



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

**Izvještaj o napretku u primjeni principa
Pariske deklaracije o efikasnoj pomoći
u Bosni i Hercegovini - 2015. godina**

Sarajevo, decembar 2016. godine

Sadržaj:

Skraćenice	3
UVOD	4
PARISKA DEKLARACIJA O DJELOTVORNOJ POMOĆI	5
METODOLOGIJA IZRADE ANALIZE.....	6
NAČELA PARISKE DEKLARACIJE.....	7
I VLASNIŠTVO	7
Pokazatelj 1 - Operativna razvojna strategija	7
II UKLAPANJE	8
Pokazatelj 2a - Pouzdani sistemi upravljanja javnim finansijama	8
Pokazatelj 2b - Pouzdani sistemi javnih nabavki	10
Pokazatelj 3– Tokovi pomoći prilagođeni razvojnim prioritetima.....	10
Pokazatelj 4 - Jačanje kapaciteta kroz koordinisanu podršku	11
Pokazatelj 5 - Korištenje sistema zemlje.....	12
Pokazatelj 5a - Korištenje sistema upravljanja javnim finansijama (protok pomoći).....	12
Pokazatelj 5b - Korištenje sistema javnih nabavki (protok pomoći).....	13
Pokazatelj 6 - Izbjegavanje paralelnih struktura za implementaciju projekata	14
Pokazatelj 7 - Pomoć je u većoj mjeri predvidljiva.....	14
Pokazatelj 8 - Pomoć je neuslovljena.....	15
III HARMONIZACIJA	15
Pokazatelj 9 – Korištenje zajedničkih aranžmana ili procedura.....	15
Pokazatelj 10 – Provedba zajedničkih misija i analitički rad	16
Pokazatelj 10a – Zajedničke misije	16
Pokazatelj 10b – Zajednički analitički rad	16
IV UPRAVLJANJE USMJERENO KA REZULTATIMA.....	17
Pokazatelj 11- Okvir za praćenje zasnovan na rezultatima	17
V ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST	18
Pokazatelj 12 - Zajednička odgovornost	18

Skraćenice

AJN	Agencija za javne nabavke
BDP	Bruto društveni proizvod
BiH	Bosna i Hercegovina
BPMIS	Informatički sistem za planiranje i upravljanje budžetom
CPIA	Svjetska banka – Procjena državne politike i institucija
DCF	Forum za koordinaciju donatora
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje
DMD	Baza podataka za praćenje aktivnosti donatora
DMR	Pregled aktivnosti donatora
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IDA	Međunarodna asocijacija za razvoj
IT	Informacione tehnologije
JIE	Jugoistočna Evropa
JICA	Japanska agencija za međunarodnu saradnju
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KM	Konvertibilna marka
MFT	Ministarstvo finansija i trezora BiH
MVTEO	Ministarstvo spoljnje trgovine i ekonomskih odnosa
ODA	Zvanična razvojna pomoć
OECD-DAC	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj– Odbor za razvojnu pomoć
PBA	Pristup zasnovan na programu
PFM	Upravljanje javnim finansijama
PIMIS	Informacioni sistem za upravljanje javnim investicijama i za praćenje aktivnosti donatora
PIU	Jedinica za provođenje projekata
RS	Republika Srpska
SPP	Sektorska budžetska podrška
SCIA	Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći
TA	Tehnička saradnja
UNCT BiH	Tim Ujedinjenih nacija u BiH
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
USA/USAID	Sjedinjene Američke Države/Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj

UVOD

Tokom 2015. godine obim ekonomskih aktivnosti na globalnom nivou ostao je smanjen. Dok je skroman oporavak zabilježen u razvijenim ekonomijama, u većini rastućih tržišnih ekonomija ostvareni rast je još uvijek na nezadovoljavajućem nivou. Evropska unija (EU) zabilježila je ekonomski rast u 2015. godini, s izgledima postojanog oporavka ekonomskih aktivnosti u narednom periodu, podržan daljnjim niskim cijenama nafte, povoljnim uslovima finansiranja, poboljšanim uslovima tržišta rada i rastom privatnog sektora.

Ekonomska kretanja na globalnom nivou dijelom su uticala i na trendove u Bosni i Hercegovini, gdje su veća potražnja iz inozemstva, posebno iz EU, uz rast industrijske proizvodnje i osobne potrošnje, uzrokovali umjeren ali solidan ekonomski rast u 2015. godini.

Uprkos početnoj stagnaciji, Bosna i Hercegovina je u 2015. godini ostvarila pozitivne trendove u oblastima poreskih prihoda, poboljšanju poslovnog okruženja, industrijske proizvodnje i usluga, i time pokazala otpornost na efekte spoljnjih uticaja i sposobnost ekonomskog rasta.

Prethodnu godinu je takođe obilježio i ponovni povratak Bosne i Hercegovine na kolosijek EU integracija. Predstavници novoformirane vlasti u BiH su postigli širok konsenzus o ključnim prioritetima za ekonomsko-društveni razvoj zemlje, a Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) stupio je na snagu 01. juna 2015. godine. Usvojena je Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015. - 2018. godine, kojom su ustanovljeni hitni prioriteti vezani za EU integracije, s posebnim naglaskom na oblasti javnih finansija, oporezivanja i fiskalne održivosti, vladavine prava, dobre uprave kao i reforme javne uprave.

Prema zvaničnim procjenama za 2015. godinu, Bosna i Hercegovina je, sa populacijom od 3,827,343 stanovnika¹, ostvarila bruto društveni proizvod (BDP) od KM 7,473² po glavi stanovnika, odnosno ukupni BDP u vrijednosti od KM 28,54 biliona³, čime se svrstala u zemlje na gornjoj granici srednje dohodovne klase.

Da bi se ubrzale stope rasta i povećao srednjoročni ekonomski razvoj, u narednom periodu biće potrebno pronaći adekvatna rješenja za pitanja kao što su intenziviranje reformi na poboljšanju poslovnog okruženja, privlačenje stranih investicija i smanjenje nezaposlenosti. Takođe, svi akteri uključeni u razvojnu saradnju u Bosni i Hercegovini, strani i domaći, trebaju da nastave napore na daljem unapređenju koordinacije razvojnih aktivnosti, čime će obezbjediti bolju efikasnost i efektivnost sredstava razvojne pomoći (ODA), a time podržati dalji ekonomski rast i održivi razvoj zemlje na njenom putu ka EU integracijama.

¹ „Demografija 2014“, tematski bilten Agencije za statistiku BiH, Sarajevo, 2014, str. 4.

² „Bruto domaći proizvod za BiH 2015 – Proizvodni pristup, prvi rezultati“, Prvo izdanje Agencije za statistiku BiH, 21.07.2015., str. 1

³ Ibid, str.1.

PARISKA DEKLARACIJA O EFIKASNOJ POMOĆI

Prva formalna koordinacija Zvanične razvojne pomoći (ODA), vezana je za 1960. godinu, kada je uspostavljena Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj – Odbor za razvojnu pomoć (OECD – DAC), gdje su se najveći bilateralni donatori mogli konsultirati u vezi sa pitanjima efikasnosti razvojne pomoći, te na kojem su razvijali smjernice za dalje unapređenje razvojnih aktivnosti. U cilju unapređenja pružanja multilateralne pomoći, 1965. godine uspostavljen je Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP), kroz objedinjavanje postojećih UN kancelarija za pomoć, s ciljem prevazilaženja dupliciranja aktivnosti implementiranih u okviru UN razvojnih programa.

