



# IMPLEMENTACIJA SEKTORSKIH PRISTUPA U KONTEKSTU PROŠIRENJA EU

**Nalazi i zaključci radionice u Sarajevu  
22.-24. mart 2010. godine**

**Smjernice**



Oktobar 2010





Ovaj dokument sadrži informacije, zaključke i pozitivne primjere iz prakse predstavljene na regionalnoj radionici "Sektorski pristup u kontekstu EU integracija", održanoj u Sarajevu, u ožujku / martu 2010. godine, u zajedničkoj organizaciji Europske komisije i Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine, uz financijsku potporu Austrijske razvojne agencije (ADC) i Ureda za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije (DfID).

Radionici je nazočilo više od stotinu visoko pozicioniranih državnih službenika iz zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za uključanje u Europsku uniju (EU) iz zemalja zapadnog Balkana i Turske, te predstavnika donatora, zemalja članica EU, predstavnika EU delegacija iz zemalja korisnica, te Generalnih Direkcija (DG's) Europske komisije koji upravljaju Instrumentom pretprijetne pomoći (IPA)<sup>1</sup>. Radionica je bila nastavak predhodnih konferencija: „Konferencije o donatorskoj koordinaciji na zapadnom Balkanu i Turskoj“ održane u Tirani, travnja / aprila 2009., te Konferencije na temu „Efikasnija potpora prosirenju“, održane u Briselu, u listopadu / oktobru 2009. godine.

Zaključci konferencije održane u Tirani ustvrdili su postojanje potrebe za razvojem sektorskih strategija, poboljšanjem donatorske koordinacije na razini sektora i osiguranjem političke potpore ovakvom pristupu u zemljama korisnicama pomoći. Pored toga, na konferenciji održanoj u listopadu / oktobru 2009. godine, koju su zajedno organizirali Europska komisija i Švedsko predsjedništvo, zaključeno je kako je sektorski pristup programiranju usmjeren na potrebe i prednosti zemlje, te da može poboljšati korištenje pretprijetne pomoći.

U ovom kontekstu, Radionica u Sarajevu je bila usmjerena na istraživanje principa i primjenjivih praksi u formuliranju sektorskih strategija, te razmijeni praktičnih iskustava i prikazivanju primjera iz zemalja koje teže uključivanju u Europsku uniju. Tijekom dva dana, sudionici su pratili prezentacije glavnih govornika, razmijenjena su iskustva tijekom rada tematskih sesija, kao i praktični primjeri u okviru četiri glavne teme:

- Formuliranje sektorskih strategija
- Povezivanje sektorskih strategija s ciljevima EU integracija
- Upravljanje sektorskim pristupima
- Sustav vrednovanja i evaluacija sektorskih pristupa

Rezultati rasprava i zaključci radionice su prikazani u ovom dokumentu na način koji će omogućiti praktičnu primjenu kod uvođenja pilot-projekata sektorsog pristupa u zemljama korisnicama IPA-e. Dokument je pripremila gospođa Anne Bartholomew iz Mokoro Consultants u suradnji sa sudionicima radionice, uz financijsku potporu DFID-a. Dokument daje pregled materijala, prezentacija i diskusija sa radionice i ne izražava određene stavove niti jedne od organizacija koje su sudjelovale.

Namjena ovog dokumenta je da služi kao izvor informacija kod procesa uvođenja sektorskog pristupa, uz korištenje drugih izvora navedenih u ovom dokumentu, kao i materijala sa radionice, dostupnih na web stranicama Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovina<sup>2</sup> i Generalne Direkcije za proširenje Europske komisije<sup>3</sup>. Prigodom korištenja ovog izvješća, bitno je imati na umu kako se radi o novom konceptu koji se razvija u regiji, pa čitateljima koji su zainteresirani za dodatne informacije preporučamo da se referiraju na dopunsku literaturu koja obrađuje ovu temu.

Dragan Vrankić  
Ministarstvo financija i trezora  
Bosna i Hercegovina

Gerhard Schumann-Hitzler  
Direktor DG za proširenje  
Europska komisija

<sup>1</sup> Spisak učesnika je u aneksu Izvješćaja.

<sup>2</sup> [http://www.trezorbih.gov.ba/bos/index.php?option=com\\_content&task=view&id=476&Itemid=177](http://www.trezorbih.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&task=view&id=476&Itemid=177)

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings\\_events\\_conf\\_coord\\_aid\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings_events_conf_coord_aid_en.htm)



# IMPLEMENTACIJA SEKTORSKIH PRISTUPA U KONTEKSTU PROŠIRENJA EU

IMPLEMENTACIJA SEKTORSKIH  
PRISTUPA U KONTEKSTU  
PROŠIRENJA EU

IMPLEMENTACIJA SEKTORSKIH  
PRISTUPA U KONTEKSTU  
PROŠIRENJA EU





## Sadržaj

Sadržaj

Predgovor	i
Sadržaj	ii
1. Uvod	1
2. Šta je sektorski pristup?	2
3. Zašto su sektorski pristupi prikladni za zemlje uključene u proces pridruživanja EU i zašto će polučiti rezultate?	3
4. Komponente sektorskog pristupa	5
5. Koraci u implementaciji sektorskog pristupa	6
Korak 1: Odabir sektora koji će imati koristi od sektorskog pristupa	6
Korak 2: Odabir okvira sektorske politike	7
Korak 3: Odabir okvira institucionalne organizacije i koordinacije	8
Korak 4: Odabir strategije za izgradnju kapaciteta	9
Korak 5: Odabir sistema ocjenjivanja sektorskog učinka	9
Korak 6: Odabir mehanizama financiranja sektorskih pristupa	10
6. Provedba sektorskog pristupa pod različitim uvjetima - rizici i mogućnosti sektorskog pristupa	13
7. Sektorski pristupi u praksi	14
Iskustvo Zapadnog Balkana i Turske	14
Izazovi i stečena iskustva	15
8. Najbolji primjeri iz prakse u uvođenju sektorskih pristupa	16
9. Dodatna literatura o sektorskim pristupima	16
Aneks 1:    Kriteriji za pristup ili Kopenhaški kriteriji	17
Aneks 2:    Kodeks ponašanja EU o komplementarnosti i podjeli rada u okviru razvojne politike	18
Aneks 3:    Spisak učesnika	19



# IMPLEMENTACIJA SEKTORSKIH PRISTUPA U KONTEKSTU PROŠIRENJA EU

**Nalazi i zaključci radionice u Sarajevu  
22.-24. mart 2010. godine**

## Smjernice

### Uvod

Sektorski pristup je način rada i suradnje između partnerskih zemalja, donatora i drugih aktera. Cilj pristupa je jačanje vlasništva države, bez procesa, povećanje koherentnosti između državnih politika, sektorskih politika i raspodjele resursa (novčanih, ljudskih, imovinskih), kao i smanjenje transakcijskih troškova. Sektorski pristupi su nastali kao odgovor na promjene u organizacijskoj strukturi ekonomske pomoći u kasnim devedesetim godinama. Njihov cilj je bio poboljšanje učinkovitosti pružanja pomoći, a sukladno zahtjevima partnera u razvoju i obavezama države prema Pariškoj deklaraciji o djelotvornosti pomoći iz 2005. godine. Ključni cilj uvođenja sektorskih pristupa je povećanje učinkovitosti i djelotvornosti rada javnih institucija, posebno pružanja usluga.

O koristima sektorskog pristupa za zemlje korisnice IPA sredstava (Instrumenta za pretpristupnu pomoć)<sup>4</sup> raspravljano je prvo na konferencijama o koordinaciji donatora i proširenju na Zapadni Balkan i Tursku, održanim pod pokroviteljstvom Europske komisije. Na posljednjoj konferenciji u Briselu (2009) učesnici su zaključili da bi prelazak na sektorski pristup unaprijedio djelotvornost i učinkovitost financijske pomoći partnera. Ovaj pristup bi ojačao vlasništvo država korisnica IPA programa i poboljšao harmonizaciju i uklapanje između donatora koji rade na konkretnim utvrđenim rezultatima. Radionica u Sarajevu koja je održana u martu 2010. godine, osmišljena je da identificira radne metode za formuliranje sektorskih pristupa i poboljša razumijevanje njihove primjene u kontekstu proširenja.

Ova publikacija predstavlja praktične smjernice za implementaciju sektorskih pristupa u kontekstu proširenja EU. Namjenjena je vladama država i donatorima u zemljama pretpristupnicama. Njihova svrha nije da propisuju, nego da pruže okvir i savjete o tome kako najbolje podržati sektorski pristup. Smjernice se oslanjaju na rezultate radionice koja je održana u Sarajevu u martu 2010. godine, te uključuje analize slučajeva i iskustva učesnika.

Prvi dio dokumenta se bavi glavnim karakteristikama sektorskog pristupa, a zatim predstavlja glavne komponente sektorskih pristupa. Dokument objašnjava korake potrebne za provedbu komponenti, a završava raspravom o dosadašnjem iskustvu primjene sektorskog pristupa u regiji - ključnim izazovima, naučenim lekcijama i najboljim primjerima iz prakse.

<sup>4</sup> Potencijalne zemlje kandidati su su Albanija, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora i Kosovo (pod UNSCR 1244/99), zemlje kandidati su Hrvatska, (bivša jugoslavenska) Republika Makedonija i Turska.



