



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
MINISTARSTVO FINANSIJA I TREZORA
MINISTARSTVO FINANSIJA I TREZORA
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА И ТРЕЗОРА

**Извјештај о напретку у примјени принципа
Париске декларације о ефикасној помоћи
у Босни и Херцеговини – 2013. година**

Сарајево, март 2015. године

Садржај:

УВОД	4
ПАРИСКА ДЕКЛАРАЦИЈА О ЕФИКАСНОЈ ПОМОЋИ.....	5
МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ.....	7
ПРИНЦИПИ ПАРИСКЕ ДЕКЛАРАЦИЈЕ	8
I. ВЛАСНИШТВО	8
Показатељ 1 – Оперативна развојна стратегија.....	8
II. УКЛАПАЊЕ	9
Показатељ 2а – Поуздани системи управљања јавним финансијама.....	9
Показатељ 2б – Поуздани системи јавних набавки.....	12
Показатељ 3– Токови помоћи прилагођени развојним приоритетима.....	13
Показатељ 4 – Јачање капацитета кроз координирану подршку.....	14
Показатељ 5 – Кориштење система земље.....	15
Показатељ 5а – Кориштење система управљања јавним финансијама (проток помоћи).....	15
Показатељ 5б – Кориштење система јавних набавки (проток помоћи).....	16
Показатељ 6 – Избегавање паралелних структура за имплементацију пројеката.....	16
Показатељ 7 – Помоћ је у већој мјери предвидљива.....	17
Показатељ 8 –Помоћ је неусловљена.....	18
III. ХАРМОНИЗАЦИЈА	18
Показатељ 9 – Кориштење заједничких аранжмана или процедура.....	18
Показатељ 10 – Провођење заједничких мисија и анализа.....	19
Показатељ 10а – Заједничке мисије.....	19
Показатељ 10б – Заједнички аналитички рад.....	20
IV. УПРАВЉАЊЕ УСМЈЕРЕНО КА РЕЗУЛТАТИМА	20
Показатељ 11- Оквир за праћење заснован на резултатима.....	20
V. ЗАЈЕДНИЧКА ОДГОВОРНОСТ	22
Показатељ 12 - Заједничка одговорност.....	22
ЗАКЉУЧЦИ	24

Скраћенице

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

УВОД

У Европској унији и цијелој Југоисточној Европи 2009. година је била година најјачег удара кризе, на шта указују сви макроекономски показатељи, које се од тада боре са спорим опоравком и порастом незапослености. Почетна позитивна економска кретања забиљежена крајем 2011. и почетком 2012. године била су нагло заустављена под утицајем свјетске економске и финансијске кризе, која је проузроковала пад економских активности и успоравање економског раста у Европској унији и земљама у окружењу.

Слична ситуација се дешавала и у Босни и Херцеговини, у којој су почетна позитивна економска кретања нагло заустављена током 2012. године услед утицаја свјетске кризе, при чему је пад економских активности у Европској унији и земљама у окружењу имао негативан утицај на економију БиХ. Пад индустријске и пад производње електричне енергије, ослабљена домаћа потрошња и низак ниво инвестиција (нарочито у приватном сектору) као и застој у провођењу реформи нужних за интеграцију БиХ у ЕУ, додатно су придонијели паду економских активности и стагнацији економије у Босни и Херцеговини.

Спор и различит економски раст забиљежен у другој половини 2013. године у широком спектру земаља и регија, резултовао је скромним темпом глобалног економског раста забиљеженог у 2013. години, при чему је до краја године показао знакове замјетног опоравка глобалне економске активности и јачање свјетске трговине.

Постепена промјена у динамици раста забиљежена је у економијама развијених земаља, предвођена економским опоравком САД и Јапана, иако су њихове економије и даље подложне утицајима фискалне консолидације и слабих тржишта рада. Истовремено, због структурних проблема, у одређеном броју растућих тржишних економија раст је изгубио замаха, али је и даље остао снажан у поређењу са напредним економијама, знатно доприносећи подстицању глобалних економских активности¹.

Макроекономска ситуација БиХ остала је стабилна у 2013. години, уз стални напредак остварен према ММФ-овом Стендбај аранжману (SBA)². Лагани раст економских активности у БиХ у 2013. години заснован је на повећаним активностима у оквиру сектора који чине индустријску производњу (рударство, прерађивачка индустрија, производња и дистрибуција електричне енергије и грађевинарство) и повећаног извоза, што је довело до раста БДП-а. Међутим, ниске плате и њихова дугорочна стагнација ослабили су куповну моћ и домаћу потражњу у земљи, који су заједно са сниженим цијенама хране и нафте на свјетским тржиштима утицали на БиХ економију, водећи је према дефлацији³.

Босна и Херцеговина спада у земље на горњој граници средње доходне класе, која је према званичним процјенама за 2013. годину бројала је 3.831.555 становника⁴ са 6.862⁵ КМ БДП по глави становника, односно укупним БДП од 26.29 милијарде КМ⁶.

Босну и Херцеговину су у претходној декади обиљежила макроекономска кретања која су била типична и за друге земље Југоисточне Европе. Ипак, са оствареном просјечним стопом раста реалног

¹ "Годишњи извјештај 2013 – Европска Централна банка", стране 23 - 24

² Изјава након завршетка посјете мисије ММФ-а у БиХ, Саопштење за штампу бр. 13/459. Више информација можете наћи на: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13459.htm>

