



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

**Izvješće o napretku u primjeni načela
Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći
u Bosni i Hercegovini - 2015. godina**

Sarajevo, prosinac 2016. godine

Sadržaj:

Skraćenice	3
UVOD	4
PARIŠKA DEKLARACIJA O DJELOTVORNOJ POMOĆI	5
METODOLOGIJA IZRADE ANALIZE.....	6
NAČELA PARIŠKE DEKLARACIJE.....	7
I VLASNIŠTVO	7
Pokazatelj 1 - Operativna razvojna strategija	7
II UKLAPANJE	8
Pokazatelj 2a - Pouzdani sustavi upravljanja javnim financijama	8
Pokazatelj 2b - Pouzdani sustavi javnih nabava.....	10
Pokazatelj 3– Tokovi pomoći prilagođeni razvojnim prioritetima.....	10
Pokazatelj 4 - Jačanje kapaciteta kroz koordiniranu potporu	11
Pokazatelj 5 - Korištenje sustava zemlje	12
Pokazatelj 5a - Korištenje sustava upravljanja javnim financijama (protok pomoći).....	12
Pokazatelj 5b - Korištenje sustava javnih nabava (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 neuvjetovana.....	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 utemeljen na rezultatima	17
V ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST	18
Pokazatelj 12 - Zajednička odgovornost	18

Skraćenice

AJN	Agencija za javne nabave
BDP	Bruto društveni proizvod
BiH	Bosna i Hercegovina
BPMIS	Informacijski sustav za planiranje i upravljanje proračunom
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	Europska banka za obnovu i razvitak
EU	Europska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IDA	Međunarodna asocijacija za razvitak
IT	Informacijske tehnologije
JIE	Jugoistočna Europa
JICA	Japanska agencija za međunarodnu suradnju
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KM	Konvertibilna marka
MFT	Ministarstvo financija i trezora BiH
MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa
ODA	Zvanična razvojna pomoć
OECD-DAC	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvitak– Odbor za razvojnu pomoć
PBA	Pristup utemeljen na programu
PFM	Upravljanje javnim financijama
PIMIS	Informacijski sustav za upravljanje javnim investicijama i za praćenje aktivnosti donatora
PIU	Jedinica za provedbu projekata
RS	Republika Srpska
SPP	Sektorska proračunska potpora
SCIA	Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći
TA	Tehnička suradnja
UNCT BiH	Tim Ujedinjenih naroda u BiH
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih naroda
USA/USAID	Sjedinjene Američke Države/Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvitak

UVOD

Tijekom 2015. godine obim ekonomskih aktivnosti na globalnoj razini ostao je smanjen. Dok je skroman oporavak zabilježen u razvijenim ekonomijama, u većini rastućih tržišnih ekonomija ostvareni rast je još uvijek na nezadovoljavajućoj razini. Europska unija (EU) zabilježila je ekonomski rast u 2015. godini, s izgledima postojanog oporavka ekonomskih aktivnosti u narednom razdoblju, podržano daljnjim niskim cijenama nafte, povoljnim uvjetima financiranja, poboljšanim uvjetima tržišta rada i rastom privatnog sektora.

Ekonomska kretanja na globalnoj razini dijelom su utjecala i na trendove u Bosni i Hercegovini, gdje su veća potražnja iz inozemstva, posebice iz EU, uz rast industrijske proizvodnje i osobne potrošnje, uzrokovali umjeren ali solidan ekonomski rast u 2015. godini.

Unatoč 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 učinke vanjskih utjecaja i sposobnost ekonomskog rasta.

Prethodnu godinu je također obilježio i ponovni povratak Bosne i Hercegovine na kolosijek EU integracija. Predstavници novoformirane vlasti u BiH su postigle širok konsenzus o ključnim prioritetima za ekonomsko-društveni razvitak zemlje, a Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) stupio je na snagu 01. lipnja 2015. godine. Usvojena je Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 2015. - 2018. godine, kojom su ustanovljeni hitni prioriteti vezani za EU integracije, s posebnim naglaskom na oblasti javnih financija, 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 bilijuna³, čime se svrstala u zemlje na gornjoj granici srednje dohodovne klase.

Kako bi se ubrzale stope rasta i povećao srednjoročni ekonomski razvitak, u narednom razdoblju bit će potrebno pronaći adekvatna rješenja za pitanja poput intenziviranja reformi na poboljšanju poslovnog okruženja, privlačenja stranih ulaganja i smanjenja nezaposlenosti. Također, svi akteri uključeni u razvojnu suradnju u Bosni i Hercegovini, strani i domaći, trebaju nastaviti napore na daljem unapređenju koordinacije razvojnih aktivnosti, čime će osigurati bolju učinkovitost i djelotvornost sredstava razvojne pomoći (ODA), a time podržati dalji gospodarski rast i održivi razvitak 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.