## Šta je sektorski pristup?

Sektorski pristup je način rada i suradnje između vlade, donatora i drugih ključnih aktera (vidi Okvir 1). U praksi, sektorski pristup uključuje sektorsku strategiju sa skupinom ciljeva, sektorski program kojeg je razvila zemlja partner kako bi ispunila reforme i ostale potrebe (uz podršku partnera u razvoju), srednjeročni finansijski okvir, te mrežu razvojnih partnera koji rade zajedno sa zemljom partnerom na podržavanju reformi.

Okvir 1: Definicija sektorskog pristupa

**Sektorski pristup je način zajedničkog rada i suradnje između vlade, donatora i drugih ključnih aktera. To je proces kojem je cilj širenje vlasništva vlade i države nad politikom javnog sektora i odlukama o raspodjeli sredstava unutar sektora, povećanje usklađenosti između politika, potrošnje i rezultata, te smanjenje transakcijskih troškova.**

**Izvor: "Podrška sektorskom programiranju uz pregled tri modaliteta financiranja: doprinos sektorskom budžetu, udruživanje sredstava, projektne procedure Europske komisije"**  
[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Support-to--Sector-Programmes\\_27072007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Support-to--Sector-Programmes_27072007_en.pdf)

Nakon što Vlada identificira sektor i odobri jedinstvenu strategiju politike djelovanja koja sadrži i neophodne reformske korake, s jednim proračunom i jednim skupom rezultata, donatori mogu odabrati najprikladniji model financiranja provedbi strategije: uključujući finansiranje projekata, proračunski doprinos ili udružena sredstva.

Sektorski pristup se može posmatrati i kao programski pristup, koji djeluje na sektorskoj razini. Programski pristup koji se temelji na programu može se definirati u kontekstu proširenja EU kao:

*'Način uključivanja u aktivnosti vezane za europske integracije, koji se temelji na načelima koordinirane podrške državnom programu sa lokalnim vlasništvom, sektorskom programu, tematskom programu ili programu posebne organizacije<sup>5</sup>.*

### Glavne karakteristike programskog pristupa su<sup>6</sup>:

- Liderska uloga zemlje domaćina ili organizacije,
- Jedinstveni sveobuhvatni program i proračunski okvir,
- Uspostavljen formalni proces za koordinaciju donatora i usklađivanje postupaka za planiranje proračuna, upravljanje financijama i izvještavanje.
- Nastojanja da se poveća korištenje lokalnih sistema za planiranje i provedbu programa, upravljanje financijama, praćenje i ocjenjivanje.

Sektorski pristup ima sve značajke koje se odnose na programski pristup i uključuje promicanje vlasništva države, usmjeravanje ka rezultatima i koordinaciju donatorskih i drugih resursa. U ovom pristupu donator može nastaviti da podupire određene aktivnosti ili da sufinansira sektorsku strategiju s drugim donatorima, vladom i drugim akterima. U oba slučaja doprinos će biti osmišljen strateški i smanjit će troškove transakcija i dupliciranja.

To znači da se aktivnosti vlade, donatora, privatnog sektora i nevladinih organizacija razmatraju unutar sektorskog okvira. Cilj je da se koordiniraju aktivnosti svih aktera prema ciljevima koje je uspostavila vlada u kontekstu integracije u EU i koherentnog okvira javne potrošnje.

<sup>5</sup> OECD DAC (2006) „Harmonizacija donatorske prakse radi poboljšanja efikasnosti ekonomske pomoći, Svezak 2: Doprinos budžetu, sektorski pristup i razvoj kapaciteta u upravljanju javnim financijama”, DAC serija smjernica i referenci, OECD 2006

<sup>6</sup> CIDA (2008) Operativni vodič za programske pristupe





## Zašto su sektorski pristupi prikladni za zemlje uključene u proces pridruživanja EU i zašto će polučiti rezultate?

### *Trenutno stanje*

Zemlje korisnice IPA programa poduzimaju velike ekonomske, političke i društvene reforme kako bi ispunile uvjete za članstvo u Europskoj uniji (EU). EU i drugi donatori pružaju različite oblike pomoći kako bi pomogli zemljama da postignu svoje ciljeve. Do danas, iako strategije zemalja podupiru većinu projekata EU, oni često imaju uzak djelokrug i provode se na pojedinačnoj osnovi. Treba bolje uskladiti općenito prilike za provedbu reformi, a posebno za reformu sektora, te druge donatorske aktivnosti.

### *Koristi od sektorskog pristupa*

Sektorski pristup i sektorski programi koji se temelje na potrebama i komparativnim prednostima jedne zemlje, mogu pomoći kod određivanja strateških ciljeva kojima je financijska pomoć EU najpotrebnija i koji mogu poboljšati korištenje pretpristupne pomoći. Također, sektorski pristupi osiguravaju stratešku usklađenost donatorske podrške s državnim prioritetima i politikama za integraciju u EU. Za očekivati je da će prelazak na sektorski pristup unaprijediti djelotvornost i učinkovitost financijske pomoći. To će se postići jačanjem vlasništva država korisnica programa IPA, kao i boljom usklađenošću između vlada i donatora koji rade ka postizanju određenih, specifičnih rezultata. U kontekstu programa IPA, sektorski pristup može pomoći zemljama da primjene sljedeće dobre prakse:

- Postavljanje srednjeročnih i dugoročnih prioriteta u skladu sa ciljevima EU integracija i potrebama za društveno-ekonomskim razvojem.
- Dodjeljivanje državnih proračunskih izdvajanja i prioriteta vanjske pomoći.
- Osiguravanje administrativnog kapaciteta linijskih ministarstava za upravljanje i učinkovitu provedbu politika i programa.
- Dogovaranje s donatorima o ciljevima i pokazateljima radi ocjenjivanja napretka.

Sektorski program za države korisnice programa IPA treba utvrditi što je sve potrebno za modernizaciju sektora i usklađivanje s europskim standardima. Trebao bi se temeljiti na državnom planu razvoja i biti u skladu sa politikom proširenja EU, kao i sa Europskim partnerstvom/pristupom zemlje i Sporazumom za stabilizaciju i pridruživanje. Također bi trebao uvažavati prioritete integracije u EU i strateški i postupno se planirati već u ranoj fazi.

Prijelaz na sektorski pristup će osigurati koherentniji okvir za provođenje reformi potrebnih za pristupanje EU, kao i pristup pomoći koja sve to podržava. Također će osigurati smjer, ciljeve i pokazatelje, koji se mogu koristiti kako bi pomoć bila fokusirana na rezultate. To će poboljšati mehanizam za izvještavanje o provedbi projekata, aktivnosti i postizanju rezultata.

### *Zašto će sektorski pristup biti učinkovit?*

IPA instrument je jedinstveni okvir koji pruža pomoć u okviru pet komponenti (vidi dolje) ovisno o potrebama korisnika za razvojem i prema napretku kojeg čini prema usklađivanju s političkim i ekonomskim kriterijima i *acquis communautaire*, poznatim kao kopenhaski kriteriji (vidi Aneks 1). Uredba Europskoga vijeća koja je utvrdila





IPA instrument<sup>7</sup>, navodi da pomoć zemljama kandidatima i potencijalnim zemljama kandidatima treba koristiti kako bi se podržali napor na jačanju demokratskih institucija i vladavine prava, za reformu javne uprave, za provođenje privrednih reformi, poštovanje ljudskih kao i prava manjina, promicanje ravnopravnosti spolova, za potporu razvoju civilnog društva i unapređenje regionalne suradnje, pomirbu i obnovu, te doprinos održivom razvoju i smanjenju siromaštva u tim zemljama. Dakle, pomoć bi trebala biti usmjerena na podržavanje širokog spektra mjera za izgradnju institucija.

U okviru IPA instrumenta, pomoć za države kandidate treba se dodatno fokusirati na usvajanje i provedbu punog *acquis communautaire-a*, te pripremu kandidata za provedbu instrumenta Poljoprivredne i kohezijske politike zajednice. Pomoć za potencijalne zemlje kandidate može sadržavati usklađivanje s *acquis communautaire-om*, te pružati potporu investicijskim projektima s ciljem, posebice, izgradnje kapaciteta za upravljanje u područjima razvoja ljudskih resursa i regionalnog i ruralnog razvoja.

Sve države članice koje doniraju sredstva na bilateralnoj razini, kao i većina država koje nisu članice ali doniraju sredstva, te multilateralne organizacije kao što je Svjetska banka, podržavaju program pristupa EU koji pruža jedinstven potencijal za korištenje sektorskih pristupa. Usvajanje sektorskog pristupa će osigurati optimalnu osnovu za usklađivanje podrške donatora koja se odnosi na zahtjeve za pristup, ali i opće potrebe razvoja.

Sektorski pristup će omogućiti komplementarnost. Donatori pružaju različite oblike financijske pomoći kao što su grantovi, krediti pod povoljnim uvjetima, zajmovi, te pružaju različite oblike tehničke i savjetodavne pomoći. Također, donatori imaju različite stupnjeve fleksibilnosti i dostavljaju pomoć u različitim fazama. Sektorski pristup maksimalno povećava potencijal za komplementarnost između različitih načina potpore i pomaže racionaliziranje kroz odgovarajuću podjelu rada. Utjecaj globalne privredne i financijske krize je teško pogodio regiju, te se pokretači rasta iz pretkriznih godina neće brzo vratiti. U tom kontekstu, osobito je važno za IPA financiranje, druge grantove i kredite da se još bolje koordiniraju i ubrzaju oporavak.

U zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj postoji prostor za korištenje mehanizama kao što su sektorski pristupi, kojima bi se pojasnile odgovornosti, uključujući odgovornost vlade prema donatorima i građanima, ali i odgovornost donatora, i time povećali vanjski resursi.

Pet komponenti IPA financiranja su:

- I) Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija.
- II) Prekogranična suradnja (sa članicama EU i drugim državama koje ispunjavaju uvijete za korištenje IPA fondova).
- III) Regionalni razvoj (transport, okoliš i privredni razvoj).
- IV) Razvoj ljudskih resursa (jačanje ljudskog kapitala i borba protiv socijalne isključenosti).
- V) Ruralni razvoj.

Zemlje koje imaju status kandidata mogu koristiti pomoć u svim komponentama<sup>8</sup>. Potencijalne zemlje kandidati mogu koristiti samo komponente (i) i (ii). Međutim, opseg komponente (i) za potencijalne zemlje kandidate uključuje i podršku za razvoj politike kao i pripremu za provedbu i upravljanje Poljoprivrednom i kohezijskom politikom zajednice. Uzimajući u obzir razvoj sektorskih pristupa unutar komponente (i), a u vezi s potencijalnom provedbom operativnih programa i proračuna kreiranih u sklopu IPA komponenata (iii), (iv) i (v) u okviru decentraliziranog procesa upravljanja, postoji prostor za sinergije i dopunu pomoći u okviru različitih komponenti.

Kako bi se olakšao ovaj pristup, EU namjerava uključiti razvoj sektorskih pristupa u nove dokumente višegodišnjeg indikativnog planiranja (MIPD) 2011-2013. EU također razmatra prelazak na višegodišnji način programiranja u cilju razvoja trogodišnjih programa kako bi se omogućilo bolje određivanje prioriteta i redoslijeda aktivnosti.

<sup>7</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 1085/2006, juli 2006. godine

<sup>8</sup> Komponenta (ii) priprema potencijalne članice EU za provedbu ciljeva strukturnih fondova teritorijalne suradnje; Komponenta (iii) priprema potencijalne članice EU za Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond, Komponenta (iv) je priprema za Europski socijalni fond dok je Komponenta (v) priprema za fond za razvoj i poljoprivredu.



## Komponente sektorskog pristupa

Tri glavne komponente sektorskog pristupa su sektorska politika i strategija, sektorski proračun koji djeluje na srednjoročnoj osnovi i okvir sektorske koordinacije. Druga dva elementa su institucionalno jačanje i izgradnja kapaciteta i sistema praćenja upravljanja.

Pored ovih pet elemenata važno je uzeti u obzir i druge čimbenike koji utječu na učinak sektora. To su makroekonomske politike koje trebaju osigurati stabilno okruženje za sektor, kao i procjene raspoloživih resursa. Također, potrebni su i dobri sistemi upravljanja javnim financijama kako bi osigurala proračunska izdvajanja za prioritete u sektoru.

U Okviru 2 pogledajte detaljnije objašnjenje glavnih komponenti sektorskog pristupa.

*Okvir 2: Glavne komponente sektorskog pristupa*

### Glavne komponente sektorskog pristupa

- *Sektorska politika i strategija:* osiguravaju pregled vladinih ciljeva za sektor i bit će korištene za razvoj godišnjih planova koji se temelje na dogovorenim prioritetima.
- *Sektorski proračun i srednjoročna perspektiva rashoda:* proračun bi trebao odražavati sektorsku politiku i strategiju i razvijati se u okviru srednjoročne perspektive. Poveznica sa procesom planiranja državnih izdataka bila bi idealna.
- *Okvir sektorske koordinacije:* potreban je formalizirani proces pod vodstvom vlade za koordinaciju pomoći i dijalog na sektorskoj razini. Proces bi sadržavao široki mehanizam konzultiranja koji uključuje sve značajne interesne skupine.

### Druga dva ključna elementa

- *Institucionalna postavka i postojeći kapaciteti:* jedan od glavnih fokusa sektorskih pristupa je jačanje kapaciteta vlade i djelovanje kroz korištenje sistema uprave. Vladina strategija razvoja kapaciteta je često mehanizam po kojem se djeluje.
- *Sistem praćenja djelovanja koji mjeri napredak i jača odgovornosti:* fokus bilo kojeg sistema treba biti na rezultatima i povratnim informacijama u sektoru upravljanja i politike. To često poprima oblik okvira procjene djelovanja, koji se koristi za procjenu napretka strateških ciljeva.

U kontekstu korisnika na Zapadnom Balkanu i Turskoj, iskustvo je pokazalo da većina zemalja prvo razvija sektorske strategije, a zatim se kreću prema razvijanju sektorskog proračuna i kasnije okvira financiranja. Treba naglasiti da ne postoji pravi ili krivi pristup i da mnogo toga ovisi o kontekstu zemlje.

Na primjer, u Bosni i Hercegovini (BiH) u sektoru Reforme javne uprave, sektorska strategija je razvijena i objedinjeni mehanizam financiranja uspostavljen je u relativno ranoj fazi procesa. U bivšoj jugoslavenskoj Republici Makedoniji (dalje u tekstu: Republika Makedonija), mnogo truda je uloženo u uspostavljanje planova djelovanja, mehanizme koordinacije donatorske pomoći i pravila ponašanja prije razvijanja sektorskih programa, s odlukom da se u kasnijoj fazi preusmjeri na oblik financiranja koji se ne zasniva na pojedinačnim projektima. U velikom dijelu regije, okviri za praćenje i ocjenjivanje uspostavljeni su u kasnijoj fazi procesa ili još nisu razvijeni.



## Koraci u implementaciji sektorskog pristupa

Ovo poglavlje objašnjava glavne korake u uspostavljanju sektorskog pristupa i naglašava ključna pitanja koja treba razmotriti prilikom uspostavljanja sektorskog pristupa njegovih glavnih komponenti.

### **Korak 1: Odabir sektora koji će imati koristi od sektorskog pristupa**

Prvi korak je postizanje sporazuma o tome koji su sektori najprikladniji za uvođenje sektorskog pristupa, određivanjem prioriteta sektora u kontekstu pristupanja Europskoj uniji. Institucionalne postavke, kapacitet i upravljanje u svakom sektoru će se preispitati da bi se utvrdila održivost ovakvog pristupa.

Iskustvo u drugim regijama pokazuje da će sektorski pristupi vjerojatno biti uspješniji tamo gdje postoji suglasnost između svih aktera o potrebi uvođenja sektorskih pristupa. Također, gdje postoji konsenzus o strateškim planovima i ciljevima, sektorska koordinacija je dobra i postoji jako vodstvo dominantnih institucija u sektoru. Ovi kriteriji su detaljno navedeni u Okviru 3 u nastavku.

#### *Okvir 3: Kriteriji za uspješan sektorski pristup*

##### **Kriteriji za uspješan sektorski pristup uključuju:**

- Široki konsenzus između vlade i partnera o ključnoj sektorskoj politici, strategiji i pitanjima upravljanja
- Postojanje jednog dominantnog sektorskog ministarstva i utvrđeni odnosi među institucijama: snažno i djelotvorno vodstvo sektorskog ministarstva važan je faktor većine sektorskih pristupa.
- Široko i učinkovito državno vlasništvo koje ima tri komponente: snažna leaderska uloga na razini sektorskog ministarstva, predanost procesu na višoj političkoj razini, te aktivno sudjelovanje Ministarstva financija.
- Iskusan 'vodeći partner' ili grupa partnera koji su spremni podržati vladu u koordinaciji donatora i drugih aktera kroz savjetovanje i dovođenje drugih donatora kada je to potrebno.

Također, potrebno je razmotriti opseg sektorskog pristupa koji se treba provesti te institucije i aktivnosti koje će biti uključene. Posebno je korisno imati na umu sljedeće:

- Vlada definira sektor;
- Institucionalni okvir, kapacitet vodećeg ministarstva i organizacijsku složenost sektora;
- Postojanje kompromisa kod povećanja usklađenosti i smanjenja složenosti;
- Postojanje jasne i dosljedne politike u sektoru ili pod-sektoru;
- Proračunski okvir i njegova sveobuhvatnost u smislu pokrivenosti sektora.

Kao posljedica ovih faktora, sektorski pristupi mogu se najčešće pronaći u sektorima prometa, energetike, zdravstva ili obrazovanja. Ovi sektori imaju jasnije definirane granice sektora i mandat organizacija. Oni su više usklađeni s osnovnim karakteristikama koje definiraju sektorski pristup, odnosno fokus na pružanje usluga, visoke javne izdatke i financijsku potporu partnera.



Međutim, sve više sektorskih pristupa uspostavlja se u netradicionalnim sektorima kao što su javna uprava, pravosuđe, okoliš ili ruralni razvoj. Vjerojatno će mnogi sektorski pristupi u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj upravo u tim područjima biti glavni fokus IPA programa.

Ukoliko se uspješni sektorski pristupi budu mogli uspostaviti u ovim sektorima, važno je obratiti pažnju na donošenje ispravnih politika, ustrojstvo institucija, te sustav upravljanja, osobito kada je uključeno više organizacija. Fleksibilnost je također bitna da bi se dizajn sektorskog pristupa uskladio sa sektorskim kontekstom i odgovorio na postojeće izazove.