³ "Централна банка БиХ годишњи извјештај за 2013", стр. 17

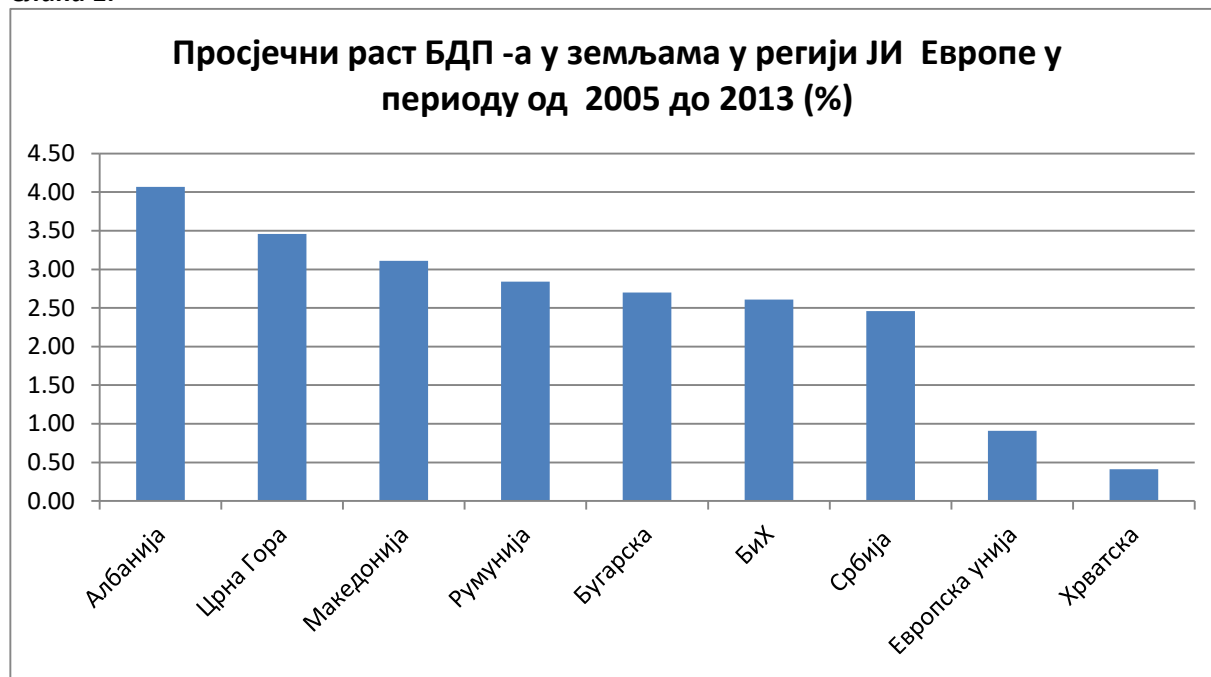
⁴ „Демографија 2013“, тематски билтен Агенције за статистику БиХ, Сарајево, 2014, стр. 4.

⁵ "Бруто домаћи производ за БиХ 2013 – Производни приступ, први резултати", саопштење Агенције за статистику БиХ, 21.07.2014., стр.1

⁶ Ибид, стр.1.

БДП од 2,61% у периоду 2005 - 2013, Босна и Херцеговина је заостала за Албанијом (4,07%), Црном Гором (3,46%), Македонијом (3,11%), те Румунијом (2,84%) и Бугарском (2,70%), а при том остварила већу стопу раста од Србије (2,46%) и Хрватске (0,41%), као и од просјечне стопе раста остварене у Европској унији (0,91%), као што се види на слици 1.

Слика 1.



Извор: База података развојних показатеља Свјетске банке⁷

Како би се надаље унаприједили макроекономски трендови и потакнуо средњорочни економски раст као и превазишао смањени удио грант средстава у оквиру Званичне развојне помоћи (ODA), биће важно да сви учесници укључени у развојну сарадњу у Босни и Херцеговини у наредном периоду усмјере своје активности на даље унапређење ефикасности и ефективности ODA, као и транспарентности и праћења ODA помоћи.

У складу са претходно наведеним, припремљен је Извјештај о напретку у примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у Босни и Херцеговини за 2013. годину.

ПАРИСКА ДЕКЛАРАЦИЈА О ЕФИКАСНОЈ ПОМОЋИ

Прва формална координација Званичне развојне помоћи (ODA) везана је за 1960. годину, када је успостављена Организација за економску сарадњу и развој – Одбор за развојну помоћ (OECD - DAC), гдје су се највећи билатерални донатори могли консултирати у вези са питањима ефикасности развојне помоћи, те на којем су развијали смјернице за даљње унапређење развојних активности. У циљу унапређења пружања мултилатералне помоћи, 1965. године успостављен је Развојни програм

⁷ <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

Уједињених нација (UNDP), кроз обједињавање постојећих UN канцеларија за помоћ, с циљем превазилажења дуплирања активности имплементираних у оквиру UN развојних програма.

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

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

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

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

OECD је задужен за праћење имплементације принципа Париске декларације на глобалном нивоу, док је свака земља партнер прихватила обавезу да редовно прати напредак у тој области. У складу са наведеним, OECD је до данас провео три глобална истраживања (2006, 2008 и 2011 године)⁸.

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

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

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

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

Крајем 2012. године, Министарство финансија и трезора БиХ, у сарадњи са представницима надлежних институција и члановима Форума за координацију донатора (DCF), провело је друго истраживање о примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у БиХ за 2011. годину. Налазе овог истраживања Министарство је објавило у „Извјештају о напретку у примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у БиХ – 2011. година“, са којим се упознао Савјет министара БиХ на својој 43. сједници, одржаној 26.03.2013.⁹ године.

⁸ Налази глобалних истраживања доступни су на слиједећем линку:

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

⁹ Сви наведени документи на званичним језицима у употреби у БиХ могу се наћи на званичној веб страници Министарства финансија и трезора и путем линка: http://www.mft.gov.ba/hrv/index.php?option=com_content&view=article&id=394&Itemid=163, док је енглеска верзија доступна на званичној страници DCF-а:

<http://donormapping.ba/index.php/publications/principles-of-the-paris-declaration-on-aid-effectiveness>

Крајем 2013. године, Министарство финансија и трезора БиХ, у сарадњи с представницима надлежних институција и члановима Форума за координацију донатора (DCF), провело је треће истраживање о примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у БиХ за 2012. годину. Налазе овог истраживања Министарство је објавило у *„Извјештају о напретку у примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у БиХ – 2012. година“*, с којим се упознао Савјет министара БиХ на својој 91. сједници, одржаној 16.04.2014. године¹⁰.

МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ

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

Упитник, базиран на OECD методологији, достављен је на девет БиХ институција на државном и ентитетском нивоу, као и тридесет донаторских агенција, међународних организација и финансијских институција, од којих су 24 чланови DCF-а.

Може се констатовати да је од 39 контактираних учесника, само њих 13 учествовало у истраживању, што представља веома мали проценат учешћа, како представника домаћих институција, тако и донатора. Разлог за овако слаб одзив, између осталог, узрокован је њиховим ангажманом на отклањању посљедица мајских поплава из 2014. године.

Такође, важно је нагласити да због малог броја учесника у истраживању, процјењене показатеље треба узети са резервом, због недовољног узорка који је кориштен за процјену.

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

¹⁰ Сви наведени документи доступни су на страници Министарства финансија и трезора БиХ:
http://www.mft.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=396&Itemid=163

ПРИНЦИПИ ПАРИСКЕ ДЕКЛАРАЦИЈЕ

I ВЛАСНИШТВО

Показатељ 1 - Оперативна развојна стратегија

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

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

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

Оперативна вриједност развојних стратегија и политика се процјењује на основу три критерија: (I) постојање јединственог стратешког оквира, (II) утврђивање приоритета унутар оквира, и (III) стратешка веза са буџетом¹¹. Свјетска банка рангира развојне стратегије земље према оперативној вриједности на скали од пет нивоа, која почиње од А (веома високо) до Е (веома ниско).

Обзиром да Стратегија развоја БиХ није усвојена, може се констатовати да у Босни и Херцеговини није остварен напредак у погледу примјене показатеља 1 - оперативна развојна стратегија, чији рејтинг је остао „Д“, као и у претходном Извјештају о напретку у примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи за 2012. годину.

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

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

¹¹<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:22284087~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>

II УКЛАПАЊЕ

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

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

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

Показатељ 2а - Поуздани системи управљања јавним финансијама

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

Процјена *показатеља 2а* је заснована на бодовима из извјештаја *Процјена државних политика и институција (CPIA)*¹² који припрема Свјетска банка за све IDA земље. CPIA је дијагностички алат који је намијењен за процјену квалитета политика одређене земље и институционалног оквира за примјену тих политика. Дакле, CPIA бројчано исказује до које мјере политике земље партнера и њен институционални оквир пружају подршку одрживом расту и смањену сиромаштва, чиме се посљедишно даје податак и о ефикасности кориштења развојне помоћи.

За оцјењивање критерија се користи скала која иде од 1 (јако низак) до 6 (јако висок), са могућношћу додјељивања и пола бода за остварени резултат у посматраној земљи.

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

Свјетска банка је за показатељ 2а – поуздани системи управљања јавним финансијама, Босни и Херцеговини додијелила 3,6 бодова, што је изнад просјека оцјена за земље на горњој граници средње доходне класе, који је износио 3,3 бодова у 2013. години.

У имплементацији *показатеља 2а* у Босни и Херцеговини је остварен позитиван помак у смислу да је успостављен законодавни оквир који дефинише управљање јавним финансијама, и који се заснива на

¹²Годишња CPIA анализа обухвата IDA земље. CPIA процјена рангира земље у односу на 16 критерија груписаних у четири области: (а) економско управљање; (б) структуралне политике; (ц) политике социјалне укључености и једнакости; и (д) управљање јавним сектором и институције. Критерији су усмјерени на успостављање равнотеже између кључних фактора који доприносе расту и развоју и смањењу сиромаштва, уз потребу да се избјегне непотребни терет за процес процјене. Да би се потпуно нагласила важност CPIA у процесу додјељивања средстава заснованих на учинку Међународне асоцијације за развој укупни бодови земље се називају IRAI.

средњорочном планирању. Закони којима је регулисано управљање јавним финансијама усаглашени су на свим нивоима власти у БиХ.

Законом о фискалном савјету БиХ¹³ основан је Фискални савјет БиХ са задатком координације фискалне политике у БиХ, у циљу обезбјеђења макроекономске стабилности и фискалне одрживости Босне и Херцеговине, Федерације БиХ, Републике Српске и Брчко Дистрикта.

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

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

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

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

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

- “Процес планирања буџета у 10 корака” се од 2005. године примјењује на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини;
- Остварен је даљи напредак у изради буџета заснованих на програмима (програмска класификација). У складу са Законом о измјенама и допунама Закона о финансирању институција БиХ у 2009. години у законске процедуре увео се појам програмског буџета, а дефинисано је да Министарство финансија и трезора, уз Нацрт буџета, Савјету министара БиХ и Парламентарној скупштини као додатне информације доставља и табеле у програмском формату. Република Српска је, у сарадњи са међународним институцијама, спровела низ буџетских реформи с циљем јачања управљања и планирања у области јавних финансија. Наиме, буџетирање у Републици Српској се помакло са традиционалног процеса планирања буџета, којим су се буџетска средства расподјељивала само по економским категоријама, ка принципима програмског планирања који и даље садржи те информације али и омогућава да се на основу дефинисаних програма доносе одлуке о расподјели буџетских средстава, који се заснивају на циљевима политика и жељеним резултатима;
- Остварено је боље повезивање алоцираних буџетских средстава са приоритетним економским, социјалним и развојним политикама свих нивоа власти у Босни и Херцеговини, кроз увођење и имплементирање програмских буџета;