PARIŠKA DEKLARACIJA O DJELOTVORNOJ POMOĆI

Prva formalna koordinacija Zvanične razvojne pomoći (ODA), vezana je za 1960. godinu, kada je uspostavljena Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj – Odbor za razvojnu pomoć (OECD – DAC), gdje su se najveći bilateralni donatori mogli konzultirati u svezi sa pitanjima djelotvornosti razvojne pomoći, te na kojem su razvijali smjernice za daljnje unapređenje razvojnih aktivnosti. U cilju unapređenja pružanja multilateralne pomoći, 1965. godine uspostavljen je Razvojni program Ujedinjenih naroda (UNDP), kroz objedinjavanje postojećih UN ureda za pomoć, s ciljem prevazilaženja dupliciranja aktivnosti implementiranih u sklopu 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 posljednjem desetljeću pozornost najvećim dijelom usmjeravala na unapređenje djelotvornosti i učinkovitosti međunarodne razvojne pomoći, kroz unapređenje koordinacije sa i između donatora i zemalja partnera, primatelja pomoći.

Najznačajniji događaj na globalnoj razini vezan za djelotvornost međunarodne pomoći bilo je potpisivanje Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći u ožujku 2005. godine, kojim se preko 100 donatora i zemalja u razvitku (partnerske zemlje) obvezalo da će učiniti djelotvornijom razvojnu pomoć usmjerenu u ostvarivanje globalnih razvojnih ciljeva.

Pariškom deklaracijom utvrđene su aktivnosti vezane za unapređenje kvalitete pomoći i njenog utjecaja na razvitak partnerske zemlje kroz primjenu pet temeljnih načela: *Vlasništvo, Uklapanje, Usklađivanje, Upravljanje usmjereno ka rezultatima i Međusobna odgovornost*.

Za praćenje i mjerenje napretka u implementaciji načela Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći, definirano je 12 pokazatelja i iz njih 56 proisteklih obveza.

OECD je zadužen za praćenje implementacije načela Pariške deklaracije na globalnoj razini, dok je svaka zemlja partner prihvatila obvezu da redovito prati vlastiti napredak u toj oblasti. Sukladno navedenom, OECD je do danas proveo tri globalna istraživanja (2006, 2008 i 2011 godine)⁴.

Bosna i Hercegovina je zvanično pristupila Pariškoj deklaraciji o djelotvornoj pomoći 2010. godine, i time preuzela obvezu da poduzima aktivnosti usmjerene na unapređenje djelotvornosti razvojne pomoći kao i redovitog praćenja napretka realiziranog u toj oblasti.

Iste godine, Ministarstvo financija i trezora je, u cilju utvrđivanja početnog stanja, provelo prvo istraživanje o primjeni načela Pariške deklaracije u Bosni i Hercegovini za 2008. godinu, kao baznu godinu. Vijeće ministara BiH upoznalo se sa „*Godišnjim izvješćem o Baznoj analizi Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći u Bosni i Hercegovini za 2008. godinu*“, na 144. sjednici održanoj 24.02.2011. godine.

Također, Bosna i Hercegovina je 2011. godine sudjelovala u OECD Globalnom monitoringu o implementaciji načela Pariške deklaracije, u cilju praćenja napretka ostvarenog u 2010. godini. Rezultati ovog monitoringa objavljeni su u Izvješću „*Efektivnost pomoći 2005-2010: Napredak u implementaciji Pariške deklaracije - Poglavlje za Bosnu i Hercegovinu*“. Vijeće ministara BiH se upoznalo sa Izvješćem 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 financija i trezora BiH, u suradnji sa predstavnicima nadležnih institucija i članicama Foruma za koordinaciju donatora (DCF), provelo je drugo istraživanje o primjeni načela Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći u BiH za 2011. godinu. Nalaze ovog istraživanja Ministarstvo je objavilo u „Izvešću o napretku u primjeni načela Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći u BiH - 2011. godina“, sa kojim se upoznalo Vijeće ministara BiH na svojoj 43. sjednici, održanoj 26.03.2013. godine.

Krajem 2013. godine, Ministarstvo financija i trezora BiH, u suradnji s predstavnicima nadležnih institucija i članicama Foruma za koordinaciju donatora (DCF), provelo je treće istraživanje o primjeni načela Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći u BiH za 2012. godinu. Nalaze ovog istraživanja Ministarstvo je objavilo u „Izvešću o napretku u primjeni načela Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći u BiH – 2012. godina“, s kojim se upoznalo Vijeće ministara BiH na svojoj 91. sjednici, održanoj 16.04.2014. godine⁵.

U drugom dijelu 2014. godine, Ministarstvo financija i trezora BiH, u suradnji s predstavnicima nadležnih institucija i članicama Foruma za koordinaciju donatora (DCF), provelo je četvrto istraživanje o primjeni načela Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći u BiH za 2013. godinu, koje je 17.03.2015. godine dostavljeno Vijeću ministara BiH na upoznavanje.

U posljednjem kvartalu 2015. godine, Ministarstvo financija i trezora BiH, u suradnji s predstavnicima nadležnih institucija i članicama Foruma za koordinaciju donatora (DCF), provelo je peto istraživanje o primjeni načela Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći u BiH za 2014. godinu, sa kojim je Vijeću ministara upoznato na 93. Sjednici, održanoj 13.01.2016. godine.