U praksi se pokazalo korisnim „isprobati“ koncept sektorskog pristupa u jednom ili dva sektora u državi i iskoristi naučene lekcije kod uvođenja pristupa u druge sektore.

Bitno je izvršiti pripremu kako bi se procijenila prikladnost određenog sektora za sektorski pristup. Pripremni radovi mogu uključivati uspostavljanje vladinih sektorskih radnih skupina, koje su odgovorne za učinkovitu koordinaciju donatora, razvoj kratkoročnih i srednjoročnih planova za pet glavnih elemenata sektorskog pristupa tj. za identificiranje potreba za izgradnjom kapaciteta i dogovora unutar sektora prije početka provedbe. Radna skupina će koristiti strateške dokumente i vršiti procjenu na temelju dogovorenih kriterija, kako bi se identificirali sektori koji su spremni za kratkoročni i dugoročni rok. Okvir 4 ilustrira korake koje je napravila Republika Makedonija u procjeni uvođenja sektorskih pristupa.

#### Okvir 4: Procjena uvođenja sektorskih pristupa u Republici Makedoniji

##### U cilju identificiranja programa prikladnih za sektorske pristupe ocijenjena su sljedeća područja:

- Opseg programa: postizanje zajedničkog razumijevanja područja kojeg pokriva sektorski pristup i mogućnost odabira podsektora u fazama.
- Analiza ključnih sudionika u programu i najbolje organizacijsko postavljanje dijaloga i mehanizmi provođenja sektorskog pristupa. To uključuje načela vođenja sektorskog pristupa i kodeks ponašanja koji navodi način zajedničkog rada.
- Raspoloživost programskih prioriteta i ključnog okvira srednjoročnih rezultata u cilju vezivanja pristupa sa određenim programskim područjem na temelju sektorskih i pod-sektorskih strategija
- Početna procjena institucionalnih kapaciteta u određenom programskom području, uključujući identifikaciju praznina u kapacitetu
- Procjena pomoći i projekata svih međunarodnih partnera: sveobuhvatan pregled o davateljima podrške.

Na temelju ove procjene razvijen je plan uvođenja sektorskog pristupa i uspostavljeni su mehanizmi za koordinaciju.

#### Korak 2: Odabir okvira sektorske politike

Dobar okvir sektorske politike je glavni element svakog sektorskog pristupa. Okvir jasno predstavlja ciljeve vlade i način na koji će se ostvariti. Sektorska strategija ili plan navodi kako će Vlada implementirati sektorsku politiku. To je obično srednjoročni dokument koji pokriva period od 3 do 5 godina.

Plan ne treba biti savršen, ali bi trebao biti vjerodostojan i sadržavati glavne sektorske ciljeve i strategije i način njihove implementacije. Strategije i aktivnosti koje proizlaze iz plana trebaju se prikazati u sektorskim proračunima, skupa s postupkom za pregled rezultata i ažuriranjem smjera. Važno je da postoji široki konsenzus o glavnim ciljevima i strategijama koje su uključene u plan, što podrazumjeva suglasnost vlade, partnera u razvoju i drugih aktera o smjeru kretanja sektora.

Proces strateškog planiranja je obavljen i u sektoru Pravde u BiH. Od početka, proces je uključivao definiranje sektora Pravde, ocjenjivanje postojećih strategija i određivanje relevantnosti strategije. Dogovoreni su prioriteti sektora, jasne uloge i odgovornosti za izradu i usvajanje strategije i praćenje i izvještavanje o provedbi.





Mora postojati jasna veza između sektorske politike i izrade proračuna. Za podršku sektorske politike neophodan je sveobuhvatan i transparentan sektorski proračun, koji će pružiti jasan uvid u resurse dostupne sektoru. Sektorski plan bi trebao biti ispravno proračunat i sa prioritetima određenima unutar realne procjene resursa koje osiguravaju partneri i vlada. Također, treba biti sveobuhvatan i treba sadržavati sve resurse obezbjeđene za sektor, kako vanjske tako i unutarnje, i treba sadržavati sve izdatke (kapitalne i tekuće rashode). Sektorski plan bi trebao biti vjerodostojan stvarnom proračunskom učinku u skladu s planiranim rashodima.

U idealnom slučaju sektorski proračun se razvija unutar srednjoročnog okvira rashoda (DOB). DOB je transparentan proces planiranja i formulacije budžeta koji omogućava vladama i državnim agencijama sklapanje ugovora za dodjeljivanje javnih sredstava za strateške prioritete, istovremeno osiguravajući ukupnu fiskalnu disciplinu. Proces ima dva glavna cilja: prvi je usmjeren na uspostavu fiskalnih ciljeva, dok se drugi fokusira na dodjelu resursa strateškim prioritetima u okviru tih ciljeva. Kada je Australija započela kompleksnu reformu početkom 1980-tih godina, najviše je pozornosti usmjereno na neadekvatnu povezanost politika sa programima i resursima dodjeljenim za njihovu implementaciju. Potom je fiskalna kriza izazvala zabrinutost za dostupnost vladinih politika. Odgovor na ovo bio je da se sistem projekcija koji je do tada imao nebitnu ulogu u donošenju odluka, postavi u centar i bude osnova za donošenje odluka o raspodjeli sredstava, ali i za korištenje sredstava<sup>9</sup>.

Jedna prihvatljiva generalizacija bila bi da je DOB sveobuhvatni vertikalni pregled, top-down (odozgo na dole) vodič za stratešku raspodjelu dostupnih resursa, te bottom-up (odozdo na gore) procjena trenutnih i srednjoročnih troškova postojećih i planiranih politika. Troškovi se podudaraju sa dostupnim resursima i procjenjuju na srednjoročnoj trogodišnjoj do petogodišnjoj osnovi. Međutim, najvažnije je prvo razviti vjerodostojan proračun i kasnije postupno graditi DOB.

U Albaniji su poduzete aktivnosti na povezivanju sektorskih planova sa finansijskim sistemima upravljanja. Razvijen je strateški okvir sa 12 sektorskih i 14 međusobno povezanih strategija koje je vlada usvojila u vidu integriranog sistema planiranja. Ovo je usko povezano sa srednjoročnim proračunskim programom koji ima eksplicitnu vezu između proračunskih izdvajanja i ciljeva programske politike.

### **Korak 3: Odabir okvira institucionalne organizacije i koordinacije**

Mehanizmi za sektorsku koordinaciju i dijalog su ključni za sektorski pristup. Proces koordinacije se sastoji od dva elementa: koordinacije vlade i drugih državnih aktera i koordinacije partneradonatora u sektoru. Cjelokupni proces uključuje mehanizme za koordinaciju, konzultacije i usklađivanje pristupa.

Mehanizmi sektorske koordinacije trebaju biti u skladu sa strukturom vlasti, a nikako zamjena za nju. Vlada bi trebala preuzeti vodstvo u sektorskim mehanizmima u vidu sektorskih radnih skupina. Ovi mehanizmi trebaju biti uključeni u širi okvir koordinacije i dijalog o državnim strategijama. Vodeće sektorsko ministarstvo je odgovorno za provedbu sektorskih programa. Druga ministarstava relevantna za sektor i druga međusobno povezana ministarstva kao što su državna služba i lokalna uprava, te još i važnije, Ministarstvo financija i Ministarstvo prostornog uređenja (ili njegov ekvivalent) bi trebali biti uključeni. U slučaju kada je u sektorski program uključeno više ministarstava postoji potreba za određivanjem jasnih komunikacijskih linija i jasnih odgovornosti u smislu ukupnih ciljeva i pokazatelja koji će se postići kroz sektorski program.

Institucionalna odgovornost treba biti u skladu sa državnim sistemom decentralizacije na središnjim, regionalnim i okružnim razinama. Akteri iz nevladinog sektora će uključiti pružatelje usluga koji (ne) ostvaruju profit, kao i organizacije civilnog društva. Svi partneri u razvoju sektora trebaju se uključiti, bez obzira na modalitete koje koriste za potporu.

Procesi za koordinaciju imaju tendenciju da započnu kao neformalni dogovori o načinima rada, ali se vremenom stvara sve više formalnih sporazuma i struktuiranih mehanizama. Sporazumi o sektorskoj koordinaciji mogu uključivati sljedeće:

- **Sektorsku radnu skupinu** kojom predsjedava vodeće sektorsko ministarstvo, uključujući i druge ključne aktere iz države i sve partnere.
- **Zajednički godišnji pregled** za praćenje napretka sektora i vrednovanje okvira procjene učinka.

<sup>9</sup> Bert Hofman, Iskustvo Australije sa srednjoročnim okvirom rashoda: Aneks 7 Kina PER. <http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/Annex7.doc> Word Document (39 KB)





- **Program rada** koji je godišnji ugovor o aktivnostima, ciljevima djelovanja i mjerilima.
- **Zajednički Sporazum o financiranju** koji ocrta obveze partnera u razvoju i vlade, procedure za usmjeravanje finansijskih sredstava.
- **Memorandum o razumijevanju** o podjeli rada.