¹³ „Службени гласник БиХ“, бр. 63/08

- Институције БиХ, Федерација БиХ, Република Српска и Брчко Дистрикт припремају Документе оквирних буџета (ДОБ), у циљу дефинисања дугорочних приоритета и унапређења буџетског планирања, што је посебно важно у контексту увођења програмског планирања буџета;
- Програм јавних инвестиција (ПЈИ) припрема се на свим нивоима власти у БиХ у циљу стварања претпоставки за постепено увођење система средњорочног финансијског планирања инвестиција у складу са стратешким плановима развоја, који доприносе изградњи критерија за одлучивање о будућим пројектима и алокацији развојних средстава на пројекте јавних инвестиција. ПЈИ се од 2009. године припрема по истој методологији и истом информационом систему на свим нивоима власти у БиХ, а од 2012. године се припрема у формату развојног документа. Календар припреме ПЈИ је усаглашен са календаром припреме буџета;
- Информациони систем за планирање и управљање буџетом (BPMIS) је софтвер за припрему буџета на основу централизованих база података, који се налази у министарствима финансија, омогућавајући свим ентитетским и државним буџетским корисницима мрежни приступ за припрему буџета. Кориштењем BPMIS-а ставља се посебан нагласак на процес израде Документа оквирног буџета (ДОБ), као и одређивања горњих граница расхода буџетских корисника. BPMIS је постао оперативан 2013 године;
- Информациони систем за управљање јавним инвестицијама и праћење активности донатора (PIMIS) је софтвер који се користи за:
 - а) Припрему Програма јавних инвестиција на основу централизованих база података које се налазе у министарствима финансија, омогућавајући свим ентитетским и државним буџетским корисницима мрежни приступ за припрему програма јавних инвестиција и капиталних буџета;
 - б) Праћење активности донатора (DMD), који кроз директни приступ и унос података од стране донатора, чланова DCF-а, омогућава праћење и бољу координацију њихових активности, транспарентност мобилизације и алокације развојних средстава као израду годишњих извјештаја о активностима које се одвијају у оквиру развојне сарадње у Босни и Херцеговини.
 PIMIS повезује системе за јавне инвестиције и за праћење активности донатора (DMD) у јединствен систем. *Интерфејс* PIMIS-а је заједнички, са могућношћу избора уласка у Систем за управљање јавним инвестицијама или Систем за праћење активности донатора.
- Успјешан тренд у управљању и контроли јавним финансијама у Републици Српској наставио се у 2013. години, увођењем Система јединственог рачуна трезора и Система главне књиге трезора. Системом трезорског пословања обухваћени су и увезани сви корисници буџета Републике Српске, као и сви корисници буџета градова и општина (63 локалне заједнице).
- Путем недавно успостављеног законског оквира у рачуноводству и финансијском извјештавању јавних институција у РС-у, у 2013. години испуњени предуслови за пуну примјену Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор (IPSAS) у финансијском извјештавању ентитета, општина, градова и фондова у РС. На основи тога, по први пут финансијски извјештаји на свим административним нивоима у РС-припремају се на пуној обрачунској рачуноводственој основи, што их чини међународно упоредивим, док се за планирање и извршење буџета примјењује модификована обрачунска основа.

Квалитет управљања јавним финансијама још увијек се унапређује и различити програми се имплементирају у Босни и Херцеговини, како би се успоставили системи који би гарантовали фискалну дисциплину, стратешко приоритизовање трошкова, оперативну ефикасност у кориштењу средстава и фискалну транспарентност. У контексту ЕУ интеграција добро управљање јавним финансијама постаје један од важних покретача за повећање капацитета апсорпције БиХ за IPA фондове. Ови програми потпомогнути техничком помоћи, фокусирани су на области стратешког планирања, буџетирања, финансијске контроле и унапређење јавних инвестиција. У циљу максимизирања ефеката ових

пројекта и у вези с настојањима Босне и Херцеговине да реформише јавну управу, од изузетне важности је да се успостави добра сарадња и механизам координације који ће укључити све учеснике у овом процесу.

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

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

Показатељ 26 - Поуздани системи јавних набавки

Глобални циљ за Показатељ 26: *једна трећина партнерских земаља напредује за најмање, једну јединицу (односно, од Д до Ц, Ц до Б или Б до А) на четворојединичној скали која се користи за процјену учинка за овај показатељ.*

Повећање ефикасности и транспарентности система јавних набавки представља константан изазов како за партнерске земље тако и донаторе. Сви учесници су сагласни да је један од предуслова за стално повећање ефикасности кориштења јавних средстава, укључујући и средства пружена путем службене развојне помоћи (ODA), постојање јасног и адекватног оквира за систем јавних набавки у партнерским земљама, који је усаглашен с међународним стандардима у тој области.

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

За 2013. годину није било могуће направити процјену за показатељ 26 – Поуздани системи јавних набавки, обзиром да у Босни и Херцеговини још увијек није проведена званична процјена квалитете законодавства, институција и пракси у области јавних набавки.

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

Током 2013. године, Агенција за јавне набавке наставила је надаље унапређивати систем за праћење уговорних органа у вези с примјеном Закона о јавним набавкама – праћење поступака јавних набавки, те је извршена надоградња портала за јавне набавке са Информационим системом за објаву обавијести о поступцима јавних набавки (*Go-Procure*) систем за електронску објаву обавијести о набавкама), у сврху развоја електронских комуникација у јавним набавкама¹⁴. Током 2013. године, унапријеђен је *Go-Procure* систем на начин да је постао ексклузивни канал за упућивање обавијести о јавним набавкама различитих БиХ институција Службеном гласнику БиХ, тако да је подношење обавијести постало једноставније, брже и поузданије.

Показатељ 3– Токови помоћи прилагођени развојним приоритетима

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

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

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

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

У складу с горе наведеним, није било могуће урадити процјену вриједности за *показатељ 3 - токови помоћи прилагођени развојним приоритетима* у Босни и Херцеговини за 2013. годину.

С друге стране, према подацима прикупљеним од донатора, 71% од укупно исплаћених ODA средстава у 2013. години било је усмјерено кроз сектор јавне управе. У наредном периоду треба се обратити већа пажња на велику неподударност између података прикупљених од донатора који су учествовали у истраживању о евидентираним исплаћеном средствима и исплаћеним средствима евидентираним у оквиру буџета у БиХ, како би се обезбједило да помоћ евидентирана у буџетима буде што реалније приказана.

Министарство финансија и трезора проводи активности на даљем унапређењу ове области. У 2013. години постао је оперативан Информациони систем за управљање јавним инвестицијама (PIMIS), у оквиру Сектора за координацију међународне економске помоћи (SCIA). Корисници PIMIS-а су Министарство финансија и трезора БиХ, Федерално министарство финансија, Министарство финансија Републике Српске, Дирекција за финансије Брчко Дистрикта БиХ, донатори, чланови Форума за координацију донатору (DCF) и јавност у БиХ.