METODOLOGIJA IZRADE ANALIZE

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

Upitnik, baziran na OECD metodologiji, dostavljen je na devet BiH institucija na državnoj i entitetskoj razini, kao i na dvadeset donatorskih agencija, međunarodnih organizacija i financijskih institucija, članica DCF-a.

Od 29 kontaktiranih sudionika, njih 20 sudjelovalo je u istraživanju, kako predstavnika domaćih institucija tako i donatora, što odražava bolje razumijevanje i veoma dobru razinu primjene načela Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći u Bosni i Hercegovini.

Ministarstvo financija i trezora ovim putem želi da se zahvali predstavnicima institucija Bosne i Hercegovine na svim razinama vlasti i donatorima, članicama Foruma za koordinaciju donatora u Bosni i Hercegovini, za aktivno sudjelovanje u istraživanju, koje je omogućilo pripremu ovog Izvešća.

⁵ Navedeni dokumenti na zvaničnim jezicima u upotrebi u BiH dostupni na stranici Ministarstva financija 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>

NAČELA PARIŠKE DEKLARACIJE

I VLASNIŠTVO

Pokazatelj 1 - Operativna razvojna strategija

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

Vlasništvo je prvo i središnje načelo Pariške deklaracije koje procjenjuje sposobnost partnerskih zemalja da preuzmu vodeću ulogu u kreiranju, razvitku i djelotvornom implementiranju vlastitih razvojnih politika i razvojnih strategija, dok se od donatora očekuje da podupiru ove napore kroz pružanje potpore kapacitetima partnerske zemlje, koji su nadležni za implementaciju razvojnih politika i strategija.

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

Operativna vrijednost razvojnih strategija i politika se procjenjuje na temelju tri kriterija: (I) postojanje jedinstvenog strateškog okvira, (II) utvrđivanje prioriteta unutar okvira, i (III) strateška veza sa proračunom⁶. Svjetska banka rangira razvojne strategije zemlje prema operativnoj vrijednosti na skali od pet razina, 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 Izvješćima o napretku u primjeni načela Pariške deklaracije o djelotvornoj pomoći, obzirom da Bosna i Hercegovina nema Strategiju razvitka.

Međutim, tijekom razdoblja od lipnja - do srpnja 2015. godine, sve razine vlasti u BiH usvojile su Reformsku agendu za razdoblje 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 financija, Oporezivanja i fiskalne održivosti, Poslovnog okruženja i konkurentnosti, Tržišta rada, Socijalne zaštite i Mirovinske reforme, Vladavine prava i dobre uprave, kao i Reformu javne uprave.

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

Drugo načelo Pariške deklaracije, **uklapanje** u izravnoj je vezi s mogućnošću partnerske zemlje da uspostavi pouzdane sustave i procedure financijskog upravljanja. U tom kontekstu, donatorima se preporučuje da sustavno jačaju i koriste postojeće financijske sustave partnerskih zemalja i da pružaju potporu partnerskim zemljama u daljnjem jačanju tih sustava, kako bi isti postigli međunarodne standarde.

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

Za procjenu *pokazatelja 2* Pariška deklaracija je definirala dvije temeljne komponente, pri čemu se *pokazatelj 2a* odnosi na uspostavu i korištenje pouzdanih sustava za upravljanje javnim financijama, a *pokazatelj 2b* na uspostavu i korištenje pouzdanih sustava javnih nabava.

Pokazatelj 2a - Pouzdani sustavi upravljanja javnim financijama

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

Procjena *pokazatelja 2a* je utemeljena na bodovima iz izvješća *Procjena državnih politika i institucija (CPIA)*⁷ koji priprema Svjetska banka za sve IDA zemlje. CPIA je dijagnostički alat koji je namijenjen za procjenu kvaliteta politika određene zemlje i institucijskog okvira za primjenu tih politika. Dakle, CPIA bročano iskazuje do koje mjere politike zemlje partnera i njen institucijski okvir pružaju potporu održivom rastu i smanjenu siromaštva, čime se posljedično daje podatak i o djelotvornosti 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 promatranoj zemlji.

Uvjeti, koje bi partnerska zemlja trebala ispuniti s ciljem ostvarivanja što boljeg rejtinga za svoj sustav upravljanja javnim financijama, jesu: (I) imati sveobuhvatan i pouzdan proračun vezan za prioritete definirane politikama; (II) imati učinkovite sustave upravljanja financijama kako bi se osiguralo namjensko korištenje proračunskih sredstava na kontroliran i predvidljiv način; i (III) računovodstveno i financijsko izvješćivanje, uključujući izradu i reviziju javnih računa.