Prema Kodeksu ponašanja EU o komplementarnosti i podjeli rada u okviru razvojne politike, donatori EU će podržavati postizanje sporazuma o vodećem donatoru za sektor, pri tom smanjujući transakcijske troškove kako korisnika tako i donatora. Vodeći donator treba imati mandat za posebne aspekte dijaloga o sektorskoj politici i obvezu da se redovno konzultira s drugim donatorima u tom sektoru. Model vodećeg donatora se razlikuje od slučaja do slučaja. Tim pomoćnih donatora koji preuzimaju uloge u skladu s lokalnim potrebama i prilikama savjetuje se po potrebi. Cilj je da se uspostavi jasna donatorska struktura u odnosu na zemlju partnera u procesu. Strukturirano postavljanje donatora postavlja vodećeg donatora, ali i donatore koji su se složili da prenesu ovlasti na drugog donatora za upravljanje fondovima i dijalog o sektorskim politikama s vladom, te o odlukama donatora da ukinuti potporu za sektor ili je dodije drugom sektoru.

U Albaniji se koordinacijski proces provodi kroz ubrzanu (Fast Track) inicijativu o podjeli rada, koja podupire provedbu Kodeksa ponašanja EU o podjeli rada u Albaniji. Ovaj proces uključuje podjelu rada između donatora, ističe odgovornosti vodećih donatora unutar strukture koordinacije albanske vlade u sektorima koji su najbitniji za integraciju u EU i ističe sporazume o zajedničkim ciljevima i opsegu rada (uloge i odgovornosti). Republika Makedonija također namjerava slijediti Kodeks ponašanja EU kroz provedbu sektorskih pristupa u sektorima koji su identificirani kao prikladni za sektorski pristup.

EU Priručnik za provedbu komplementarnosti i podjelu rada u razvojnoj politici je koristan dokument u kom su sabrana o podjeli rada sa terena<sup>10</sup>.

#### **Korak 4: Odabir strategije za izgradnju kapaciteta**

Jedan od glavnih ciljeva sektorskog pristupa je jačanje državnih sistema i poticanje donatora na korištenje sistema države. Korištenje državnog planiranja, upravljanja, provedbe, praćenja i ocjenjivanja doprinosi jačanju državnih sistema. Važna su nastojanja partnera u razvoju da koriste državne sisteme gdje je to moguće i da podržavaju izgradnju kapaciteta u područjima koja trebaju ojačati. To se može postići kroz tehničku pomoć i obuku ili kroz dijalog o politici djelovanja kako bi se olakšao pristup novim idejama i pristupima upravljanja.

Fokus na razvoj kapaciteta također se slaže s procesom pristupanja EU budući da je kapacitet zemlje veoma bitan i u kontekstu usklađivanja legislative s *acquis communautaire-om*. Sami sektorski pristupi zahtijevaju razumnu razinu kapaciteta među javnim službenicima u sektoru, koji je često predmet razvoja.

Uspjeh sektorskog pristupa, kao i stupanj na kojem su rezultati postignuti, također je određen institucionalnim pokretačima razvoja kao i ograničenjima, te kapacitetom uključenih institucija i pojedinaca. Procjena tih čimbenika pomoći će da se utvrde glavna ograničenja i prepreke.

Svaka procjena sektorskog kapaciteta treba ispitati prednosti i slabosti sektorskih sistema, te pokretače i prepreke za uvođenje. Također treba ispitati institucionalni okvir i širi kontekst u kojem sistem funkcionira. Rana i sistematska ulaganja u izgradnju kapaciteta su ključna za napredak.

U Republici Makedoniji, potrebe za izgradnjom kapaciteta su ocijenjene kao dio pripremnih radnji za osnivanje pet sektorskih programa i izrađen plan za rješavanje potreba. To osigurava početak izgradnje kapaciteta prije početka tih programa. Također, izgradnja kapaciteta je povezana sa programiranjem unutar IPA Komponente 1 za jačanje institucija, gdje se pomoć obično pruža kroz twinning ili tehničku podršku.

#### **Korak 5: Odabir sistema ocjenjivanja sektorskog učinka**

Potrebno je uspostaviti sistem ocjene učinka (koji uključuje praćenje i ocjenjivanje) kako bi se postavili ciljevi i pokazatelji za mjerenje napretka ka ciljevima politike djelovanja, s naglaskom na rezultate i pružanje povratnih informacija za upravljanje i politiku, obično u obliku sektorskog okvira za ocjenu učinka. Indikatori učinka za projekte ili programe ili strategije

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/development/42b\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/development/42b_en.htm)





su kvalitativni pokazatelji koji predstavljaju niz rezultata. Sistem se sastoji od niza indikatora za finansijske inpute (poduzetih mjera, korištenih sredstava), rezultata (neposrednih rezultata korištenih resursa/poduzetih mjera), ishoda (direktnih efekata i rezultata na razini korisnika), a ponekad i pokazatelja utjecaja (dugoročnih efekata koji utječu na širu skupinu populacije i postižu više ciljeve). Koncept različitih nivoa indikatora koji formiraju logiku intervencije mogu se prikazati na sljedeći način: finansijska aktivnost „input“, daje fizičke „rezultate“ koji su direktni proizvod operacija kakve su npr. pružene konsultacijske usluge ili X kilometara izgrađenog puta. Imenovani korisnici će imati neke koristi od ovih rezultata, kao što je sticanje novih znanja ili skraćeno vrijeme putovanja. Efekte nazivamo „ishodima“. Obično će aktivnost utjecati ne samo na krajnje korisnike, nego i kroz njih utjecati na promjene u socio-ekonomskom ili prirodnom okruženju. Takvi efekti, kakav je recimo porast BDP-a, jesu „učinci“.

Također je potrebno razviti skup indikatora, koji će biti definirani na razini ciljeva, programa i projekata, sa prikazom učinka sektora kao cjeline i naglašenim područjima u kojima je neophodno izvršiti daljnje radnje ili mijenjati politike.

Okvir za ocjenu učinka se uglavnom prati povremeno, ali treba biti jednostavan proces zasnovan na jačanju postojećeg vladinog monitoringa, uključujući i upravljanje podacima, a ne novi paralelni sistem. U idealnom slučaju, to podrazumijeva povezivanje i usklađivanje okvira praćenja donatora sa okvirom za ocjenu učinka i državnim sistemom za praćenje i pregled procesa državnih planova. Okvir za ocjenu učinka treba koristiti za praćenje napretka u postizanju rezultata u sektoru, a ne ga nametati kao uvjet.

Postavljanje ciljeva/pokazatelja je izazovno jer ima političke i tehničke dimenzije i zahtijeva visoku razinu političkog angažmana i obučeno osoblje. Praćenje i ocjenjivanje sektorskog pristupa je moguće samo ako je programiranje na odgovarajućoj razini. U kontekstu proširenja, potrebno je identificirati logiku i hijerarhiju dokumenacije sa kompletnim pokazateljima i ciljevima. Naglasak se treba pomjeriti od rezultata do pokazatelja rezultata s pojednostavljenim logičnim okvirom. Za samo mali broj pokazatelja potrebno je objasniti ključna područja sektorskog učinka. Proračun bi trebao biti izravno povezan sa strateškim planiranjem i postavljanjem ciljeva/pokazatelja.

U regiji je bilo nekih iskustava uspostavljanja sistema procjene učinka u kontekstu sektorskih programa. U Srbiji je u tijeku proces definiranja okvira za praćenje učinka kao dijela srednjoročnih planskih dokumenata na razini javnih institucija. Budući da su odobrena proračunska izdvajanja po instituciji/korisniku proračuna, to omogućava mjerenje napretka na razini projekta, programa i ciljeva. Također, na razini ciljeva omogućeno je povezivanje učinka sa pojedinim poduzetim projektima/aktivnostima i korištenim resursima. Slabost ovog pristupa je nedostatak sektorske perspektive. Fokus je na institucionalnim ciljevima i planovima koji se temelje na sektorskim politikama. U Turskoj je na snazi sistem za postavljanje pokazatelja i praćenje Operativnog programa obrazovanja u okviru komponente IV programa IPA. Sistemi praćenja se trenutno razvijaju u Albaniji za sektorski pristup u obrazovanju i u BiH u sektoru Pravde i sektoru Reforme javne uprave.

Potrebno je istražiti izvodljivost obavljanja zajedničkog ocjenjivanja (korisnika/ donatora) ili, barem, bolje koordinacije ocjenjivanja između EU i donatora. Postoji potreba za koordinacijom praćenja i ocjenjivanja zahtjeva u okviru različitih komponenti programa IPA. Kvaliteta postavljanja ciljeva/pokazatelja nalazi se na niskoj razini IPA projekta i dokumentacije o politici djelovanja. Preporučuje se veći naglasak na pokazatelje rezultata. Također, u obzir treba uzeti i sistem praćenja, koji je orijentiran prema rezultatima, u kojem konzultant provodi praćenje samostalno. Učinkovitost ovog sistema je također dovedena u pitanje zbog nedostatka odgovarajućih ciljeva/pokazatelja.

### **Korak 6: Odabir mehanizama financiranja sektorskih pristupa**

Nakon obavljene procjene održivosti sektorskog programa i razvoja glavnih komponenti, potrebno je donijeti odluku o mehanizmima financiranja koji će se koristiti. Oni se mogu kretati u rasponu od projekata do udruženih sredstava, doprinosa sektorskom proračunu ili doprinosa općem proračunu. Do sada je veći dio financiranja sektorskih pristupa bio u obliku pojedinačnih projekata u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj. Sklonost zemljama korisnicima IPA programa do sada je uglavnom bila ka podršci projektima i povremeno ka udruživanju sredstava. U okviru programa IPA pomoć od EU se, među ostalim, može dobiti kroz: ulaganja, ugovore o nabavci ili grantove, pomoć stručnjaka iz država članica u izgradnji administrativne suradnje, tehničku pomoć pri provedbi i upravljanju programima i u iznimnim slučajevima, kroz doprinos proračunu.