¹⁴ https://qoprocure.javnenabavke.gov.ba/qoprocure_PROD/portal/default.aspx

PIMIS омогућава једноставан приступ свеобухватним информацијама о развојним пројектима / програмима, без обзира на извор финансирања (домаћи или страни) и статус (кандидовани, текући, завршени и отказани); повезивање пројеката јавних инвестиција са стратешким документима и изворима финансирања; унапређење координације донаторских активности и ефикасности ODA-е као и транспарентност свих улагања. PIMIS је путем свеобухватног увида у пројектне активности, постао инструмент који смањује могућност дуплирања и преклапања активности подржаних од ODA-е, тако унаприједивши ефикасност развојне помоћи у Босни и Херцеговини.

Показатељ 4 - Јачање капацитета кроз координисану подршку

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

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

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

За Босну и Херцеговину није било могуће направити процјену Показатеља 4 – јачање капацитета кроз координисану подршку за 2013. годину.

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

Анализом достављених података, утврђено је да су поједини донатори, као што су GIZ и Швајцарска, фокусирали своје активности на изградњу институционалних капацитета на свим нивоима власти у БиХ, усмјеривши укупна ODA средства у форми техничке помоћи (ТА), док су Новешка и KfW извијестили да у истом периоду нису пружили никакав вид техничке помоћи.

Такође, међу донаторима који су пружили техничку помоћ у 2013. години, GIZ и Шведска / Sida су исплатили предвиђени износ ТА у координацији са другим донаторима, UNCT и Швајцарска су дијелом исплатили њихову ТА на координисан начин, док је EU као један од водећих донатора и главних поборника изградње институционалних капацитета на свим нивоима у БиХ, усмјерила 51% ODA-е у форми ТА али то није урадила на координисан начин.

Чланови DCF су наставили пружати подршку на изградњи институционалних капацитета у БиХ током 2013. године, при чему ће у наредном периоду бити потребно покренути активности на успостави оквира за мониторинг и евалуацију учинака остварених у изградњи капацитета институција на свим нивоима власти у БиХ. Истовремено, потребно је наставити активности на бољој координацији са и међу донаторима код дефинисања нових пројектних приједлога, како би се унаприједила ефикасност ODA-е у оквиру развојне сарадње у Босни и Херцеговини.

Показатељ 5 - Кориштење система земље

Глобални циљ за Показатељ 5:

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

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

У складу са препорукама Париске декларације за провођење принципа **уклапања**, донатори би требали помоћи у јачању финансијских система партнерских земаља путем кориштења истих, уколико партнерска земља гарантује да ће се пружена помоћ користити за уговорене сврхе. С друге стране, партнерске земље би требале редовно вршити поуздану процјену својих финансијских система, институција и процедура надлежних за њихово провођење и на основу тих процјена радити на унапређивању ефикасности, одговорности и транспарентности истих. Стога је врло важно да се регуларно врше систематични прегледи и анализе, на основу којих би се домаћим институцијама и донаторима у партнерским земљама пружали поуздани подаци о стању и употреби финансијских система, као и евентуални приједлози за њихово побољшање.

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

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

Показатељ 5а - Кориштење система управљања јавним финансијама (проток помоћи)

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

Од осам донатора који су учествовали у истраживању, само Норвешка је извјестила да је у 2013. години користила одређене или све елементе домаћих система за управљање јавним финансијама, што је много ниже од глобалног циља (90%) дефинисаног првим предусловом **показатеља 5а**. То представља значајно назадовање у односу на 2012. годину када је од 14 донатора који су учествовали у истраживању, 5 пријавило кориштење одређених или свих елемената домаћих система за управљање јавним финансијама у БиХ.

Обзиром да учесници у истраживању, донатори и институције у БиХ, нису доставили довољно података на основу којих би било могуће направити реалну процјену вриједности показатеља 5а, иста није прорачуната за 2013. годину за Босну и Херцеговину.

Ипак, из података прикупљених у овом истраживању, може се констатовати да се у БиХ донатори још увијек у већем обиму примјењују донаторске у односу на домаће процедуре финансијског управљања средствима развојне помоћи, показујући наставак тренда из претходног периода. Како би се остварила побољшања у овом подручју, треба бити унапријеђен квалитет домаћих процедура као и њихова усклађеност са међународном регулативом. У наредном периоду биће потребно наставити јачати

заједничку сарадњу донатора и домаћих партнера у Босни и Херцеговини, у циљу преласка са страних на домаће процедуре.

Показатељ 5б - Кориштење система јавних набавки (проток помоћи)

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

У складу са достављеним одговорима, већина донатора у 2013. години није користила БиХ систем јавних набавки. Један од разлога лежи у чињеници да садашњи Закон о јавним набавкама у БиХ, чланом 5. дозвољава употребу међународних процедура набавке, уколико је то дефинисано међународним споразумом. Други разлог је и неусклађеност домаћег законодавства са међународним, првенствено ЕУ законодавством, како је већ наведено приликом анализирања показатеља 2б.

Од 8 донатора који су учествовали у истраживању о примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у БиХ, само 3 донатора су изјавили да су у 2013. години користили систем БиХ јавних набавки, што представља много нижи проценат од глобалног циља (90%) дефинисаног првим предусловом показатеља 5б.

Важно је као добар примјер истакнути да је Швајцарска пријавила 100%-тну примјену домаћег Закона о јавним набавкама као и Тим Уједињених нација у БиХ (УНСТ БиХ) и ЕУ, који су остварили напредак у смислу ограничене примјене домаћих система јавних набавки у БиХ.

У складу са одговорима добијеним од учесника истраживања, у 2013. години процијењена вриједност за показатељ 5б – Кориштење система јавних набавки (проток помоћи) је 9,98 %. Ипак, потребно је истакнути да напредак евидентиран у погледу овог показатеља треба узети са резервом, имајући у виду мали број учесника у истраживању.