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

Navedena procjena se temelji na CPIA ocjeni srednjoročnog pristupa planiranja i kreiranja proračuna, kao i na zakonodavnom okviru koji regulira upravljanje javnim financijama,

⁷ Godišnja CPIA analiza obuhvaća IDA zemlje. CPIA procjena rangira zemlje u odnosu na 16 kriterija grupiranih u četiri oblasti: (a) ekonomsko upravljanje; (b) strukturalne politike; (c) politike socijalne uključenosti i jednakosti; i (d) upravljanje javnim sektorom i institucije. Kriteriji su usmjereni na uspostavljanje ravnoteže između ključnih čimbenika koji doprinose rastu i razvitku i smanjenju siromaštva, uz potrebu da se izbjegne nepotrební teret za proces procjene. Kako bi se potpuno naglasila važnost CPIA u procesu dodjeljivanja sredstava utemeljenih na učinku Međunarodne asocijacije za razvitak, 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://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>

usuglašenom između svih razina vlasti u Bosni i Hercegovini, koji regulira upravljanje javnim financijama u Bosni i Hercegovini, a kao što je opisano u prethodnim izvješćima.

Zakonom o fiskalnom vijeću BiH utemeljeno je Fiskalno vijeće BiH⁹ s ciljem koordinacije fiskalne politike, a kako bi se osigurala makroekonomska stabilnost i fiskalna održivost Bosne i Hercegovine, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta.

Upravljanje javnim financijama Institucija Bosne i Hercegovine regulirano je Zakonom o financiranju institucija BiH¹⁰ i Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine BiH, koji se donosi svake godine za narednu fiskalnu godinu

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

Okvir za upravljanje javnim financijama u Republici Srpskoj definiran je Zakonom o proračunskom sustavu Republike Srpske, Zakonom o trezoru i Zakonom o izvršenju proračuna Republike Srpske, koji se usvaja zajedno sa proračunom za određenu fiskalnu godinu i kojim se propisuje način izvršenja proračuna. Pored navedenih, predmetnu oblast također dijelom reguliraju Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske, Zakon o investiranju javnih sredstava i Zakon o utvrđivanju i načinu izmirenja unutarnjeg duga.

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

Izrada proračuna utemeljenog na specifičnim programima bilježi napredak u 2015. godini, uzevši u obzir da su svi proračunski korisnici na svim razinama vlasti u BiH podnijeli svoje zahtjeve za financiranjem u programskom formatu (programska klasifikacija), kao i projekcije rashoda po ekonomskoj klasifikaciji putem Informacijskog sustava za planiranje i upravljanje proračunom (BPMIS). Navedene aktivnosti povećale su učinkovitost i djelotvornost upravljanja proračunom u cijeloj Bosni i Hercegovini.

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

Očevidno je da sve razine vlasti u BiH kontinuirano rade na poboljšanju i daljnjem razvitku proračunskog sustava kao i upravljanju javnim sredstvima općenito, kako bi se održala fiskalna odgovornost, transparentnost, te srednjoročna i dugoročna fiskalna održivost.

Aktivnosti u predstojećem razdoblju trebaju biti fokusirane na daljnjem unapređenju upravljanja javnim financijama i to kroz razvitak/unapređenje metodologija za strateško planiranje i pripremu strateških planova na različitim razinama vlasti; povećanje učinkovitosti sredstava iz proračuna, kao i sredstava međunarodne razvojne pomoći (ODA; unapređenje izvršenja proračuna; unapređenje transparentnosti i odgovornosti u trošenju javnih sredstava; unapređenje upravljanja javnim investicijama u kontekstu financijskog 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 sustavi javnih nabava

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 djelotvornosti i transparentnosti sustava javnih nabava predstavlja konstantan izazov kako za partnerske zemalje tako i donatore. Svi sudionici su suglasni da je jedan od preduvjeta za stalno povećanje djelotvornosti korištenja javnih sredstava, uključujući i sredstva pružena putem službene razvojne pomoći (ODA), postojanje jasnog i adekvatnog okvira za sustav javnih nabava u partnerskim zemljama, koji je usuglašen s međunarodnim standardima u toj oblasti.

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

Za pokazatelj 2b – Pouzdani sustavi javnih nabava - 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 nabava.

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

Godišnje izvješće o monitoringu postupaka javnih nabava i godišnje izvješće o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabava redovito se podnose Vijeću ministara BiH na usvajanje, uz informacije o održanim obukama iz oblasti javnih nabava.

Pokazatelj 3– Tokovi pomoći prilagođeni razvojnim prioritetima

Globalni cilj za pokazatelj 3: Smanjiti na pola postotak sredstava pomoći za javni sektor koji nije evidentiran u proračunu (proračunima), uz najmanje 85% pomoći evidentirano u proračunu

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

Sveobuhvatan i transparentan način izvješćivanja o primljenoj pomoći kao i o njenom korištenju pruža bolji uvid u donatorske aktivnosti u partnerskoj zemlji, kontrolira 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

Sustav izvješćivanja o sredstvima razvojne pomoći, koja bi se trebala prikazati u sklopu svih proračuna u BiH, još uvijek nije na razini koja bi omogućila njegovo izračunavanje po OECD metodologiji. Naime, većina donatorskih programa i projekata u implementaciji nisu proračunski evidentirani, a oni koji su bili evidentirani, bili su prikazani zbirno, a ne po pojedinačnom donatoru.