Neki partneri koji pružaju pomoć mogu koristiti udruženu potporu ili potporu sektorskom proračunu u skladu s načelima Pariške deklaracije koja obvezuje partnere u razvoju na korištenje usklađenih načina rada.





Najprikladniji mehanizam financiranja ovisit će o okolnostima. Na primjer, u Republici Makedoniji financiranje projekata tradicionalno je bio glavni pristup financiranja vanjske pomoći. Kad je donesena odluka da se prebace na sektorske pristupe, donesen je i zaključak da će udruženo financiranje i potpora sektorskom proračunu biti teško izvodivi u kratkom roku. U skladu s tim, odlučeno je da se krene ovu vrstu financiranja u kasnijoj fazi i da se istraže mogućnosti za financiranje u kratkom roku samo ako će se razvijati novi projekti. Nasuprot tome, u BiH, u sektoru Reforme javne uprave donesena je odluka da se uspostavi udruženi fond za pružanje financijske pomoći.

Ovo poglavlje daje smjernice o tome kada koristiti određenu vrstu mehanizma financiranja i navodi prednosti i nedostatke svakog pristupa.

## **Financiranje projekata**

Financiranje projekata uglavnom koriste donatori koji nisu u mogućnosti da udružuju sredstva s drugim partnerima/donatorima ili koriste državne sisteme. Projekti se mogu koristiti kada nisu obezbijeđeni uvjeti za udruženo financiranje ili potporu sektorskom proračunu. Ovaj pristup je kompatibilan sa sektorskim programom, sve dok partner u razvoju/donator radi unutar sektorskog okvira i obavještava vladu o projektnim aktivnostima i financiranju.

Većina potpore programa IPA u okviru sektorskog pristupa bit će realizirana kroz projekte, ali će u okviru sektorskog pristupa biti bolje fokusirana i bit će dio bolje definirane i posložene sektorske strategije sa prioritetima.

U kontekstu programa IPA, projekti često podržavaju bitni razvoj kapaciteta struktura koje se zatim koriste za pružanje financijske potpore nakon završetka procesa pristupanja EU.

Kako bi se osiguralo da projekti u potpunosti podržavaju sektorski pristup, projekti se trebaju realizirati uz sljedeće kriterije<sup>11</sup>.

- Osigurati da je projekt u skladu s ciljevima sektorske politike,
- Koristiti što više vladinih/državnih ciljeva za provedbu projekta,
- Uzeti u obzir rashode vlade i ostalih partnera unutar sektora, kako bi se povećale buduće implikacije troškova koji se ponavljaju,
- Pružati potpune informacije vladi o projektnim proračunima i rashodima, idealno u skladu sa istim oblikom i rasporedom koji su korišteni za izvještavanje o rashodima vlade,
- Smanjiti transakcijske troškove gdje god je to moguće, kroz koordinaciju s vladom i partnerima i, po potrebi, kroz sufinansiranje projekata,
- Angažiranje razvoja kapaciteta na usklađen i koordiniran način.

## **Udružena sredstva**

Udružena sredstva su mehanizam posebno dizajniran za financiranje sektorskog programa. Udruženo financiranje se definira kao:

Fond koji prima priloge od različitih vanjskih agencija, te u nekim slučajevima od vlada, za financiranje niza proračunskih linija ili aktivnosti koje doprinose sektorskom programu (EK, 2007).

Udružena sredstva razlikuju se od doprinosa sektorskom proračunu i doprinosa općem proračunu po tome što ta sredstva često ne pokrivaju cijeli sektor već posebne proračunske stavke ili skup aktivnosti ili pod-program, kao npr. osnovno obrazovanje. Upravljanje fondovima je često različito jer se sredstva nalaze na posebnim računima i sa njima se može upravljati izvana.

U sektorskom pristupu u sektoru Reforme javne uprave u BiH, uspješno je uspostavljen udruženi fond za podršku procesu. SIDA, Veleposlanstvo Kraljevine Nizozemske i DFID osigurali su sredstva za fond, dok je EU pružila tehničku pomoć.

<sup>11</sup> Podrška sektorskom programiranju uz pregled tri modaliteta financiranja: doprinos sektorskom budžetu, udruživanje sredstava, projektne procedure Europske komisije" 2007  
[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Support-to-Sector-Programmes\\_27072007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Support-to-Sector-Programmes_27072007_en.pdf)







## **Doprinos sektorskom proračunu (SBS) i doprinos općem proračunu (GBS)**

Doprinos sektorskom proračunu je prijenos finansijskih sredstava iz vanjske agencije u državni trezor zemlje partnera za potporu sektorskog programa. Sredstva partnera koji pomažu razvoj su pomiješana s domaćim resursima i koriste se u skladu sa sistemima državnog proračuna. Doprinos sektorskom proračunu može se definirati kao<sup>12</sup>:

- *Pomoć koja koristi uobičajeni kanal koji vlada koristi za vlastite rashode.* Pomoć se isplaćuje ministarstvu financija vlade (ili "trezoru"), odakle ide, preko redovitih procedura vlade, do ministarstava, odjela ili agencija odgovornih za izvršenje proračuna.
- *Pomoć koja je rezultat dijaloga o politikama djelovanja i ispunjava uvjete te druge inpute povezane sa sektorom i treba biti pretežno usmjerena na jedan sektor.*

Doprinos sektorskom proračunu može se ostvariti na različite načine sa sredstvima izdvojenim iz specifičnih javnih rashoda. Ovo izdvajanje može biti veliko ili malo, sa sredstvima izdvojenim iz ukupnih sektorskih rashoda ili proračuna za razvoj sektora u slučaju velikog izdvajanja. Mala sredstva se izdvajaju za određene linije sektorskog proračuna.

Doprinos sektorskom proračunu treba koristiti samo kada je kapacitet upravljanja javnim financijama prilično jak, a sljedeći uvjeti na mjestu.

- Dobro definirana politika je donesena ili se provodi.
- Vjerodostojni i relevantni programi za poboljšanje upravljanja javnim financijama su doneseni ili se provode.
- Stabilna makroekonomska politika je donesena ili se provodi.

Prednost korištenja doprinosa sektorskom proračunu je u tome što se sredstva usmjeravaju kroz sisteme državnog proračuna. Kao dio državnog proračuna, jačaju domaću odgovornost i poboljšavaju učinkovitost i održivost državnih sistema, a partneri u razvoju pridonose poboljšanju. Također se jača državno vlasništvo i pruža bolji okvir za javne politike i rashode, budući da je podrška partnera u razvoju integrirana u državni proračun i ima potencijal za smanjenje transakcijskih troškova.

Doprinos općem proračunu slično kao i doprinos sektorskom proračunu sastoji se od prijenosa sredstava u državni trezor, ali se razlikuje po tome što ima za cilj da podrži razvojne politike i državne ciljeve i zadatke zemalja partnera. Ponekad partneri u razvoju uključe svoja sektorska sredstva u doprinos općem proračunu bez navođenja razine sredstava namijenjenih sektoru. Na taj način vlade partneri imaju prednost da na sektorskoj razini donose odluke o izdvajanju iz proračuna, što dovodi do učinkovitije raspodjele resursa. Partneri koji pružaju pomoć su i dalje angažirani u dijalogu i procesima na sektorskoj razini. Prednosti ovog pristupa su slične onima koje se odnose na već navedene prednosti doprinosa sektorskom proračunu.

Europska komisija uspješno koristi doprinos proračunu izvan regije, primjerice, u Tunisu. U ovom slučaju, doprinos općem proračunu kao i doprinos sektorskom proračunu koriste se za visoko obrazovanje. U oba slučaja financiranje je povezano sa provedbom reformi uz komplementarnu tehničku pomoć. To je rezultiralo jakom koordinacijom i vlasništvom vlade, kao i visokim stupnjem dijaloga o politici djelovanja i nižim troškovima transakcija za vladu i Europsku komisiju.

Doprinos proračunu je izniman, ali ne i marginalan alat u okviru programa IPA. IPA direktiva (članak 15.1) postavlja pravni osnov za doprinos proračunu, in to prema sljedećim kriterijima:

- Doprinos budžetu se pruža u iznimnim slučajevima;
- Podrška je namjenjena sektorskim/makroekonomskim politikama koje su odobrile međunarodne finansijske institucije;
- Zahtjeva relativno pouzdan i efikasan sistem administriranja javnih financija; i
- Uslovljena isplata/uslovna doznaka

Kriterij je primijenjen na zahtjev Srbije za GBS (doprinos općem proračunu) na početku globalne finansijske krize. Poseban GBS je odobren za Srbijin godišnji IPA program za 2009. godinu. Sredstva (€ 100 million) su odobrena da se ublaže posljedice neophodnih promjena u javnoj potrošnji izazvanih krizom na ekonomiju i društvo, zadržavajući fokus na reformama neophodnim za pripremu za pristupanje EU.

Ni GBS ni SBS se ne koriste za komponente IPA (iii), (iv) i (v), jer ove komponente imaju vlastite mehanizme utvrđene kako bi pripremile korisnike za upravljanje strukturalnim fondovima nakon pristupanja Uniji.

