није могућа	Процјена није могућа
	5а	Коришћење система управљања јавним финансијама (проток помоћи)	90% донатора користи системе управљања у јавним финансијама партнерске земље, и остварено смањење за једну трећину % помоћи за коју се не користе системи управљања јавним финансијама (број бодова 3,5-4,5)	0,71%	Процјена није могућа	Процјена није могућа
	5б	Коришћење система јавних набавки (проток помоћи)	90% донатора користи системе јавних набавки и остварено смањење за једну трећину % помоћи за јавни сектор, који не користе системе јавних набавки.	1,74%	0,34%*	2,02 %
	6	Избјегавање паралелних структура за имплементацију	Смањити за двије трећине број паралелних јединица за имплементацију пројеката.	59	37	27
	7	Помоћ је у већој мјери предвидљива	Преполовити разлику — смањити на пола постотак помоћи која се не исплаћује у току финансијске године за коју је планирана	21,63%	10,35%*	Процјена није могућа
	8	Помоћ је неусловљена	Наставити са напретком	7,89%	88%	69,83%
	ХАРМОНИЗАЦИЈА	9	Коришћење заједничких аранжмана или процедура	66% протока помоћи обезбјеђено у контексту приступа заснованих на програму	13,78%	Процјена није могућа
10а		Заједничке мисије	40% донаторских мисија на терену су заједничке	10,71%	27,59%	16,82%
10б		Заједнички аналитички рад	66% аналитичког рада у земљи је заједничког карактера	4,60%	18,84%	2,78%
УПРАВЉАЊЕ УСМЈЕРЕНО КА РЕЗУЛТАТИМА	11	Оквир за праћење заснован на резултатима	Смањити разлику за једну трећину — Смањити за једну трећину постотак земаља без транспарентних и мјерљивих оквира за процјену учинка	Тренутно не постоји	Тренутно не постоји	Тренутно не постоји
ЗАЈЕДНИЧКА ОДГОВОРНОСТ	12	Заједничка одговорност	Све партнерске земље имају системе за заједничку процјену	Базна анализа је први корак	Тренутно не постоји	Тренутно не постоји

*ревидирани подаци по основу нове методологије

ЗАКЉУЧЦИ

Извјештај за 2012. годину показује неуједначен и још увијек недовољан напредак у примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у Босни и Херцеговини. Ипак, може се закључити да је у претходном периоду остварен одерђени степен напретка. Иако га није било могуће измјерити примјеном међународне дефинисане методологије за процјену, евидентно је покретање низа активности везаних за унапређење појединих принципа као и система управљања јавним финансијама на свим нивоима власти у БиХ.

У наредном периоду биће потребно да Институције на свим нивоима власти у БиХ у сарадњи са донаторима уложе заједничке напоре на даљем унапређењу примјене принципа Париске декларације у БиХ, како би се постигао одржив социо-економски развој у Босни и Херцеговини.

Принцип власништва – Извјештај за 2012. годину показује да је оцјена *показатеља* за *принцип власништва*, мјерена по стандардима Свјетске банке, још увијек ниска (Д). Важно је истаћи да су у БиХ су активности на преузимању власништва над процесом развоја, као и дефинисању развојних приоритета и усмјеравању развојне помоћи у њихову реализацију. Такође, повезивањем домаћих и страних извора финансирања са развојним приоритетима и стратешким плановима, омогућиће се боље средњорочно планирање, извјештавање и евалуација извршења буџета. У складу са наведеним, може се закључити да је у претходном периоду остварен одређен степен напретка у примјени принципа *власништва*.

Принцип уклапања развојне помоћи у директној је вези са могућношћу партнерске земље да успостави поуздане системе и процедуре управљања јавним финансијама. Процјеном *показатеља* (од 2 до 8) који се користе за праћење овог *принципа*, утврђено је да је у 2012. години у Босни и Херцеговини остварен умјерен напредак у оквиру *показатеља* који мјере коришћење система управљања јавним финансијама и смањења броја паралелних РЈУ јединица, док је код већине осталих *показатеља* стање непромијењено у поређењу са претходним Извјештајем. У наредном периоду је потребно наставити активности на даљем унапређењу *принципа уклапања*, са посебним фокусом на даље унапређење квалитета управљања јавним финансијама и успостављања система који би гарантовали фискалну дисциплину, стратешко приоритизовање трошкова, оперативну ефикасност и фискалну транспарентност, кроз даља унапређења у областима стратешког планирања, буџетирања, финансијске контроле и јавних инвестиција.

Принцип хармонизације мјери се путем *показатеља* који процјењују постотак развојне помоћи која се имплементира кроз приступ заснован на програмима (РВА), као и постотак заједничких мисија и аналитичког рада донатора у партнерској земљи. Обзиром да је занемарљиво мали број донатора пријавио коришћење РВА приступа при имплементацији њихове помоћи, може се рећи да донатори још увијек не користе овај приступ у БиХ. Такође *показатељи* за заједничко дјеловање на терену су забиљежили пад у односу на резултате из претходних извјештаја. У наредном периоду, потребно је покренути активности на успостави, дефинисању и провођењу РВА приступа у земљи, јасно дефинисање институционалних оквира и процедура за имплементацију на свим нивоима власти у БиХ, као и интензивирати активности на бољој координацији са и између донатора, како би се унаприједио њихов заједнички рад.

Принцип управљање усмјерено ка резултатима – *Показатељ* за овај *принцип* није било могуће представити у овом Извјештају, обзиром да БиХ још увијек нема усаглашен оквир за праћење заснован на резултатима. Ипак, у складу са информацијама прикупљеним од домаћих институција, већ су покренуте фрагментирани иницијативе за успостављање мјерљивих оквира за оцјену учинка како на различитим нивоима власти, тако и у појединим институцијама у

БиХ. У наредном периоду биће потребно покренути активности на хармонизацији оквира за процјену учинка, који се примјењују на свим нивоима власти у БиХ.

Принцип заједничке одговорности подразумијева унапређење заједничке одговорности и транспарентности у коришћењу средстава развојне помоћи. У Босни и Херцеговини тренутно не постоје у довољној мјери развијени механизми за праћење заједничке одговорности домаћих институција и донатора. Ипак, Министарство финансија и трезора проводи активности на даљем унапређењу сарадње и координације са и међу донаторима, кроз организовање и вођење DCF састанака, изградњу партнерских односа и међусобне одговорности, у циљу даљег унапређења ефикасности међународне развојне помоћи у БиХ.