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

U narednom razdoblju bit će potrebno obratiti pozornost na neusklađenost podataka prikupljenih od donatora, i podataka o isplaćenim sredstvima koja su evidentirana u sklopu proračuna u BiH, kako bi se osiguralo da evidentirana pomoć bude što realnije prikazana u proračunima.

Ministarstvo financija i trezora je već započelo provoditi aktivnosti na daljem unapređenju ove oblasti, putem Informacijskog sustava 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 financija i trezora BiH, Federalno ministarstvo financija, Ministarstvo financija Republike Srpske, Direkcija za financije 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 financiranja (domaći ili strani) i status (kandidirani, tekući, završeni i otkazani); povezivanje projekata javnih investicija sa strateškim dokumentima i izvorima financiranja i vrši monitoring implementacije strateških dokumenata; omogućava unapređenje koordinacije donatorskih aktivnosti i djelotvornosti 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 djelotvornost razvojne pomoći u Bosni i Hercegovini.

Pokazatelj 4 - Jačanje kapaciteta kroz koordiniranu potporu

Globalni cilj za pokazatelj 4: 50% protoka sredstava za tehničku suradnju implementirani su putem koordiniranih programa sukladno razvojnim strategijama.

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

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

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

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

Analizom prikupljenih podataka, utvrđeno je da su pojedini donatori, kao što su GIZ, Švicarska, Švedska / Sida, Japan / JICA, Slovenija i USAID, usmjerili više od polovice svojih sredstava u formi tehničke pomoći (TA), dok pojedini donatori u istom razdoblju 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 Švicarska najveći udio njihove TA isplatili na koordiniran način. Uzimajući u obzir da je od 14 sudionika u istraživanju, samo 5 donatora prijavilo implementiranje TA na koordiniran način, može se konstatirati da se još uvijek najveći udio TA ne implementira kroz koordinirane programe.

Pokazatelj 5 - Korištenje sustava zemlje

Globalni cilj za Pokazatelj 5:

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

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

Sukladno preporukama Pariške deklaracije za provođenje načela ***uklapanja***, donatori bi trebali pomoći u jačanju financijskih sustava partnerskih zemalja putem korištenja istih, ukoliko partnerska zemlja garantira da će se pružena pomoć koristiti za ugovorene svrhe. S druge strane, partnerske zemlje bi trebale redovito vršiti pouzdanu procjenu svojih financijskih sustava, institucija i procedura nadležnih za njihovu provedbu i na temelju tih procjena raditi na unapređivanju djelotvornosti, odgovornosti i transparentnosti istih. Stoga je vrlo važno da se regularno vrše sustavni pregledi i analize, na temelju kojih bi se domaćim institucijama i donatorima u partnerskim zemljama pružali pouzdani podaci o stanju i upotrebi financijskih sustava, kao i eventualni prijedlozi za njihovo poboljšanje.

Ovakvom, ciljanom upotrebom financijskih sustava zemlje partnera, povećava se djelotvornost pružene pomoći, jačaju kapaciteti institucija za ostvarenje održivog socio-ekonomskog razvitka, omogućava implementacija reformi i odgovornost za provedbu razvojnih politika.

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

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

Procjena korištenja sustava upravljanja javnim financijama se vrši kroz analizu primjene četiri kriterija: (I) korištenje trezorskog sustava proračuna, (II) korištenje financijskog izvješćivanja u proračunu, (III) korištenje sustava revizije i (IV) korištenje sva tri sustava zajedno.

¹⁶ UNCT se sastoji od trinaest UN fondova, programa i specijaliziranih 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 koordinira putem Ureda Rezidentnog koordinatora UN u sklopu Jedinštenog programa UN za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje 2015-2019. Više informacija možete naći na: <http://www.ba.une.un.org/>

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

Važno je naglasiti da je EU u prosincu 2015. godine najavila isplatu druge tranše proračunske potpore osigurane sektoru Pravde u BiH. Isplata je realizirana 2016. godine sukladno financijskim i procedurama izvješćivanja BiH. Slovenija je također koristila sve tri procedure u okviru sustava upravljanja javnim financijama, ali na različitim razinama vlasti u BiH.

Sukladno gore navedenom, samo 6 donatora aktivnih u BiH potpuno ili djelomično koristilo domaće sustave za upravljanje javnim financijama, što je znatno ispod parametra definiranog globalnim ciljem za *pokazatelj 5a*.

Procjenu vrijednosti za *pokazatelj 5a – Korištenje sustava upravljanja javnim financijama (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 financijskog upravljanja sredstvima razvojne pomoći, čime je nastavljen trend evidentiran u prethodnim izvješćima. Kako bi se ostvarila poboljšanja u ovom području, potrebno je unaprijediti kvalitet domaćih procedura, kao i njihovu usklađenost sa međunarodnom regulativom, putem jačanja međusobne suradnje donatora i domaćih partnera u Bosni i Hercegovini.