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

Показатељ 6 - Избјегавање паралелних структура за имплементацију пројеката

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

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

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

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

Анализом података добијених од учесника истраживања, за *показатељ 6 – Избјегавање паралелних структура за имплементацију пројекта* може се констатовати да је у Босни и Херцеговини у 2013. години постигнут недовољан напредак у односу на глобални циљ.

Два учесника истраживања су пријавили постојање 33 паралелне PIU јединице, од чега су највећи број паралелних PIU јединица пријавили UNCT (25) и Швајцарска (8). У поређењу са претходним извјештајима, евидентно је да број паралелних PIU јединица варира, дијелом усљед малог узорка донатора који су учествовали у истраживању и дијелом због тога што се домаћи системи за управљање јавним финансијама још увијек виђени од стране донатора као да су исти у почетној фази.

Показатељ 7 - Помоћ је у већој мјери предвидљива

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

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

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

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

Због ограничених информација добијених од стране институција Босне и Херцеговине, ентитета и донатора, као и немогућности усклађивања података добијених од донатора, не постоји довољна основа за процјену вриједности *показатеља 7* за 2013. годину.

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

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

Показатељ 8 - Помоћ је неусловљена

Глобални циљ за Показатељ 8: Наставити са напретком

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

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

Анализом података добијених од учесника истраживања, процијењена вриједност за показатељ 8 - Помоћ је неусловљена, у Босни и Херцеговини износи 52,60% за 2013. годину.

Овај резултат показује постепен пад вриједности показатеља за неусловљену помоћ у Босни и Херцеговини односу на његову оцјену у извјештајима о напретку у примјени принципа Париске декларације за 2011. и 2012. годину. Биће важно да се утврде разлози пада, што би требало бити дио детаљније анализе у наредном периоду.

III ХАРМОНИЗАЦИЈА

Показатељ 9 – Кориштење заједничких аранжмана или процедура

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

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

Током 2013. године развојна помоћ пружена БиХ путем РВА приступа је прије била изнимка него правило, као што је било забиљежено и у претходним анализама. У складу са одговорима учесника у истраживању, само 2 донатора (Шведска /Sida и EU) пријавила су ограничено кориштење РВА приступа у 2013. години.

Због малог узорка добијених одговора, није било могуће направити објективну процјену за показатељ 9 - кориштење заједничких аранжмана или процедура у 2013. години. Ипак, из одговора учесника истраживања може се закључити да већина донатора у БиХ не користе РВА приступ у значајном обиму или га уопште не користе.

Фрагментација и дуплирања донаторских активности на секторском нивоу - како инвестирања тако и техничке помоћи - такође представља извор значајних трансакционих трошкова за власти, те стога и исцрпљивање ограниченог унутрашњег капацитета власти на свим нивоима у БиХ. Током средњорочног периода, може се очекивати да ће се, релативно у односу на домаћи приход, опсег спољњег финансирања у БиХ смањивати - посебно онога које долази директно из билатералних извора, а да ће се повећати ЕУ финансирање.

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

Показатељ 10 – Провођење заједничких мисија и анализа

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

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

Показатељ 10а – Заједничке мисије

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

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

Анализом података добијених од учесника у истраживању, процјена за показатељ 10а - провођење заједничких мисија и анализа износи 22,41%, обзиром да је од укупно 58 provedених донаторских мисија у 2013. години, само њих 13 било заједнички provedено у Босни и Херцеговини.

У 2013. години, остварен је напредак у резултату за *показатељ 10а – Заједничке мисије* из Извјештаја за 2013. годину, у односу на резултате из претходних извјештаја, могуће услед мањег броја донатора који су учествовали у овом истраживању. Истовремено, треба напоменути да се укупан број мисија у 2013. години смањио у односу на број мисија у 2012. години, када је било provedено 108 заједничких мисија.

Сви донатори који су учествовали у истраживању, пријавили су да су проводили мисије у 2013. години, док су 4 донатора (50%) пријавили да су проводили заједничке мисије у сарадњи са другим донаторима.

У складу са горе наведеним, у наредном периоду потребно је наставити активности на даљњем унапређењу координације са и између донатора, између осталог у циљу боље припреме и координирања будућих заједничких мисија у Босни и Херцеговини.

Показатељ 106 – Заједнички аналитички рад

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

Анализом података прикупљених од учесника у истраживању, процјена за показатељ 106-заједнички аналитички рад износи 9,30% за 2013. годину, обзиром да су од укупно проведене 43 аналитичке активности у Босни и Херцеговини, само UNICEF и Швајцарска провеле укупно 4 заједничке аналитичке активности у 2013. години.

Осим споменутог позитивног примјера евидентираног од UNICEF-а и Швајцарске, сви остали учесници који су обезбједили податке, извјестили су да нису проводили заједничке аналитичке активности са другим донаторима.

Скромно повећање може се примјенити у оцјени овог показатеља, у односу на извјештај из 2012. године, вјероватно због мањег броја донатора који су учествовали у овом истраживању. У наредном периоду, треба бити проведена детаљнија анализа како би се утврдили разлози за тренд тако ниског учинка процијењене вриједности показатеља 106 у Босни и Херцеговини.

ИВ УПРАВЉАЊЕ УСМЈЕРЕНО КА РЕЗУЛТАТИМА

Управљање усмјерено ка резултатима је четврти принцип Париске декларације који подразумијева управљање и имплементирање средстава развојне помоћи на начин да се иста усмјеравају ка већ дефинисаним жељеним резултатима и предвиђа кориштење добијених информација из тог процеса како би се унаприједило доношење одлука. Овај принцип препоручује кориштење: (I) свеобухватног вертикално интегрисаног система мониторинга и евалуације; (II) кориштење података за уклапање програма, распојелу буџета, као и политике, (III) усмјеравање протока информација ка онима који доносе одлуке на одговарајућим нивоима; и (IV) израду тачних података путем статистичких система.