Prvobitni naponi na koordinaciji bilateralne i multilateralne pomoći najvećim su dijelom bili usmjereni na praćenje obima pružene pomoći i zemalja u koje je ista bila usmjerena. Međutim, praksa je pokazala da to nije dovoljno, pa se u posljednoj dekadi pažnja najvećim dijelom usmjeravala na unapređenje efikasnosti i efektivnosti međunarodne razvojne pomoći, kroz unapređenje koordinacije sa i između donatora i zemalja partnera, primaoca pomoći.

Najznačajniji događaj na globalnom nivou vezan za efikasnost međunarodne pomoći bilo je potpisivanje Pariske deklaracije o efikasnoj pomoći u martu 2005. godine, kojim se preko 100 donatora i zemalja u razvoju (partnerske zemlje) obavezalo da će učiniti efikasnijom razvojnu pomoć usmjerenu u ostvarivanje globalnih razvojnih ciljeva.

Pariskom deklaracijom utvrđene su aktivnosti vezane za unapređenje kvalitete pomoći i njenog uticaja na razvoj partnerske zemlje kroz primjenu pet osnovnih principa: ***Vlasništvo, Uklapanje, Usklađivanje, Upravljanje usmjereno ka rezultatima i Međusobna odgovornost.***

Za praćenje i mjerenje napretka u implementaciji principa Pariske deklaracije o djelotvornoj pomoći, definisano je 12 pokazatelja i iz njih 56 proisteklih obaveza.

OECD je zadužen za praćenje implementacije principa Pariske deklaracije na globalnom nivou, dok je svaka zemlja partner prihvatila obavezu da redovno prati vlastiti napredak u toj oblasti. U skladu sa navedenim, OECD je do danas proveo tri globalna istraživanja (2006, 2008 i 2011 godine)⁴.

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

Iste godine, Ministarstvo finansija i trezora je, u cilju utvrđivanja početnog stanja, provelo prvo istraživanje o primjeni principa Pariske deklaracije u Bosni i Hercegovini za 2008. godinu, kao baznu godinu. Savjet ministara BiH upoznao se sa „*Godišnjim izvještajem o Baznoj analizi Pariske deklaracije o efikasnoj pomoći u Bosni i Hercegovini za 2008. godinu*“, na 144. sjednici održanoj 24.02.2011. godine.

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

⁴ Nalazi Globalnih istraživanja dostupni su na sljedećem linku:

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/2011surveyonmonitoringtheparisdeclaration.htm>

Krajem 2012. godine, Ministarstvo finansija i trezora BiH, u saradnji sa predstavnicima nadležnih institucija i članovima Foruma za koordinaciju donatora (DCF), provelo je drugo istraživanje o primjeni principa Pariske deklaracije o efikasnoj pomoći u BiH za 2011. godinu. Nalaze ovog istraživanja Ministarstvo je objavilo u „Izvještaju o napretku u primjeni principa Pariske deklaracije o efikasnoj pomoći u BiH - 2011. godina“, sa kojim se upoznao Savjet ministara BiH na svojoj 43. sjednici, održanoj 26.03.2013. godine.

Krajem 2013. godine, Ministarstvo finansija i trezora BiH, u saradnji s predstavnicima nadležnih institucija i članovima Foruma za koordinaciju donatora (DCF), provelo je treće istraživanje o primjeni principa Pariske deklaracije o efikasnoj pomoći u BiH za 2012. godinu. Nalaze ovog istraživanja Ministarstvo je objavilo u „Izvještaju o napretku u primjeni principa Pariske deklaracije o efikasnoj pomoći u BiH – 2012. godina“, s kojim se upoznao Savjet ministara BiH na svojoj 91. sjednici, održanoj 16.04.2014. godine⁵.

U drugom dijelu 2014. godine, Ministarstvo finansija i trezora BiH, u saradnji s predstavnicima nadležnih institucija i članovima Foruma za koordinaciju donatora (DCF), provelo je četvrto istraživanje o primjeni principa Pariske deklaracije o efikasnoj pomoći u BiH za 2013. godinu, koje je 17.03.2015. godine dostavljeno Savjetu ministara BiH na upoznavanje.

U posljednjem kvartalu 2015. godine, Ministarstvo finansija i trezora BiH, u saradnji s predstavnicima nadležnih institucija i članovima Foruma za koordinaciju donatora (DCF), provelo je peto istraživanje o primjeni principa Pariske deklaracije o efikasnoj pomoći u BiH za 2014. godinu, sa kojim je Savjet ministara upoznat na 93. Sjednici, održanoj 13.01.2016. godine.

METODOLOGIJA IZRADE ANALIZE

Pri izradi Izvještaja korišteni su podaci iz popunjenih upitnika, koje su dostavili učesnici istraživanja, BiH institucije sa svih nivoa vlasti i donatori, članovi Foruma za koordinaciju donatora (DCF), kao i iz javno dostupnih relevantnih dokumenata.

Upitnik, baziran na OECD metodologiji, dostavljen je na devet BiH institucija na državnom i entitetskom nivou, kao i na dvadeset donatorskih agencija, međunarodnih organizacija i finansijskih institucija, članova DCF-a.

Od 29 kontaktiranih učesnika, njih 20 učestvovalo je u istraživanju, kako predstavnika domaćih institucija tako i donatora, što odražava bolje razumijevanje i veoma dobar nivo primjene principa Pariske deklaracije o efikasnoj pomoći u Bosni i Hercegovini.

Ministarstvo finansija i trezora ovim putem želi da se zahvali predstavnicima institucija Bosne i Hercegovine na svim nivoima vlasti i donatorima, članovima Foruma za koordinaciju donatora u Bosni i Hercegovini, za aktivno učestvovanje u istraživanju, koje je omogućilo pripremu ovog Izvještaja.

⁵ Navedeni dokumenti na zvaničnim jezicima u upotrebi u BiH dostupni na stranici Ministarstva finansija i trezora http://www.mft.gov.ba/hrv/index.php?option=com_content&view=article&id=394&Itemid=163.
Engleska verzija dostupna na stranici Foruma za koordinaciju donatora <http://donormapping.ba/index.php/publications/principles-of-the-paris-declaration-on-aid-effectiveness>

PRINCIPI PARISKE DEKLARACIJE

I VLASNIŠTVO

Pokazatelj 1 - Operativna razvojna strategija

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

Vlasništvo je prvi i centralni princip Pariske deklaracije koje procjenjuje sposobnost partnerskih zemalja da preuzmu vodeću ulogu u kreiranju, razvoju i efikasnom implementiranju vlastitih razvojnih politika i razvojnih strategija, dok se od donatora očekuje da podupiru ove napore kroz pružanje podrške kapacitetima partnerske zemlje, koji su nadležni za implementaciju razvojnih politika i strategija.