Pokazatelj 5b - Korištenje sustava javnih nabava (protok pomoći)

Ovaj pokazatelj je usmjeren na praćenje korištenja domaćih sustava nabave prigodom korištenja donatorskih sredstava za nabavu za sektor javne uprave. Za njegovo izračunavanje treba se dobiti postotak koji u omjer stavlja količinu pomoći koja je koristila domaće procedure nabave i ukupnu isplaćenu pomoć za sektor javne uprave. U Bosni i Hercegovini trenutačno ne postoji detaljna objektivna procjena vezana za kvalitetu zakonodavstva, institucija i praksi u oblasti javnih nabava.

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

Važno je kao dobar primjer istaknuti da su Slovenija i Švicarska prijavile 100%-tnu primjenu domaćeg Zakona o javnim nabavama kao i Japan / JICA i Tim Ujedinjenih naroda u BiH (UNCT BiH), koji su ostvarili napredak u ovom području, unatoč ograničene primjene domaćih sustava javnih nabava u BiH.

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

Rezultat za *pokazatelj 2b* pokazuje da je ostvaren napredak u usporedbi sa prethodnim izvješćima, ali još uvijek nedovoljan u dostizanju globalnog cilja. Kako bi se ubrzao ovaj proces, u narednom razdoblju bit će potrebno nastaviti jačati zajedničku suradnju donatora i domaćih partnera na unapređenju postojećeg okvira za sustav javnih nabava u BiH, koji je u potpunosti usuglašen 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 financira; (III) PIU jedinice imenuju eksterno osoblje sukladno pravilima donatorske agencije koja ih financira, i (IV) visina plaća domaćeg osoblja u PIU jedinicama je veća od plaća državnih službenika.

Pariška deklaracija sugerira donatorima da smanje broj paralelnih PIU jedinica u partnerskim zemljama, s ciljem jačanja njenog sustava upravljanja javnim financijama. Ali, stupanj smanjenja PIU jedinica ovisi upravo o razvijenosti tih sustava i institucijskih struktura koje ih provode, tako da se nalazi za ovaj *pokazatelj* mogu koristiti za evaluaciju procesa uspostave pravila i procedura kao i praćenje i promicanje djelotvornosti 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 naglasiti da su samo dva sudionika 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 Švicarska 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 tijekom financijske godine za koju je planirana.

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

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

Uzimajući u obzir kako Pariška deklaracija svrstava ovaj *pokazatelj* pod jačanje kapaciteta za upravljanje javnim financijama, 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 razinama vlasti u BiH.

Uzimajući u obzir da je realizacija *pokazatelj* za predvidljivost pomoći pod zajedničkom odgovornošću institucija u BiH i donatora, svi akteri bi zajedničkim snagama trebali poraditi na njegovoj primjeni, a što u slučaju BiH institucija znači jačanje sustava za evidentiranje razvojne pomoći i harmonizaciju načina izvršenja proračuna.

Kako bi se unaprijedilo ovo područje, u narednom razdoblju fokus bi trebalo usmjeriti na održavanje opsežnih konzultacija između BiH institucija i donatora na početku svake fiskalne godine, kako bi se definirala planirana ulaganja i njihovo uključivanje u proračune u BiH.

Pokazatelj 8 - Pomoć je neuvjetovana

Globalni cilj za pokazatelj 8: Nastaviti sa napretkom

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

Procijenjena vrijednost za pokazatelj 8 - Pomoć je neuvjetovana - iznosi 84,38% za 2015. godinu, što predstavlja značajan napredak u odnosu na predhodno razdoblje.

Sukladno podacima prikupljenim iz odgovora donatora na pitanje o neuvjetovanosti pomoći, može se zaključiti da u Bosni i Hercegovini većina donatora, DCF članica, pruža neuvjetovanu razvojnu pomoć u 2015. godini.

III HARMONIZACIJA

Pokazatelj 9 – Korištenje zajedničkih aranžmana ili procedura

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

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

Tijekom 2015. godine razvojna pomoć pružena BiH putem PBA pristupa je prije bila iznimka nego pravilo, kao što je bilo zabilježeno i u prethodnim analizama. Sukladno odgovorima sudionika u istraživanju, samo je Švicarska 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.

Sukladno prethodno navedenom, u predstojećem razdoblju donatori bi trebali nastaviti aktivnosti na izgradnji institucijskih kapaciteta, kako bi se stvorili uvjeti koji će omogućiti uspostavu i provedbu odgovarajućih PBA pristupa na svim razinama vlasti u BiH.

Pokazatelj 10 – Provedba 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 razinu do koje donatori međusobno koordiniraju svoje aktivnosti u partnerskoj zemlji. Napredak se mjeri na temelju dva pokazatelja: *pokazatelj 10a* procjenjuje postotak zajedničkih donatorskih misija u partnerskoj zemlji, dok *pokazatelj 10b* evidentira postotak zajedničkog analitičkog rada u zemlji.

Pokazatelj 10a – Zajedničke misije

Pariška deklaracija sugerira da donatori trebaju međusobno surađivati kao i koordinirati planiranje misija sa predstavnicima partnerskih zemalja, kako bi se smanjio ukupan broj misija na terenu.