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

Показатељ 11- Оквир за праћење заснован на резултатима

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

Показатељ 11 процијењује квалитету оквира за праћење примјене приступа заснованог на резултатима партнерске земље и директно је повезан са показатељем 1 (*оперативна развојна стратегија*). Оцјена квалитете оквира за праћење примјене поменутог приступа заснива се на посматрању квалитете три скупа података: (I) квалитете произведених информација, (II) приступа учесника траженим информацијама и (III) квалитете координације система за мониторинг и евалуацију у земљи партнеру. Процјену овог показатеља објављује Свјетска банка у *Прегледу развојних стратегија*

партнерских земаља заснованих на резултатима: процјене и будући изазови. Оцјене су изражене у бодовима од А (високо) до Е (ниско).

БиХ још увијек нема усаглашен оквир за праћење заснован на резултатима, тако да процјену за показатељ 11- Оквир за праћење заснован на резултатима, није било могуће направити примјеном методологије Свјетске банке.

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

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

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

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

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

Агенција за статистику пријавила је успјешно завршену реализацију Пописа становништва, кућанстава и станова у БиХ у 2013. години. Објава прелиминарних резултата Пописа из 2013. године такође је реализована у извјештајном периоду¹⁶. Ово ће омогућити тачне базне показатеље као основне улазне податке за унапријеђену улогу статистике у изради политика заснованих на резултатима. Такође, на подручју секторског развоја, Агенција и ентитетске агенције за статистику су 2013. години припремиле и усвојиле документ "Стратегија развоја статистике Босне и Херцеговине - 2020"¹⁷.

У погледу праћења примјене приступа заснованог на резултатима на ентитетском нивоу, само је Република Српска изјавила да за 25 секторских стратегија постоје различито дефинисани процеси мониторинга и евалуације, од укупно 31 постојеће оперативне стратегије.

У Федерацији БиХ, Федерални завод за програмирање развоја изјавио је да они не припремају стандардизовани мониторинг извјештај у вези са провођењем одређене стратегије, али припремају извјештаје о процјени, анализу политика које проводи Влада ФБиХ, са препорукама за њихово побољшање.

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

¹⁶ За више информација погледати: http://www.bhas.ba/obavjestenja/Preliminarni_rezultati_bos.pdf

¹⁷ За више информација погледати:

<http://www.bhas.ba/planiprogram/STRATEGY%20FOR%20DEVELOPMENT%20OF%20STATISTICS%20OF%20BIH.pdf>

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

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

V ЗАЈЕДНИЧКА ОДГОВОРНОСТ

Показатељ 12 - Заједничка одговорност

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

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

У Босни и Херцеговини тренутно није успостављен формалан механизам за праћење показатеља 12, из ког разлога процјена примјене принципа заједничке одговорности за 2013. годину није била могућа.

Ипак, Министарство финансија и трезора предузима активности на даљем развоју сарадње, координације, партнерских односа и заједничке одговорности између представника БиХ власти и донаторске заједнице у БиХ, кроз организовање и вођење DCF састанака; вођење и ажурирање PIMIS/DMD базе података, припрему годишњих извјештаја Преглед активности донатора (DMR), који анализирају актуелне развојне активности као и реформске процесе у приоритетним секторима у БиХ и одражавају интересе Босне и Херцеговине и Међународне заједнице да размјене знања и пронађу начине на које ће удружити активности на промоцији друштвено-економског развоја у Босни и Херцеговини.

Табела 2: Извјештај о напретку у примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у БиХ за 2013. г.

Принципи Париске декларације	Показатељи Париске декларације		Глобални циљеви Париске декларације	Годишњи извјештај за 2011. год.	Годишњи извјештај за 2012. год.	Годишњи извјештај за 2013. год.
ВЛАСНИШТВО	1	Оперативна развојна стратегија	Најмање 75% партнерских земаља има оперативне развојне стратегије	Д	Д	Д
УКЛАПАЊЕ	2а	Поуздани системи управљања јавним финансијама	Пола партнерских земаља напредује за најмање једну јединицу (односно, 0,5 бодова) на PFM/CPIA (Процјена државне политике и институција) скали учинка	3,5	3,5	3,6
	2б	Поуздани системи јавних набавки	Једна трећина партнерских земаља напредује за најмање једну јединицу (односно, од Д до Ц, Ц до Б или Б до А) на четворојединичној скали која се користи за процјену учинка за овај показатељ.	Процјена није могућа	Процјена није могућа	Процјена није могућа
	3	Токови помоћи прилагођени развојним приоритетима	Преполовити разлику — Смањити на пола постотак средстава помоћи за јавни сектор који није евидентиран у буџету /буџетима, уз најмање 85% помоћи евидентирано у буџету /буџетима.	Процјена није могућа	Процјена није могућа	Процјена није могућа
	4	Јачање капацитета кроз координисану подршку	50% протока средстава за техничку сарадњу имплементирани путем координисаних програма у складу са развојним стратегијама.	Процјена није могућа	Процјена није могућа	Процјена није могућа
	5а	Кориштење система управљања јавним финансијама (проток помоћи)	90% донатора користи системе управљања у јавним финансијама партнерске земље, и остварено смањење за једну трећину % помоћи за коју се не користе системи управљања јавним финансијама (број бодова 3,5-4,5)	Процјена није могућа	Процјена није могућа	Процјена није могућа
	5б	Кориштење система јавних набавки (проток помоћи)	90% донатора користи системе јавних набавки и остварено смањење за једну трећину % помоћи за јавни сектор, који не користе системе јавних набавки.	0,34%	2,02%	9,98%
	6	Избјегавање паралелних структура за имплементацију	Смањити за двије трећине број паралелних јединица за имплементацију пројеката.	37	27	33
	7	Помоћ је у већој мјери предвидљива	Преполовити разлику — смањити на пола постотак помоћи која се не исплаћује у току финансијске године за коју је планирана	10,35%	Процјена није могућа	Процјена није могућа
	8	Помоћ је неусловљена	Наставити са напретком	88%	69,83%	52,60%
ХАРМОНИЗАЦИЈА	9	Кориштење заједничких аранжмана или процедура	66% протока помоћи обезбјеђено у контексту приступа заснованих на програму	Процјена није могућа	Процјена није могућа	Процјена није могућа
	10а	Заједничке мисије	40% донаторских мисија на терену су заједничке	27,59%	16,82%	22,41%
	10б	Заједнички аналитички рад	66% аналитичког рада у земљи је заједничког карактера	18,84%	2,78%	9,30%
УПРАВЉАЊЕ УСМЈЕРЕНО КА РЕЗУЛТАТИМА	11	Оквир за праћење заснован на резултатима	Смањити разлику за једну трећину — Смањити за једну трећину постотак земаља без транспарентних и мјерљивих оквира за процјену учинка	Тренутно не постоји	Тренутно не постоји	Тренутно не постоји
ЗАЈЕДНИЧКА ОДГОВОРНОСТ	12	Заједничка одговорност	Све партнерске земље имају системе за заједничку процјену	Тренутно не постоји	Тренутно не постоји	Тренутно не постоји