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

Operativna vrijednost razvojnih strategija i politika se procjenjuje na osnovu tri kriterija: (I) postojanje jedinstvenog strateškog okvira, (II) utvrđivanje prioriteta unutar okvira, i (III) strateška veza sa budžetom⁶. Svjetska banka rangira razvojne strategije zemlje prema operativnoj vrijednosti na skali od pet nivoa, koja počinje od A (veoma visoko) do E (veoma nisko).

Ocjena za pokazatelj 1 - Operativna razvojna strategija – za 2015. godinu ostaje „D“, kao i u prethodnim Izvještajima o napretku u primjeni principa Pariske deklaracije o efikasnoj pomoći, obzirom da Bosna i Hercegovina nema Strategiju razvoja.

Međutim, tokom perioda od juna - do jula 2015. godine, svi nivoi vlasti u BiH usvojili su Reformsku agendu za period 2015 - 2018, konkretan niz reformi utvrđenih kao hitni prioriteti kako bi zemlja napredovala na njenom putu prema EU, pri čemu su glavni reformski tokovi usmjereni na poboljšanje u područjima Javnih finansija, Oporezivanja i fiskalne održivosti, Poslovnog okruženja i konkurentnosti, Tržišta rada, Socijalne zaštite i Penzione reforme, Vladavine prava i dobre uprave kao i Reformu javne uprave.

Pored toga, s ciljem postizanja održivog socio-ekonomskog razvoja, u Bosni i Hercegovini je pokrenut veliki broj aktivnosti na preuzimanju liderstva nad procesom vlastitog razvoja, definisanju razvojnih prioriteta i usmjeravanju sredstava međunarodne pomoći u njihovu realizaciju. U nedostatku jedinstvenog strateškog okvira, utvrđivanje projektnih prioriteta zasnovano je na sektorskim strategijama i drugim strateškim planovima sa različitih nivoa vlasti. Povezivanje domaćih i stranih izvora finansiranja sa strateškim planovima i prioritetima omogućiće bolju alokaciju kako domaćih tako i ino sredstava, srednjoročno planiranje budžeta kao i evaluaciju izvršenja budžeta u Bosni i Hercegovini.

⁶

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

II UKLAPANJE

Drugi princip Pariske deklaracije, *uklapanje* u direktnoj je vezi s mogućnošću partnerske zemlje da uspostavi pouzdane sisteme i procedure finansijskog upravljanja. U tom kontekstu, donatorima se preporučuje da sistematski jačaju i koriste postojeće finansijske sisteme partnerskih zemalja i da pružaju podršku partnerskim zemljama u daljnjem jačanju tih sistema, kako bi isti postigli međunarodne standarde.

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

Za procjenu *pokazatelja 2* Pariska deklaracija je definisala dvije osnovne komponente, pri čemu se *pokazatelj 2a* odnosi na uspostavu i korištenje pouzdanih sistema za upravljanje javnim finansijama, a *pokazatelj 2b* na uspostavu i korištenje pouzdanih sistema javnih nabavki.

Pokazatelj 2a - Pouzdani sistemi upravljanja javnim finansijama

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

Procjena *pokazatelja 2a* je zasnovana na bodovima iz izvještaja *Procjena državnih politika i institucija (CPIA)*⁷ koji priprema Svjetska banka za sve IDA zemlje. CPIA je dijagnostički alat koji je namijenjen za procjenu kvaliteta politika određene zemlje i institucionalnog okvira za primjenu tih politika. Dakle, CPIA bročano iskazuje do koje mjere politike zemlje partnera i njen institucionalni okvir pružaju podršku održivom rastu i smanjenu siromaštva, čime se posljedično daje podatak i o efikasnosti korištenja razvojne pomoći.

Za ocjenjivanje kriterija se koristi skala koja ide od 1 (jako nizak) do 6 (jako visok), sa mogućnošću dodjeljivanja i pola boda za ostvareni rezultat u posmatranoj zemlji.

Uslovi, koje bi partnerska zemlja trebala da ispuni s ciljem ostvarivanja što boljeg rejtinga za svoj sistem upravljanja javnim finansijama, jesu: (I) imati sveobuhvatan i pouzdan budžet vezan za prioritete definisane politikama; (II) imati efikasne sisteme upravljanja finansijama kako bi se obezbjedilo namjensko korištenje budžetskih sredstava na kontrolisan i predvidljiv način; i (III) računovodstveno i finansijsko izvještavanje, uključujući izradu i reviziju javnih računa.

Procjena za pokazatelj 2a – Pouzdani sistemi upravljanja javnim finansijama - za Bosnu i Hercegovinu je 3.5 bodova u 2015. godini, što je iznad prosječne ocjene (3) za sve posmatrane zemlje koje su svrstane na gornju granicu srednje dohodovne klase⁸.

⁷ Godišnja CPIA analiza obuhvaća IDA zemlje. CPIA procjena rangira zemlje u odnosu na 16 kriterija grupisanih u četiri oblasti: (a) ekonomsko upravljanje; (b) strukturalne politike; (c) politike socijalne uključenosti i jednakosti; i (d) upravljanje javnim sektorom i institucije. Kriteriji su usmjereni na uspostavljanje ravnoteže između ključnih faktora koji doprinose rastu i razvoju i smanjenju siromaštva, uz potrebu da se izbjegne nepotrební teret za proces procjene. Kako bi se potpuno naglasila važnost CPIA u procesu dodjeljivanja sredstava zasnovanih na učinku Međunarodne asocijacije za razvoj, ukupni bodovi zemlje se nazivaju IRAI.

⁸ Rezultat od 3,5 je preuzet iz zadnje ažuriranog IRAI-a za BiH, objavljenom od strane Svjetske banke. Više informacija može se pronaći na: <http://datbank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>

Navedena procjena se zasniva na CPIA ocjeni srednjoročnog pristupa planiranja i kreiranja budžeta, kao i na zakonodavnom okviru koji reguliše upravljanje javnim finansijama, usaglašenom između svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, koji reguliše upravljanje javnim finansijama u Bosni i Hercegovini, a kao što je opisano u prethodnim izvještajima.

Zakonom o fiskalnom savjetu BiH osnovan je Fiskalni savjet BiH⁹ s ciljem koordinacije fiskalne politike, a kako bi se obezbjedila makroekonomska stabilnost i fiskalna održivost Bosne i Hercegovine, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta.

Upravljanje javnim finansijama Institucija Bosne i Hercegovine regulisano je Zakonom o finansiranju institucija BiH¹⁰ i Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine BiH, koji se donosi svake godine za narednu fiskalnu godinu.

Okvir za upravljanje javnim finansijama u Federaciji BiH definisan je Zakonom o budžetima u Federaciji BiH¹¹, zajedno sa Zakonom o trezoru u Federaciji BiH¹² i Zakonom o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji BiH¹³. Za svaku fiskalnu godinu Federacija BiH usvaja Zakon o izvršavanju budžeta FBiH za tu godinu, kojim se propisuje način njegovog izvršenja.