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

Procjena za pokazatelj 10a - Provedba zajedničkih misija - je 11,48%, što predstavlja negativan trend u odnosu na predhodno razdoblje, kao i izuzetno nisku razinu dostignuća u odnosu na globalni cilj.

I pored toga što je *pokazatelj 10a* je u razdoblju 2012 - 2014 pokazivao određena poboljšanja, obzirom da su donatori u tom razdoblju 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 sudjelovali u ovom istraživanju, samo 5 donatora je izvjestilo o provođenju misija u suradnji s drugim donatorima u Bosni i Hercegovini. Također, indikativan je podatak da je od ukupno 122 provedene misije u 2015. godini, samo 14 misija bilo zajednički provedeno.

Sukladno gore navedenom, u narednom razdoblju potrebno je nastaviti aktivnosti na daljnjem unapređenju koordinacije sa i između donatora, kao i na boljoj pripremi i koordiniranju budućih zajedničkih misija u Bosni i Hercegovni.

Pokazatelj 10b – Zajednički analitički rad

Analitički rad obuhvaća različite analize i preporuke usmjerene ka jačanju dijaloga, razvojnih politika i pruža potporu implementaciji različitih strategija (nacionalnih, sektorskih itd.). Fokusiran i ozbiljan analitički rad je ključan za ispravno definiranje i uspješnu realizaciju razvojnih politika i programa, kao i za učinkovitiju raspodjelu razvojnih sredstava, usljed štednje na transakcijskim troškovima, vremenu za intervjuiranje svih sudionika i nepotrebnom dupliranju aktivnosti kod različitih donatora. Stoga, Pariška deklaracija naglašava da se

analitički rad donatora na izvješćima / pregledima i evaluacijama programa poduzima 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 predhodnu godinu, kao i izuzetno nisku razinu dostignuća u odnosu na globalni cilj.

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

U narednom razdoblju 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 četvrto načelo Pariške deklaracije koji podrazumjeva upravljanje i implementiranje sredstava razvojne pomoći na način da se ista usmjeravaju ka već definiranim željenim rezultatima i predviđa korištenje dobijenih informacija iz tog procesa kako bi se unaprijedilo donošenje odluka. Ovo načelo preporučuje korištenje: (I) sveobuhvatnog vertikalno integriranog sustava monitoringa i evaluacije; (II) korištenje podataka za uklapanje programa, raspodjelu proračuna, kao i politike, (III) usmjeravanje protoka informacija ka onima koji donose odluke na odgovarajućim razinama i (IV) izradu točnih podataka putem statističkih sustava.

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

Pokazatelj 11- Okvir za praćenje utemeljen na rezultatima

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

Pokazatelj 11 procjenjuje kvalitetu okvira za praćenje primjene pristupa utemeljenog na rezultatima partnerske zemlje i izravno je povezan sa *pokazateljem 1 (operativna razvojna strategija)*. Ocjena kvalitete okvira za praćenje primjene pomenutog pristupa temelji se na

promatranju kvalitete tri skupine podataka: (I) kvalitete proizvedenih informacija, (II) pristupa sudionika traženim informacijama i (III) kvalitete koordinacije sustava za monitoring i evaluaciju u zemlji partneru. Procjenu ovog *pokazatelja* objavljuje Svjetska banka u *Pregledu razvojnih strategija partnerskih zemalja utemeljenih na rezultatima: procjene i budući izazovi*. Ocjene su izražene u bodovima od A (visoko) do E (nisko).

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

Ipak, sukladno odgovorima prikupljenim od strane domaćih institucija, ovakva ocjena je samo djelomice točna, obzirom da su pokrenute fragmentirane 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*, obuhvaća institucije na razini BiH.

Druga, *vertikalna* koordinacija se odnosi na povezivanje institucija po razinama vlasti u BiH (institucije BiH, entiteta, Brčko Distrikta), pri čemu državne institucije imaju isključivo koordinirajuću ulogu, dok institucije sa ostalih razina vlasti definiraju i provode razvojne politike.

Ministarstvo financija i trezora je, u cilju unapređenja koordinacije donatora i djelotvornosti međunarodne razvojne pomoći, u siječnju 2009. godine preuzelo ulogu Tajništva Foruma za koordinaciju donatora (DCF), koja obuhvaća organiziranje kvartalnih konzultativno-radnih sastanaka sa predstavnicima BH vlasti i međunarodne zajednice, vođenje i administriranje Baze podataka o aktivnostima donatora (DMD), izradu godišnjeg Izvješća „Pregled aktivnosti donatora u BiH“ i vođenje i održavanje zvanične web stranice DCF-a www.donormapping.ba

Agencija za javne nabave (AJN) je uspostavila sustav za praćenje ugovornih organa u svezi s primjenom Zakona o javnim nabavama, s posebnim fokusom na primjenu postupaka javnih nabava. Temeljem sprovedenih aktivnosti monitoringa i prikupljenih podataka, AJN priprema godišnja izvješća o monitoringu postupaka javnih nabava, koji bi trebali ukazati na kritične točke sustava, te da posluže kao podloga za buduće obuke.