ЗАКЉУЧЦИ

Извјештај за 2013. годину показује неуједначен и још увијек недовољан напредак у примјени принципа Париске декларације о ефикасној помоћи у Босни и Херцеговини. Ипак, може се закључити да је остварен одређени степен напретка, иако га није било могуће измјерити примјеном међународно дефинисане методологије за процјену. Међутим, евидентно је покретање низа активности везаних за унапређење појединих принципа као и система за управљање јавним финансијама на свим нивоима власти у БиХ.

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

Принцип власништва – Извјештај за 2013. годину показује да је оцјена *показатеља* за *принцип власништва*, мјерена по стандардима Свјетске банке, још увијек ниска (Д). Међутим, важно је истакнути да су у БиХ покренуте активности на преузимању власништва над процесом развоја, као и на дефинисању развојних приоритета и усмјеравању развојне помоћи у њихову реализацију. У недостатку јединственог стратешког оквира, приоритизација пројеката заснована је на ентитетским и секторским стратегијама или другим стратешким плановима на свим нивоима власти. Такође, повезивањем домаћих и страних извора финансирања са развојним приоритетима као и стратешким плановима, омогућиће се боље средњорочно планирање, извјештавање и евалуација извршења буџета. У складу са наведеним, ипак се може закључити да је у претходном периоду остварен одређен степен напретка у примјени принципа *власништва* у Босни и Херцеговини.

Принцип уклапања развојне помоћи у директној је вези са могућношћу партнерске земље да успостави поуздане системе и процедуре управљања јавним финансијама. Процјеном *показатеља* (од 2 до 8) који се користе за праћење овог *принципа*, утврђено је да у Босни и Херцеговини остварен умјерен напредак у оквиру *показатеља* који мјере кориштење система управљања јавним финансијама и система набавке, док је код већине осталих *показатеља* стање остало непромијењено или се чак и погоршало (у случају безусловне помоћи и броја PIU јединица) у поређењу са претходним Извјештајем. Међутим, важно је истакнути да је објективност анализе била ограничена малим бројем учесника у истраживању. Ипак, биће потребно детаљно анализирати разлоге за тако низак учинак процијењене вриједности свих *показатеља*. У наредном периоду је потребно наставити активности на даљем унапређењу *принципа уклапања*, са посебним фокусом на даље унапређење квалитета управљања јавним финансијама и успостављања система који би гарантовали фискалну дисциплину, стратешко приоритизовање трошкова, оперативну ефикасност и фискалну транспарентност, кроз даља унапређења у областима стратешког планирања, буџетирања, финансијске контроле и јавних инвестиција.

Принцип хармонизације мјери се путем *показатеља* који процјењују постотак развојне помоћи која се имплементира кроз приступ заснован на програмима (РВА), као и постотак заједничких мисија и аналитичког рада донатора у партнерској земљи. Обзиром да је занемарљиво мали број донатора у извјештајном периоду пријавио кориштење РВА приступа при имплементацији њихове помоћи, може се закључити да донатори још увијек не користе овај приступ у БиХ на очекиваном нивоу. Резултати вриједности за *показатеље* који оцјењују заједничке мисије на терену и заједнички рад варирају. Упркос постепеном напретку који је забиљежен у 2013. години, у односу на резултате из претходних извјештаја, треба узети у обзир да је мали узорак учесника у овом истраживању имао утицај на свеукупну процјену показатеља. У наредном периоду, потребно је интензивирати активности на успостави, дефинисању и провођењу РВА приступа у земљи, јасно дефинисање институционалних

оквира и процедура за имплементацију на свим нивоима власти у БиХ, као и активности на бољој координацији са и између донатора, како би се унаприједио њихов заједнички рад.

Принцип управљање усмјерено ка резултатима – Показатељ за овај принцип није било могуће представити у овом Извјештају, обзиром да БиХ још увијек нема усаглашен оквир за праћење заснован на резултатима. Ипак, у складу са информацијама прикупљеним од домаћих институција, већ су покренуте фрагментисане иницијативе за успостављање мјерљивих оквира за оцјену учинка како на различитим нивоима власти тако и у појединим институцијама у БиХ. У наредном периоду биће потребно покренути активности на усклађивању оквира за процјену учинка, који се примјењују на свим нивоима власти у БиХ.

Принцип заједничке одговорности подразумијева унапређење заједничке одговорности и транспарентности у кориштењу средстава развојне помоћи. У Босни и Херцеговини тренутно не постоје у довољној мјери развијени механизми за праћење заједничке одговорности домаћих институција и донатора у БиХ. Ипак, Министарство финансија и трезора проводи активности на даљем унапређењу сарадње и координације као и партнерских односа и заједничке одговорности између представника БиХ власти и донаторске заједнице у БиХ, кроз организовање и вођење DCF састанака; вођење и ажурирање PIMIS/DMD базе података, са свеобухватним подацима које су обезбједили DCF чланови о развојним пројектима/програмима финансираним из средстава ODA-е; припрема годишњих извјештаја Преглед активности донатора (DMR), који анализирају актуелне развојне активности и реформске процесе у приоритетним секторима у БиХ и одражавају интересе Босне и Херцеговине и међународне заједнице да размјене знања и пронађу начине на које ће удружити активности на промоцији друштвено-економског развоја у Босни и Херцеговини.