Okvir za upravljanje javnim finansijama u Republici Srpskoj definisan je Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske, Zakonom o trezoru i Zakonom o izvršenju budžeta Republike Srpske, koji se usvaja zajedno sa budžetom za određenu fiskalnu godinu i kojim se propisuje način izvršenja budžeta. Pored navedenih, predmetnu oblast takođe dijelom regulišu Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske, Zakon o investiranju javnih sredstava i Zakon o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga.

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

Izrada budžeta zasnovanog na specifičnim programima bilježi napredak u 2015. godini, uzevši u obzir da su svi budžetski korisnici na svim nivoima vlasti u BiH podnijeli svoje zahtjeve za finansiranjem u programskom formatu (programska klasifikacija), kao i projekcije rashoda po ekonomskoj klasifikaciji putem Informacionog sistema za planiranje i upravljanje budžetom (BPMIS). Navedene aktivnosti povećale su efikasnost i efektivnost upravljanja budžetom u cijeloj Bosni i Hercegovini.

Pored toga, u 2015. godini stvoreni su preduslovi za daljnje ograničavanje javne potrošnje, te jačanje odgovornosti za efikasno korištenje budžetskih sredstava, putem usvajanja Zakona o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj i pratećih podzakonskih akata, i izmjene Zakona o budžetima kao i usvajanja Strategije za upravljanje javnim dugom u Federaciji BiH.

Očigledno je da svi nivoi vlasti u BiH kontinuirano rade na poboljšanju i daljem razvoju budžetskog sistema kao i upravljanju javnim sredstvima uopšte, kako bi se održala fiskalna odgovornost, transparentnost, te srednjoročna i dugoročna fiskalna održivost.

Aktivnosti u predstojećem periodu trebaju da budu fokusirane na daljem unapređenju upravljanja javnim finansijama i to kroz razvoj/unapređenje metodologija za strateško planiranje i pripremu strateških planova na različitim nivoima vlasti; povećanje djelotvornosti sredstava iz budžeta, kao i sredstava međunarodne razvojne pomoći (ODA; unapređenje izvršenja budžeta; unapređenje transparentnosti i odgovornosti u trošenju javnih sredstava; unapređenje upravljanja javnim investicijama u kontekstu finansijskog upravljanja razvojem.

⁹ „Službeni glasnik BiH“, br. 63/08

¹⁰ „Službeni glasnik BiH“, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 and 32/13

¹¹ „Službene novine FBiH“, br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15 and 102/15

¹² „Službene novine FBiH“, br. 26/16

¹³ „Službene novine FBiH“, br. 86/07, 24/09, 44/10 i 30/16

Pokazatelj 2b - Pouzdani sistemi javnih nabavki

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

Povećanje efikasnosti i transparentnosti sistema javnih nabavki predstavlja konstantan izazov kako za partnerske zemalje tako i donatore. Svi učesnici su saglasni da je jedan od preduslova za stalno povećanje efikasnosti korištenja javnih sredstava, uključujući i sredstva pružena putem službene razvojne pomoći (ODA), postojanje jasnog i adekvatnog okvira za sistem javnih nabavki u partnerskim zemljama, koji je usaglašen s međunarodnim standardima u toj oblasti.

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

Za pokazatelj 2b – Pouzdani sistemi javnih nabavki - nije bilo moguće napraviti procjenu za 2015. godinu, obzirom da u Bosni i Hercegovini još uvijek nije provedena zvanična procjena kvalitete zakonodavstva, institucija i praksi u oblasti javnih nabavki.

Ipak, u Bosni i Hercegovini je ostvaren određen napredak u ovoj oblasti. Regulatorni okvir za javne nabavke bolje je definisan usvajanjem novog Zakona o javnim nabavkama BiH¹⁴, koji su pripremljeni i usvojeni u 2014. godini. U 2015. godini, usvojeni su preostali podzakonski akti, dok su sa radom započele podružnice Kancelarije za razmatranje žalbi u Banjoj Luci i Mostaru.

Godišnji izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki i godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki redovno se podnose Savjetu ministara BiH na usvajanje, uz informacije o održanim obukama iz oblasti javnih nabavki.

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 budžetu (budžetima), uz najmanje 85% pomoći evidentirano u budžetu

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

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

¹⁴ „Službeni glasnik BiH“, br. 39/14

Sistem izvještavanja o sredstvima razvojne pomoći, koja bi se trebala prikazati u sklopu svih budžeta u BiH, još uvijek nije na nivou koji bi omogućio njihovo izračunavanje po OECD metodologiji. Naime, većina donatorskih programa i projekata u implementaciji nisu budžetski evidentirani, a oni koji su bili evidentirani, bili su prikazani zbirno, a ne po pojedinačnom donatoru.

U skladu s prethodno navedenim, procjenu vrijednosti za pokazatelj 3 - Tokovi pomoći prilagođeni razvojnim prioritetima u Bosni i Hercegovini, nije bilo moguće proračunati za 2015. godinu.

U narednom periodu biće potrebno obratiti pažnju na neusklađenost podataka prikupljenih od donatora, i podataka o isplaćenim sredstvima koja su evidentirana u sklopu budžeta u BiH, kako bi se obezbjedilo da evidentirana pomoć bude što realnije prikazana u budžetima.

Ministarstvo finansija i trezora je već započelo da provodi aktivnosti na daljem unapređenju ove oblasti, putem Informacionog sistema za upravljanje javnim investicijama (PIMIS), koji je razvijen u sklopu Sektora za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći (SCIA), a sastoji se od dvije aplikacije za Program javnih investicija (PJI) i Baze za praćenje aktivnosti donatora (DMD). Korisnici PIMIS su Ministarstvo finansija i trezora BiH, Federalno ministarstvo finansija, Ministarstvo finansija Republike Srpske, Direkcija za finansije Brčko Distrikta BiH, kao i donatori, članovi Foruma za koordinaciju donatoru (DCF) i javnost u Bosni i Hercegovini.

PIMIS omogućava jednostavan pristup sveobuhvatnim informacijama o razvojnim projektima/programima, bez obzira na izvor finansiranja (domaći ili strani) i status (kandidovani, tekući, završeni i otkazani); povezivanje projekata javnih investicija sa strateškim dokumentima i izvorima finansiranja i vrši monitoring implementacije strateških dokumenata; omogućava unapređenje koordinacije donatorskih aktivnosti i efektivnosti analize ODA-e kao i transparentnost razvojnih ulaganja. Uz sveobuhvatan pregled projektnih aktivnosti, PIMIS¹⁵ je postao instrument koji smanjuje mogućnost dupliciranja i preklapanja aktivnosti ODA podržanih aktivnosti, unaprijedivši na taj način efikasnost razvojne pomoći u Bosni i Hercegovini.

Pokazatelj 4 - Jačanje kapaciteta kroz koordinisanu podršku

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

Jačanje kapaciteta partnerskih zemalja je ključno za njihov stabilan i održiv razvoj, obzirom da razvijeni i jaki kapaciteti pridonose održivom i ujednačenom socio – ekonomskom razvoju zemlje partnera. Tehnička saradnja (tzv. tehnička pomoć) je pružanje opsežnog *know-how* iz donatorskih zemalja putem razmjene znanja i osoblja, pružanja obuka, sprovođenja i finansiranja istraživanja u partnerskim zemljama.