<sup>12</sup> Williamson, T i C. Dom (2009)





## Provedba sektorskog pristupa pod različitim uvjetima - rizici i mogućnosti sektorskog pristupa

Važno je uraditi analizu važnosti sektorskog pristupa i odrediti prve faze u provedbi takvog pristupa.

Prvo, treba izbjegavati preokupaciju razvojem savršenog sektorskog plana, jer se planiranje i izrada proračuna mogu poboljšati za vrijeme provođenja sektorskog pristupa. Veoma je bitno da vlada usvoji plan. Također je važno da najznačajniji partneri u pružanju pomoći u sektoru usklade svoj doprinos planu tako da sektor ima kapacitet da ide naprijed sa sektorskim pristupom. Institucionalni ustroj također mora biti pogodan sektoru, s jakim vodećim ministarstvom ili održivim mehanizmom za sektorsku koordinaciju.

U kontekstu proširenja poznato je da prijelaz na sektorski pristup mora biti inkrementalni i da korisnici i donatori trebaju raditi na poboljšanju kapaciteta za učinkovito i dokazivo postavljanje državnih prioriteta. Potonji će pružiti čvrst temelj za odluku o tome koji sektori trebaju biti prioritet i gdje treba usmjeriti napore na razvijanju više strateških pristupa u područjima gdje ne postoji neposredna sektorska spremnost. Poboljšani kapaciteti za izradu politika i strateško planiranje mogu se koristiti za razvoj sektora u srednjoročnom razdoblju. Ovo može pomoći kod prilagođavanja prioriteta programiranja zahtjevima pristupanja.

Drugo, važno je ostvariti fleksibilnost i prilagoditi dizajn sektorskog pristupa kontekstu zemlje. Nema potrebe da se razvijaju svi elementi sektorskog pristupa u isto vrijeme. Proces treba ići korak po korak, određujući prioritete razvoja sektorskog plana sa ostalim elementima sektorskog pristupa. Mehanizmi, kao što je okvir procjene učinka, zajednički mehanizmi financiranja i srednjoročni sektorski proračun, ne moraju se svi postići u isto vrijeme.

Treće, iskustvo pokazuje da je usklađivanje planova vlade i sistema važnije od usklađivanja partnera u razvoju jednih sa drugima.

Četvrto, razvoj kapaciteta bi trebao biti srž svakog sektorskog pristupa i trebao bi biti fokusiran na sve ključne sektorske institucije.

Konačno, treba postojati procjena rizika sektorskog pristupa. Iako postoje različite koristi od usvajanja sektorskog pristupa, važno je imati na umu da postoji rizik koji se treba uzeti u obzir. Mjere za prevladavanje tih rizika trebaju biti ugrađene u dizajn sektorskog pristupa.

### Potencijalni rizici povezani s vladinim institucijama su:

- Nedostatak kapaciteta za provedbu i upravljanje vrlo intenzivnim procesom.
- Nedostatak izvršnog kapaciteta za pregovaranje s drugim donositeljima odluka u javnom sektoru.
- Nedostatak odgovarajućeg kapaciteta kako bi se osigurala odgovornost, pogotovo za vrijeme početne faze.
- Politički rizici zbog promjene uprave, vodstva ili strategije. Posebno tijekom izbora.
- Blokade ili kašnjenja prioriternih aktivnosti koje se provode.
- Moguće smanjenje javnih rashoda u sektoru.
- Nepostojanje sredstava partnera za sektor zbog povlačenja partnera ili neispunjavanja ključnih uvjeta.
- Centralizacija donošenja odluka i provedbe, koja ne bi dozvolila sudjelovanje decentraliziranih i ostalih institucija u sektoru.

### Povezani sa partnerima u razvoju

- Nedostatak volje za raspravljanje i prihvatanje različitih pristupa i tehničkih kriterija među partnerima koji pružaju pomoć.
- Uspostavljanje različitih tehničkih i zakonskih uvjeta od strane partnera koji pružaju pomoć.
- Česta rotacija pripadnika međunarodnog osoblja koja dovodi do diskontinuiteta.
- Različiti stupnjevi metoda i agencija za decentralizaciju, posebice vezanih za donošenje odluka.
- Natjecanje među bilateralnih i multilateralnih agencija.





## Sektorski pristupi u praksi

Sektorski pristupi su relativno novi na Zapadnom Balkanu i Turskoj, iako je većina zemalja razvila neke aspekte sektorskih programa. Postoji veliko iskustvo u formuliranju sektorskih strategija u regiji i nekoliko primjera mehanizama udruženog financiranja, ali uspostavljeno je veoma malo sektorskih proračuna koji se temelje na programima. Iako postoji nešto malo iskustva u korištenju okvira za praćenje i ocjenjivanje, prisutan je rastući trend korištenja sektorskih radnih skupina i mehanizama za koordinaciju razvoja sektora. Iako su iskustva uspostavljanja kompletnih sektorskih programa ograničena, neke od komponenti sektorskih pristupa su već uspostavljeni u većini zemalja.

Trideset i pet (35) poglavlja *acquis communautaire-a* predstavljaju osnovu za pristupne pregovore za svaku od država kandidata. Poglavlja odgovaraju različitim područjima *acquis-a*, koja trebaju reforme kako bi ispunili uvjete pristupanja. Na općoj razini to zahtjeva funkcionalnu i stabilnu javnu upravu izgrađenu na učinkovitoj i nepristranoj državnoj službi, te neovisnom i učinkovitom pravosudnom sistemu. Na radionici u Sarajevu, unatoč važnosti administracije/RJU i pravosuđa, postoji sumnja da će izostati politička i tehnička spremnost za napredak, i da se u kratkom roku pređe na sektorski pristup. Dakle, dobre prakse i naučene lekcije trebaju se naglasiti i podijeliti kako bi se ubrzalo više strateških pristupa i programiranje u tim područjima. Napredak u tim područjima također se može ostvariti kroz povećan pristup razvijanju sektorskih pristupa, uz obećanje da će postojati usklađenost između sektora i projektnih pristupa i primjena različitih hibrida tih pristupa.

Mnoge zemlje poboljšavaju svoje planiranje na sektorskoj razini zahvaljujući razvoju sektorskih programa u BiH. Crna Gora i Kosovo<sup>13</sup>(pod UNSCR 1244-1299) su u ranim fazama provedbe sektorskih pristupa. U Republici Makedoniji i Albaniji sektorski programi su razvijeni, uključujući i srednjoročni proračunski okvir.

Sektorski pristup se uspostavlja u programu reforme sektora pravosuđa u BiH, gdje je strateški plan već razvijen a u izradi je i mehanizam zajedničkog financiranja donatora. Iz procesa strateškog planiranja proizašlo je nekoliko lekcija. Postojale su jasne prednosti proizašle iz ostvarenja zajedničke vizije, uspostavljanja zajedničkih prioriteta, identifikacije područja za zajedničku podršku i poboljšanje u usklađivanju i koordinaciji. Međutim, pojavili su se problemi zbog nedostatka kapaciteta i političke volje za provedbu strategije. Institucionalna i međuinstitucionalna koordinacija je također otežana.

Sektorski pristup u sektoru Reforme javne uprave u BiH je uspješno osigurao okvir za institucionalnu reformu i upravljanje fondom donatora kroz udružena sredstva. Tijekom implementacije je utvrđeno da je potrebno dosta vremena za uspostavljanje takvog pristupa stoga je važno osigurati institucionalnu podršku za reformu na početku procesa, jer je bez nje napredak ograničen. Također je utvrđeno da postoji potreba za jačanjem kapaciteta apsorpcije u sektoru i provođenjem programa izgradnje kapaciteta. Stalne izmjene osoblja ukazuju na potrebu uspostave sistema evidencije informacija radi očuvanja kontinuiteta reformskih procesa. Ključne preporuke su razvijanje osjećaja vlasništva nad procesom od strane vlade i, u fazi planiranja, identifikiranje ključnih potreba, a ne želja.

Na Kosovu je sektorski pristup u pilot-fazi u obrazovanju, gdje velik broj donatora podržava sektor. Turska razvija sektorske programe u nekim područjima kao što su obrazovanje.

U Albaniji je mnogo urađeno da se razviju strateški okviri: integrirani planovi koji naglašavaju srednjoročna proračunska izdvajanja, sveobuhvatan sistem praćenja sektorskih strategija i brza podjela rada između aktera. Program izvrsnosti i jednakosti u obrazovanju u Albaniji rezultirao je povećanim vlasništvom nad programom od strane Ministarstva obrazovanja i drugih aktera i jačim fokusom na implementaciju jer su svi radili prema istom rasporedu. Glavni nedostaci su bili usporavanje finansijskih izdvajanja i visoki promet državnih djelatnika, koji je utjecao na kapacitet. Zaključeno je da je bilo potrebno poduzeti više integriranu procjenu funkcionalnih i administrativnih kapaciteta u agencijama zemlje korisnika. Ovo bi pomoglo da se rizici utvrde u ranijoj fazi i na vrijeme planiraju mjere ublažavanja.