U pogledu praćenja primjene pristupa utemeljenog na rezultatima na entitetskoj razini, samo je Republika Srpska izvjestila da za 17 sektorskih strategija postoje različito definirani procesi monitoringa i evaluacije, od ukupno 27 postojećih operativnih strategija.

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

Sukladno gore navedenom, evidentno je da je okvir za praćenje primjene pristupa utemeljenog na rezultatima fragmentiran i neujednačeno primjenjen u Bosni i Hercegovini, iz kog razloga bi u narednom razdoblju trebalo pokrenuti aktivnosti na harmonizaciji okvira za procjenu učinka na svim razinama vlasti u BiH.

V ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST

Pokazatelj 12 - Zajednička odgovornost

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

Kroz načelo ***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. Pariška deklaracija definira potrebu za jakim

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)

i uravnoteženim mehanizmom zajedničke odgovornosti između donatora i institucija u partnerskim zemljama, te procjenjuje postoji li u partnerskoj zemlji okvir za zajedničko ocjenjivanje napretka domaćih institucija i donatora u realizaciji obveza 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 usuglašene politike ili strategije u oblasti razvojne pomoći između donatora i partnerske zemlje, (II) uvjeti i ciljevi za unapređenje djelotvornosti pomoći su definirani 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 trenutačno nije uspostavljen formalan mehanizam za praćenje pokazatelja 12 – zajednička odgovornost - iz kog razloga procjena ovog pokazatelja za 2015. godinu nije bila moguća.

Ipak, Ministarstvo financija i trezora/SCIA, kroz svoju ulogu Tajništva DCF-a, poduzima aktivnosti na stvaranju preduvjeta za uspostavljanje sustava zajedničke odgovornosti između predstavnika BiH vlasti i donatorske zajednice u BiH, kroz: organiziranje 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 obuhvaća podatke o razvojnim projektima/programima, financiranim iz ODA sredstava DCF članica, unaprijeđujući na taj način koordinaciju i transparentnost alokacije i isplate ODA sredstava u BiH; pripremu godišnjih izvješća Pregled aktivnosti donatora (DMR), sa analizom aktualnih razvojnih aktivnosti i reformskih procesa u prioritetnim sektorima u BiH; administriranje DCF web stranice, koja je izvor informacija na engleskom jeziku i njeno redovito ažuriranje novostima i materijalima od interesa za domaće institucije, donatorsku zajednicu i ostale uključene u razvojnu suradnju u BiH.

Tablica: Izvješće o napretku u primjeni načela Pariške deklaracije o djelatnoj pomoći u BiH za 2015.g

Načela Pariške deklaracije	Pokazatelji Pariške deklaracije	Globalni ciljevi Pariške deklaracije	Godišnje izvješće za 2012. god.	Godišnje izvješće za 2013. god.	Godišnje izvješće za 2014. god.	Godišnje izvješće za 2015. god.	
VLASNIŠTVO	1	Operativna razvojna strategija	Najmanje 75% partnerskih zemalja ima operativne razvojne strategije	D	D	D	D
UKLAPANJE	2a	Pouzdana sustavi upravljanja javnim financijama	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 sustavi javnih nabava	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 proračunu /proračunima, uz najmanje 85% pomoći evidentirano u proračunu	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća
	4	Jačanje kapaciteta kroz koordiniranu potporu	50% protoka sredstava za tehničku saradnju implementirani putem koordiniranih programa u skladu sa razvojnim strategijama	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća
	5a	Korištenje sustava upravljanja javnim financijama (protok pomoći)	90% donatora koristi sustave upravljanja u javnim financijama partnerske zemlje, i ostvareno smanjenje za jednu trećinu % pomoći za koju se ne koriste domaći PFM sustavi	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća
	5b	Korištenje sustava javnih nabava (protok pomoći)	90% donatora koristi sustave javnih nabava i ostvareno smanjenje za jednu trećinu % pomoći za javni sektor, koji ne koriste sustave javnih nabava	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 tijekom financijske godine za koju je planirana	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća	Procjena nije moguća
	8	Pomoć je neuvjetovana	Nastaviti sa napretkom	69,83%	52,60%	53,72%	84,38%
HARMONIZACIJA	9	Korištenje zajedničkih aranžmana ili procedura	66% protoka pomoći osigurano u kontekstu pristupa utemeljenih 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 utemeljen na rezultatima	Smanjiti razliku za jednu trećinu -Smanjiti za jednu trećinu postotak zemalja bez transparentnih i mjerljivih okvira za procjenu učinka	Trenutačno ne postoji	Trenutačno ne postoji	Trenutačno ne postoji	Trenutačno ne postoji
ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST	12	Zajednička odgovornost	Sve partnerske zemlje imaju sustave za zajedničku procjenu	Trenutačno ne postoji	Trenutačno ne postoji	Trenutačno ne postoji	Trenutačno ne postoji