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

Procjenu vrijednosti za pokazatelj 4 – Jačanje kapaciteta kroz koordinisanu podršku - nije bilo moguće uraditi za 2015. godinu.

¹⁵ Za više informacija posjetite: http://www.mft.gov.ba/pimis/pimis_bh.html

Analizom prikupljenih podataka, utvrđeno je da su pojedini donatori, kao što su GIZ, Švajcarska, Švedska / Sida, Japan / JICA, Slovenija i USAID, usmjerili više od polovice svojih sredstava u formi tehničke pomoći (TA), dok pojedini donatori u istom periodu nisu pružili nikakav vid tehničke pomoći.

Među donatorima koji su pružili tehničku pomoć Bosni i Hercegovini u 2015. godini, jedino Japan / JICA je implementirala cjelokupnu planiranu TA u koordinaciji sa drugim donatorima i odgovarajućim tijelima državne uprave, dok su Švedska/Sida, UNCT BiH¹⁶ i Švajcarska najveći udio njihove TA isplatili na koordinisan način. Uzimajući u obzir da je od 14 učesnika u istraživanju, samo 5 donatora prijavilo implementiranje TA na koordinisan način, može se konstatovati da se još uvijek najveći udio TA ne implementira kroz koordinisane programe.

Pokazatelj 5 - Korištenje sistema zemlje

Globalni cilj za Pokazatelj 5:

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

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

U skladu s preporukama Pariske deklaracije za provođenje principa ***uklapanja***, donatori bi trebali pomoći u jačanju finansijskih sistema partnerskih zemalja putem korištenja istih, ukoliko partnerska zemlja garantuje da će se pružena pomoć koristiti za ugovorene svrhe. S druge strane, partnerske zemlje bi trebale redovno da vrše pouzdanu procjenu svojih finansijskih sistema, institucija i procedura nadležnih za njihovo provođenje i na osnovu tih procjena da rade na unapređivanju efikasnosti, odgovornosti i transparentnosti istih. Stoga je vrlo važno da se regularno vrše sistematični pregledi i analize, na osnovu kojih bi se domaćim institucijama i donatorima u partnerskim zemljama pružali pouzdani podaci o stanju i upotrebi finansijskih sistema, kao i eventualni prijedlozi za njihovo poboljšanje.

Ovakvom, ciljanom upotrebom finansijskih sistema zemlje partnera, povećava se efikasnost pružene pomoći, jačaju kapaciteti institucija za ostvarenje održivog socio-ekonomskog razvoja, omogućava implementacija reformi i odgovornost za provođenje razvojnih politika.

Pariska deklaracija je definisala dvije komponente koje služe kao osnova za procjenu *pokazatelja 5: pokazatelj 5a* koji izračunava postotak pomoći koji koristi sisteme upravljanja javnim finansijama partnerske zemlje u odnosu na ukupnu pomoć usmjerenu u javni sektor i *pokazatelj 5b* koji procjenjuje postotak sredstava pomoći koja koristi sisteme javnih nabavki, u odnosu na ukupnu pomoć usmjerenu u javni sektor partnerske zemlje.

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

Procjena korištenja sistema upravljanja javnim finansijama se vrši kroz analizu primjene četiri kriterija: (I) korištenje trezorskog sistema budžeta, (II) korištenje finansijskog izvještavanja u budžetu, (III) korištenje sistema revizije i (IV) korištenje sva tri sistema zajedno.

¹⁶ UNCT se sastoji od trinaest UN fondova, programa i specijalizovanih agencija (FAO, ILO, IOM, UNDP, UNFPA, UNEP, UNESCO, UNHCR, UNICEF, UNODC, UNV, UN Women, WHO), Bretton Woods institucija (Svjetska banka, MMF) i ICTY, čiji rad se koordiniše putem Kancelarije Rezidentnog koordinatora UN u okviru Jedinstvenog programa UN za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2019. Više informacija možete naći na: <http://www.ba.une.un.org/>

Od 14 donatora koji su učestvovali u istraživanju, samo su Norveška i Slovenija izvijestili korištenje sva tri elementa u okviru domaćeg sistema za upravljanje javnim finansijama, dok su EU, Danska, Svjetska banka i USAID izvijestili djelomično korištenje samo pojedinih elemenata sistema za upravljanje javnim finansijama u BiH u 2015. godini.

Važno je naglasiti da je EU u decembru 2015. godine najavila isplatu druge tranše budžetske podrške obezbjeđene sektoru Pravde u BiH. Isplata je realizovana 2016. godine u skladu sa finansijskim i procedurama izvještavanja BiH. Slovenija je takođe koristila sve tri procedure u okviru sistema upravljanja javnim finansijama, ali na različitim nivoima vlasti u BiH.

U skladu sa gore navedenom, samo 6 donatora aktivnih u BiH potpuno ili djelomično je koristilo domaće sisteme za upravljanje javnim finansijama, što je znatno ispod parametra definisanog globalnim ciljem za *pokazatelj 5a*.

Procjenu vrijednosti za *pokazatelj 5a* – Korištenje sistema upravljanja javnim finansijama (protok pomoći), nije bilo moguće proračunati za 2015. godinu

Iz podataka prikupljenih u ovom istraživanju, može se zaključiti da donatori u BiH još uvijek u većem opsegu primjenjuju vlastite u odnosu na domaće procedure finansijskog upravljanja sredstvima razvojne pomoći, čime je nastavljen trend evidentiran u prethodnim izvještajima. Kako bi se ostvarila poboljšanja u ovom području, potrebno je da se unaprijedi kvaliteta domaćih procedura, kao i njihova usklađenost sa međunarodnom regulativom, putem jačanja međusobne saradnje donatora i domaćih partnera u Bosni i Hercegovini.

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

Ovaj pokazatelj je usmjeren na praćenje korištenja domaćih sistema nabavki prilikom korištenja donatorskih sredstava za nabavku za sektor javne uprave. Za njegovo izračunavanje treba da se dobije postotak koji u omjer stavlja količinu pomoći koja je koristila domaće procedure nabavki i ukupnu isplaćenu pomoć za sektor javne uprave. U Bosni i Hercegovini trenutno ne postoji detaljna objektivna procjena vezana za kvalitetu zakonodavstva, institucija i praksi u oblasti javnih nabavki.

U skladu sa dostavljenim odgovorima, većina donatora nije koristila BiH sistem javnih nabavki, tj. od 14 donatora koji su učestvovali u istraživanju, samo 4 donatora su izvjestila da su u 2015. godini koristili sistem BiH javnih nabavki, što predstavlja mnogo niži procenat od globalnog cilja (90%) definisanog prvim preduslovom *pokazatelja 5b*. Međutim, uzimajući u obzir da su predhodne godine od ukupno 19 donatora samo 2 donatora koristila sistem BiH javnih nabavki, evidentan je određen napredak. Drugi aspekt je vrijednost pomoći za koju je korišten sistem BiH javnih nabavki, što takođe pokazuje blagi rast.

Važno je kao dobar primjer istaknuti da su Slovenija i Švajcarska prijavile 100%-tnu primjenu domaćeg Zakona o javnim nabavkama kao i Japan / JICA i Tim Ujedinjenih nacija u BiH (UNCT BiH), koji su ostvarili napredak u ovom području, uprkos ograničene primjene domaćih sistema javnih nabavki u BiH.

Procijenjena vrijednost za *pokazatelj 5b* – Korištenje sistema javnih nabavki (protok pomoći) - je 11,75 % u 2015. godini.

Rezultat za *pokazatelj 2b* pokazuje da je ostvaren napredak u poređenju sa prethodnim izvještajima, ali još uvijek nedovoljan u dostizanju globalnog cilja. Kako bi se ubrzao ovaj proces, u narednom periodu biće potrebno da se nastavi jačati zajednička saradnja donatora i domaćih partnera na unapređenju postojećeg okvira za sistem javnih nabavki u BiH, koji je u potpunosti usaglašen sa međunarodnim standardima.

Pokazatelj 6 - Izbjegavanje paralelnih struktura za implementaciju projekata

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

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

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

Pariska deklaracija sugeriše donatorima da smanje broj paralelnih PIU jedinica u partnerskim zemljama, s ciljem jačanja njenog sistema upravljanja javnim finansijama. Ali, stepen smanjenja PIU jedinica zavisi upravo o razvijenosti tih sistema i institucionalnih struktura koje ih provode, tako da se nalazi za ovaj *pokazatelj* mogu koristiti za evaluaciju procesa uspostave pravila i procedura kao i praćenje i promovisanje efikasnosti upravljanja projektima u zemljama partnerima.

Procjenjena vrijednost za pokazatelj 6 - Izbjegavanje paralelnih struktura za implementaciju projekata – evidentira 24 PIU jedinice u 2015. godini, što predstavlja negativan trend u odnosu na predhodnu godinu.

Pri tome, važno je da se naglasi da su samo dva učesnika u istraživanju prijavila korištenje paralelnih PIU jedinica, pri čemu je najviše prijavio UNCT (15), koji predhodne godine nije prijavio niti jednu PIU jedinicu, dok je Švajcarska u odnosu na predhodnu godinu prijavila 1 PIU jedinicu više, odnosno 9 ukupno.

Pokazatelj 7 - Pomoć je u većoj mjeri predvidljiva

Globalni cilj za pokazatelj 7: *Smanjiti za pola postotak pomoći koja se ne isplaćuje tokom finansijske godine za koju je planirana.*

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

Pomoć je predvidljiva kada partnerske zemlje unaprijed znaju iznose sredstava pomoći kao i vremenske odrednice njihovih uplata. Pariska deklaracija poziva donatore da partnerskim zemljama predstave pouzdane, u višegodišnjem okviru prikazane namjere o rasporedu sredstava namijenjenih za pomoć za koju su se obavezali, te da pomoć isplaćuju pravovremeno i na predvidljiv način u skladu sa dogovorenim rasporedom.

Uzimajući u obzir kako Pariska deklaracija svrstava ovaj *pokazatelj* pod jačanje kapaciteta za upravljanje javnim finansijama, tada njegova realizacija spada pod zajedničku odgovornost i zemlje partnera i donatora

Vrijednost pokazatelja 7 - Pomoć je u većoj mjeri predvidljiva - nije procjenjena za 2015. godinu, zbog neujednačenih metodologija evidentiranja planirane i isplaćene razvojne pomoći na različitim nivoima vlasti u BiH.

Uzimajući u obzir da je realizacija *pokazatelja* za predvidljivost pomoći pod zajedničkom odgovornošću institucija u BiH i donatora, svi akteri bi zajedničkim snagama trebali da porade na njegovoj primjeni, a što u slučaju BiH institucija znači jačanje sistema za evidentiranje razvojne pomoći i harmonizaciju načina izvještavanja o izvršenjima budžeta.

Kako bi se unaprijedilo ovo područje, u narednom periodu fokus bi trebalo da se usmjeri na održavanje opsežnih konsultacija između BiH institucija i donatora na početku svake fiskalne godine, kako bi se definisala planirana ulaganja i njihovo uključivanje u budžete u BiH.

Pokazatelj 8 - Pomoć je neuslovljena

Globalni cilj za pokazatelj 8: Nastaviti sa napretkom

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

Procijenjena vrijednost za pokazatelj 8 - Pomoć je neuslovljena - iznosi 84,38% za 2015. godinu, što predstavlja značajan napredak u odnosu na prethodni period

U skladu sa podacima prikupljenim iz odgovora donatora na pitanje o neuslovljenosti pomoći, može se zaključiti da u Bosni i Hercegovini većina donatora, DCF članova, pruža neuslovljenu razvojnu pomoć u 2015. godini.

III HARMONIZACIJA

Pokazatelj 9 – Korištenje zajedničkih aranžmana ili procedura

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

Pokazatelj 9 procjenjuje omjer u kojem donatori svoja sredstva isplaćuju putem pristupa zasnovanih na programima (PBA pristup) u odnosu na ukupno isplaćena sredstva. Bilo koji PBA pristup koji se primjenjuje treba da ima tri glavne karakteristike: (I) partnerska zemlja je odgovorna za utvrđivanje jasnog razvojnog programa (odnosno, sektorske politike) i uspostavu jedinstvenog budžetskog okvira koji obuhvata sredstva iz svih izvora finansiranja (domaća i spoljna); (II) donatori trebaju koristiti domaće sisteme za izradu i implementaciju programa, finansijski menadžment, monitoring i evaluaciju; (III) donatori i partnerske zemlje su zajedno odgovorni za uspostavu formalnog procesa za koordinaciju donatora i usklađivanje donatorskih procedura.

Tokom 2015. godine, razvojna pomoć pružena BiH putem PBA pristupa je prije bila iznimka nego pravilo, kao što je bilo zabilježeno i u prethodnim analizama. U skladu sa odgovorima učesnika u istraživanju, samo je Švajcarska prijavila je ograničeno korištenje PBA pristupa u 2015. godini.

Procjenu za pokazatelj 9 - Korištenje zajedničkih aranžmana ili procedura - nije bilo moguće napraviti za 2015. godinu

U skladu sa prethodno navedenim, u predstojećem periodu donatori bi trebali da nastave aktivnosti na izgradnji institucionalnih kapaciteta, kako bi se stvorili uslovi koji će da omoguće uspostavljanje i provođenje odgovarajućih PBA pristupa na svim nivoima vlasti u BiH.

Pokazatelj 10 – Provođenje zajedničkih misija i analitički rad

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

Pokazatelj 10 procjenjuje nivo do kojeg donatori međusobno koordinišu svoje aktivnosti u partnerskoj zemlji. Napredak se mjeri na osnovu 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

Pariska deklaracija sugerise da donatori trebaju međusobno sarađivati kao i koordinisati planiranje misija sa predstavnicima partnerskih zemalja, kako bi se smanjio ukupan broj misija na terenu.

Pokazatelj 10a procjenjuje zajedničke misije preduzete od dva ili više donatora, kao i njihov omjer u odnosu na ukupni broj provedenih misija tokom jedne godine.

Procjena za pokazatelj 10a - Provedba zajedničkih misija - je 11,48%, što predstavlja negativan trend u odnosu na predhodni period, kao i izuzetno nizak nivo dostignuća u odnosu na globalni cilj.

I pored toga što je *pokazatelj 10a* je u periodu 2012 - 2014 pokazivao određena poboljšanja, obzirom da su donatori u tom periodu povećavali broj zajedničkih misija na terenu, u 2015. godini ovaj pokazatelj je zabiježio značajan pad u odnosu na prethodne rezultate. Od ukupnog broja donatora koji su učestvovali u ovom istraživanju, samo 5 donatora je izvjestilo o provođenju misija u saradnji s drugim donatorima u Bosni i Hercegovini. Takođe, indikativan je podatak da je od ukupno 122 provedene misije u 2015. godini, samo 14 misija je bilo zajednički provedeno.

U skladu sa gore navedenim, u narednom periodu potrebno je da se nastave aktivnosti na daljnjem unapređenju koordinacije sa i između donatora, kao i na boljoj pripremi i koordinisanju budućih zajedničkih misija u Bosni i Hercegovni.

Pokazatelj 10b – Zajednički analitički rad

Analitički rad obuhvata različite analize i preporuke usmjerene ka jačanju dijaloga, razvojnih politika i pruža podršku implementaciji različitih strategija (nacionalnih, sektorskih itd.). Fokusiran i ozbiljan analitički rad je krucijalan za ispravno definisanje i uspješnu realizaciju razvojnih politika i programa, kao i za efikasniju raspodjelu razvojnih sredstava, usljed štednje na transakcionim troškovima, vremenu za intervjuisanje svih učesnika i nepotrebnom dupliciranju aktivnosti kod različitih donatora. Stoga, Pariska deklaracija naglašava da se

analitički rad donatora na izvještajima / pregledima i evaluacijama programa preduzima u što je moguće više zajedničkih aranžmana u zemljama partnera.

Procjena za pokazatelj 10b - zajednički analitički rad - je 13,79% za 2015. godinu, što predstavlja negativan trend u odnosu na prethodnu godinu, kao i izuzetno nizak nivo dostignuća u odnosu na globalni cilj.

Zajedničko provođenje aktivnosti prijavljeno je od strane KfW-a, Svjetske banke, UNCT BiH i Švajcarske, dok su ostali učesnici u istraživanju izvjestili da nisu provodili zajedničke analitičke aktivnosti sa drugim donatorima. Takođe je važno navesti da je od ukupno 58 provedenih analitičkih aktivnosti, samo njih 8 je bilo provedeno zajednički.

U narednom periodu potrebno je provesti detaljniju analizu s ciljem utvrđivanja razloga za negativan trend procijenjene vrijednosti *pokazatelja 10b* u Bosni i Hercegovini.

IV UPRAVLJANJE USMJERENO KA REZULTATIMA

Upravljanje usmjereno ka rezultatima je četvrti princip Pariske deklaracije koji podrazumjeva upravljanje i implementiranje sredstava razvojne pomoći na način da se ista usmjeravaju ka već definisanim željenim rezultatima i predviđa korištenje dobijenih informacija iz tog procesa kako bi se unaprijedilo donošenje odluka. Ovaj princip preporučuje korištenje: (I) sveobuhvatnog vertikalno integrisanog sistema monitoringa i evaluacije; (II) korištenje podataka za uklapanje programa, raspodjelu budžeta, kao i politike, (III) usmjeravanje protoka informacija ka onima koji donose odluke na odgovarajućim nivoima i (IV) izradu tačnih podataka putem statističkih sistema.

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

Pokazatelj 11- Okvir za praćenje zasnovan na rezultatima

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

Pokazatelj 11 procjenjuje kvalitetu okvira za praćenje primjene pristupa zasnovanog na rezultatima partnerske zemlje i direktno je povezan sa *pokazateljem 1 (operativna razvojna strategija)*. Ocjena kvalitete okvira za praćenje primjene pomenutog pristupa zasniva se na promatranju kvalitete tri skupa podataka: (I) kvalitete proizvedenih informacija, (II) pristupa učesnika traženim informacijama i (III) kvalitete koordinacije sistema za monitoring i evaluaciju u zemlji partneru. Procjenu ovog *pokazatelja* objavljuje Svjetska banka u *Pregledu razvojnih strategija partnerskih zemalja zasnovanih na rezultatima: procjene i budući izazovi*. Ocjene su izražene u bodovima od A (visoko) do E (nisko).

Bosna i Hercegovina još uvijek nema usaglašen okvir za praćenje zasnovan na rezultatima, tako da primjenom metodologije Svjetske banke, nije bilo moguće napraviti procjenu za *pokazatelj 11- Okvir za praćenje zasnovan na rezultatima*.

Ipak, u skladu sa odgovorima prikupljenim od strane domaćih institucija, ovakva ocjena je samo djelomično tačna, obzirom da su pokrenute fragmentisane inicijative za uspostavljanje mjerljivih okvira za ocjenu učinka u pojedinim institucijama u BiH.

Direkcija za ekonomsko planiranje (DEP) je, pored ostalih svojih zadataka, nadležna i za „monitoring implementacije godišnjih, srednjoročnih i dugoročnih razvojnih strategija“¹⁷. U cilju realizacije navedene nadležnosti, DEP je prijavio uspostavljanje dvije vrste koordinacije i to *horizontalnu* i *vertikalnu*.

Prva, *horizontalna*, obuhvata institucije na nivou BiH.

Druga, *vertikalna* koordinacija se odnosi na povezivanje institucija po nivoima vlasti u BiH (institucije BiH, entiteta, Brčko Distrikta), pri čemu državne institucije imaju isključivo ulogu da koordiniraju, dok institucije sa ostalih nivoa vlasti definišu i provode razvojne politike.

Ministarstvo finansija i trezora je, u cilju unapređenja koordinacije donatora i efikasnosti međunarodne razvojne pomoći, u januaru 2009. godine preuzelo ulogu Sekretarijata Foruma za koordinaciju donatora (DCF), koja obuhvata organizovanje kvartalnih konsultativno-radnih sastanaka sa predstavnicima BH vlasti i međunarodne zajednice, vođenje i administriranje Baze podataka o aktivnostima donatora (DMD), izradu godišnjeg Izvještaja „Pregled aktivnosti donatora u BiH“ i vođenje i održavanje zvanične web stranice DCF-a www.donormapping.ba

Agencija za javne nabavke (AJN) je uspostavila sistem za praćenje ugovornih organa u vezi s primjenom Zakona o javnim nabavkama, s posebnim fokusom na primjenu postupaka javnih nabavki. Na osnovu sprovedenih aktivnosti monitoringa i prikupljenih podataka, AJN priprema godišnje izvještaje o monitoringu postupaka javnih nabavki, koji bi trebali ukazati na kritične tačke sistema, te da posluže kao podloga za buduće obuke.

U pogledu praćenja primjene pristupa zasnovanog na rezultatima na entitetskom nivou, samo je Republika Srpska izvjestila da za 17 sektorskih strategija postoje različito definisani procesi monitoringa i evaluacije, od ukupno 27 postojećih operativnih strategija.

U Federaciji BiH, Federalni zavod za programiranje razvoja priprema izvještaje o procjeni, analizi politika koje provodi Vlada FBiH sa preporukama za njihovo poboljšanje.

U skladu sa gore navedenim, evidentno je da je okvir za praćenje primjene pristupa zasnovanog na rezultatima fragmentiran i neujednačeno primjenjen u Bosni i Hercegovini, iz kog razloga bi u narednom periodu trebalo da se pokrenu aktivnosti na harmonizaciji okvira za procjenu učinka na svim nivoima vlasti u BiH.

V ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST

Pokazatelj 12 - Zajednička odgovornost

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

Kroz princip *Zajedničke odgovornosti*, donatori i partnerske zemlje su se opredijelile za zajednički rad na usmjeravanju pomoći ka postizanju razvojnih ciljeva zemlje, te da će u tim nastojanjima biti odgovorni jedni prema drugima. Pariska deklaracija definiše potrebu za jakim i uravnoteženim mehanizmom zajedničke odgovornosti između donatora i institucija u

¹⁷ Zakon o Vijeću ministara BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/06, 81/07, 94/07 i 24/08)

partnerskim zemljama, te procjenjuje postoji li u partnerskoj zemlji okvir za zajedničko ocjenjivanje napretka domaćih institucija i donatora u realizaciji obaveza preuzetih iz partnerstva. Da bi se moglo reći kako partnerska zemlja posjeduje zajednički okvir za mjerenje odgovornosti, potrebno je zadovoljiti sva tri navedna kriterija: (I) postojanje službeno usaglašene politike ili strategije u oblasti razvojne pomoći između donatora i partnerske zemlje, (II) uslovi i ciljevi za unapređenje efikasnosti pomoći su definisani i službeno prihvaćeni od strane institucija partnerske zemlje i donatora i (III) uspostavu dijaloga koji uključuje sve sfere društva (javno, privatno i civilno).

U Bosni i Hercegovini trenutno nije uspostavljen formalan mehanizam za praćenje pokazatelja 12 – zajednička odgovornost - iz kog razloga procjena ovog pokazatelja za 2015. godinu nije bila moguća.

Ipak, Ministarstvo finansija i trezora/SCIA, kroz svoju ulogu Sekretarijata DCF-a, preduzima aktivnosti na stvaranju preduslova za uspostavljanje sistema zajedničke odgovornosti između predstavnika BiH vlasti i donatorske zajednice u BiH, kroz: organizovanje i vođenje DCF sastanaka, kao instrumenta za razvoj partnerskog odnosa i međusobne odgovornosti predstavnika vlasti i donatorske zajednice u BiH; vođenje i ažuriranje PIMIS/DMD baze podataka, koja obuhvata podatke o razvojnim projektima/programima, finansiranim iz ODA sredstava DCF članova, unaprijeđujući na taj način koordinaciju i transparentnost alokacije i isplate ODA sredstava u BiH; pripremu godišnjih izvještaja Pregled aktivnosti donatora (DMR), sa analizom aktuelnih razvojnih aktivnosti i reformskih procesa u prioritetnim sektorima u BiH; administriranje DCF web stranice, koja je izvor informacija na engleskom jeziku i njeno redovno ažuriranje novostima i materijalima od interesa za domaće institucije, donatorsku zajednicu i ostale uključene u razvojnu saradnju u BiH.

Tabela: Izvještaj o napretku u primjeni principa Pariske deklaracije o efikasnoj pomoći u BiH za 2015. g.

Načela Pariske deklaracije	Pokazatelji Pariske deklaracije		Globalni ciljevi Pariske deklaracije	Godišnji izvještaj za 2012. god.	Godišnji izvještaj za 2013. god.	Godišnji izvještaj za 2014. god.	Godišnji izvještaj za 2015. god.
VLASNIŠTVO	1	Operativna razvojna strategija	Najmanje 75% partnerskih zemalja ima operativne razvojne strategije	D	D	D	D
UKLAPANJE	2a	Pouzdana sistemi upravljanja javnim finansijama	Polu partnerskih zemalja napreduje za najmanje jednu jedinicu (odnosno, 0,5 bodova) na PFM/CPIA (Procjena državne politike i institucija) skali učinka	3,5	3,6	3,6	3,5
	2b	Pouzdana sistemi javnih nabavki	Jedna trećina partnerskih zemalja napreduje za najmanje jednu jedinicu (odnosno, od D do C, C do B ili B do A) na četverojediničnoj skali koja se koristi za procjenu učinka za ovaj pokazatelj	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća
	3	Tokovi pomoći prilagođeni razvojnim prioritetima	Prepoloviti razliku — Smanjiti na pola postotak sredstava pomoći za javni sektor koji nije evidentiran u budžetu /budžetima, uz najmanje 85% pomoći evidentirano u budžetu	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća
	4	Jačanje kapaciteta kroz koordinisanu podršku	50% protoka sredstava za tehničku saradnju implementirani putem koordinisanih programa u skladu sa razvojnim strategijama	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća
	5a	Korištenje sistema upravljanja javnim finansijama (protok pomoći)	90% donatora koristi sisteme upravljanja u javnim finansijama partnerske zemlje, i ostvareno smanjenje za jednu trećinu % pomoći za koju se ne koriste domaći PFM sustavi	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća
	5b	Korištenje sistema javnih nabavki (protok pomoći)	90% donatora koristi sustave javnih nabavki i ostvareno smanjenje za jednu trećinu % pomoći za javni sektor, koji ne koriste sisteme javnih nabavki	2,02%	9,98 %	11,04%	11,75 %
	6	Izbjegavanje paralelnih struktura za implementaciju	Smanjiti za dvije trećine broj paralelnih jedinica za implementaciju projekata	27	33	8	24
	7	Pomoć je u većoj mjeri predvidljiva	Prepoloviti razliku — smanjiti na pola postotak pomoći koja se ne isplaćuje tokom finansijske godine za koju je planirana	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća
	8	Pomoć je neuslovljena	Nastaviti sa napretkom	69,83%	52,60%	53,72%	84,38%
HARMONIZACIJA	9	Korištenje zajedničkih aranžmana ili procedura	66% protoka pomoći obezbjeđeno u kontekstu pristupa zasnovanih na programu	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća
	10a	Zajedničke misije	40% donatorskih misija na terenu su zajedničke	16,82%	22,41%	29,13%	11,48%
	10b	Zajednički analitički rad	66% analitičkog rada u zemlji je zajedničkog karaktera	2,78%	9,30%	17,44%	13,79%
UPRAVLJANJE USMJERENO KA REZULTATIMA	11	Okvir za praćenje zasnovan na rezultatima	Smanjiti razliku za jednu trećinu -Smanjiti za jednu trećinu postotak zemalja bez transparentnih i mjerljivih okvira za procjenu učinka	Trenutno ne postoji	Trenutno ne postoji	Trenutno ne postoji	Trenutno ne postoji
ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST	12	Zajednička odgovornost	Sve partnerske zemlje imaju sisteme za zajedničku procjenu	Trenutno ne postoji	Trenutno ne postoji	Trenutno ne postoji	Trenutno ne postoji