<sup>13</sup> under UNSCR 1244/99





U Republici Makedoniji, namjeravali su eksplicitno povezati proces pristupanja EU sa sektorskim pristupom. Provedena je detaljna analiza i pojedini prioritetni sektori su identificirani kao prikladni za sektorski pristup. Uspostavljen je akcijski plan za implementaciju, i okviri za dijalog, koordinaciju i rezultate mjerenja također će biti uspostavljeni. U procesu identifikacije i utvrđivanja sektorskih pristupa naučene su prve lekcije. Glavna naučena lekcija prepoznaje sektorski pristup kao dugotrajan proces koji zahtijeva značajnu predanost partnera u razvoju i vlasti. Sporazum o kodeksu ponašanja može ojačati tu predanost i osigurati održivost partnerstva. Također smatraju veoma bitnim da se preduvjeti za proces uspostave što ranije. Za definiranje sektora korišten je pragmatičan pristup i došlo je do razmjene iskustava i znanja učesnika procesa.

### **Izazovi i stečena iskustva**

Unatoč uglavnom pozitivnom iskustvu u sektorskim pristupima, provedba sektorskog pristupa donosi razne izazove, kako je prikazano u prethodnom poglavlju, te očekivane koristi nisu uvijek u potpunosti realizirane. Na radionici u Sarajevu istaknuti su sljedeći izazovi i iskustva do sada stečena kroz uvođenje sektorskog pristupa na Zapadnom Balkanu i u Turskoj:

#### **Izazovi**

- Potreba za poboljšanjem protoka informacija i znanja o sektorskom pristupu među korisnicima;
- Osiguranje političke predanosti procesu od strane svih uključenih aktera, na sektorskoj i državnoj razini;
- Nedostatak među-ministarske i sektorske koordinacije može predstavljati problem koji ometa provedbu;
- Sektorski pristupi zahtijevaju različite skupine vještina za provedbu projekata. Ove vještine trebaju steći i korisnici i partneri u razvoju/donatori;
- Stalne kadrovske promjene mogu ugroziti napore u izgradnji kapaciteta;
- Mnoge sektorske strategije su loše kvalitete, bez akcijskog plana ili veze sa proračunom, što otežava njihovo korištenje kao osnove za primjenu sektorskog pristupa;
- Malo iskustva u korištenju okvira za ocjenu učinka među korisnicima IPA programa.

#### **Stečena iskustva**

- Budite realni u tome što se može postići u raspoloživom vremenskom okviru. Sektorski pristup je dugoročan proces i vjerojatno će potrajati dvije do tri godine dok se u cijelosti provede.
- Potrebno je jače vodstvo i odgovornost vlada korisnica, posebno u resornim ministarstvima.
- Razvoj ljudskih potencijala ključan je preduvjet za sektorske pristupe i potreban je razvoj kapaciteta za osoblje ministarstva financija i resornih ministarstava.
- Potrebna je bolja veza između strateških planova, budžetskih izdvajanja, strateških ciljeva i utvrđenih prioriteta.
- Troškovi sektorskih strategija i realni akcijski planovi trebaju se odražavati u državnom srednjeročnom okviru rashoda, za koji se veže sektorski srednjeročni okvir rashoda.
- Programiranje se treba razvijati u suradnji i unutar sektorske radne skupine.
- Potrebno je održavati komplementarnost sektorskih pristupa i IPA programa sa mehanizmima i strukturama razvijenim za sektorske pristupe koji se koriste za programiranje instrumenta za pretpristupnu pomoć.





## Najbolji primjeri iz prakse u uvođenju sektorskih pristupa

U nastavku su navedene najbolje prakse iz provedbe sektorskih pristupa u zemljama Zapadnog Balkana i u Turskoj:

- Potrebno je poduzeti pripremne radove za procjenu prikladnosti sektora određenom sektorskom pristupu.
- Identificirani sektori trebaju biti prioritet za proširenje EU.
- Kod identifikacije sektora treba koristiti pragmatični pristup.
- Potrebno je odabrati pilot-sektore za provedbu sektorskog pristupa kako bi se stečena iskustva, kasnije, primjenila u drugim sektorima.
- Potrebno je razviti nacrt strukture ili okvira za provedbu prije same provedbe.
- Uložiti napor u osiguranje političke potpore i vlasništva na državnoj i sektorskoj razini.
- Osigurati posvećenost i angažman Ministarstva financija kako bi se osigurala odgovarajuća integracija sektorskih planova i proračuna s planiranjem vlade i procesom proračuna.
- Uspostaviti koordinirane i dosljedne mehanizme za koordinaciju i praćenje sektora, koji uključuju predstavnike političkog vrha.
- Izgraditi kapacitete kako bi osigurala institucionalna spremnost. Izgradnja kapaciteta treba početi prije provedbe sektorskog pristupa.
- Razvoj dobrih mehanizama praćenja i izvještavanja je vrlo važan i treba biti povezan s državnim sistemima praćenja.

## Dodatna literatura o sektorskim pristupima

Anson, R and Pfaumann, p. (2006) The Role of Sector Wide Approach to Sustainable Rural Development in Central America, RUTA Publications Series, Working Paper No 20.

Boesen, N. and D. Dietvorst (2007) Sector Wide Approaches in Motion: Sector Wide Approaches: from an Aid Delivery to a Sector Development Perspective, Train 4 Dev.Net

EC (2007) Support to Sector Programmes: Covering the Three Financing Modalities: Sector Budget Support, Pool Funding and EC Project Procedures, Guidelines No. 2.

Round Table 8 (2008) Enhancing Results by Applying the Paris Declaration at Sector Level, Outcome Document.

Vaillancourt, D. (2009) Do Health Sector-Wide Approaches Achieve Results? Emerging Evidence and Lessons from Six Countries, IEG Working Paper 2009/4

Walford, V. (2007) A Review of Health Sector Wide Approaches in Africa, HLSP Institute, July 2007.

Williamson, T and C. Dom (2009) Sector Budget Support in Practice: Good Practice Note, Making Sector Budget Support Work for Service Delivery, ODI and Mokoro

Materijali pripremljeni za Radionicu su dostupni na:

[http://www.trezorbih.gov.ba/bos/index.php?option=com\\_content&task=view&id=476&Itemid=177](http://www.trezorbih.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&task=view&id=476&Itemid=177) i

[http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings\\_events\\_conf\\_coord\\_aid\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings_events_conf_coord_aid_en.htm)





### **Aneks 1: Kriteriji za pristup ili Kopenhaški kriteriji**

Kriteriji za pristup, ili Kopenhaški kriteriji, su nužni uvjeti koje sve države kandidati za ulazak u EU moraju ispuniti da postanu države članice. Kriteriji su postavljeni na Europskom vijeću u Kopenhagenu 1993. godine i na Europskom vijeću u Madridu 1995. godine i obuhvaćaju:

- Političke kriterije: stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava i poštivanje ljudskih prava, uključujući prava manjina.
- Ekonomske kriterije: djelotvorno tržišno gospodarstvo i sposobnost nošenja s konkurencijom i tržišnim silama.
- Sposobnost preuzimanja obveza članstva, uključujući poštivanje političkih, gospodarskih i monetarnih ciljeva.
- Stvaranje uvjeta za integraciju kroz prilagodbu administrativnih i institucionalnih struktura koje jamče učinkovitu provedbu *acquis-a*.

*Acquis* je skup zajedničkih prava i obveza koje su obvezujuće za sve države članice Europske unije. Stalno se razvija i obuhvaća:

- Sadržaj, načela i političke ciljeva Ugovora.
- Zakone usvojene na temelju Ugovora i sudske prakse Suda pravde.
- Deklaracije i rezolucije koje je usvojila Unija.
- Instrumente zajedničke vanjske i sigurnosne politike.
- Instrumente pravosuđa i unutarnjih poslova.
- Međunarodne ugovore sklopljene između Zajednice i država pristupnica i između država članica unutar područja aktivnosti Unije.

U svim područjima *acquis-a*, države kandidati moraju prilagoditi svoje institucije, kapacitete upravljanja i administrativne i pravosudne sisteme standardima EU, na državnoj i regionalnoj razini. To će im omogućiti da učinkovito provedu *acquis* nakon pristupanja i, prema potrebi, da budu u mogućnosti da ga provedu djelotvorno i pravodobno prije pristupanja. Na općoj razini, to zahtijeva funkcionalnu i stabilnu javnu upravu izgrađenu na učinkovitoj i nepristranoj državnoj službi, te neovisnom i učinkovitim pravosudnom sistemom. Detaljne indikacije za svaki određeni dio *acquis-a* navedeni su u Uputi za glavne administrativne strukture potrebne za provedbu *Acquis-a* Europske unije.

Usvajanje i provedba *acquis-a* temelj su pregovora za pristup.





## **Aneks 2: Kodeks ponašanja EU o komplementarnosti i podjeli rada u okviru razvojne politike**

Kodeks predlaže široke smjernice, kojima se utvrđuju načela komplementarnosti u pružanju pomoći namijenjene razvitku. Konkretno, kodeks se sastoji od jedanaest vodećih načela:

- **Koncentriranje aktivnosti na ograničen broj državnih sektora (fokusni sektori).** Donatori EU treba da ograniče svoju podršku zemljama partnerima, na dva sektora u kojima će ponuditi najbolja komparativna rješenja priznata od strane vlade zemlje partnera i ostalih donatora. Osim ova dva sektora, donatori mogu dati svoj doprinos proračunu i financirati programe koji se odnose na civilno društvo, istraživanje i obrazovanje.
- **Usmjeravanje na druge aktivnosti u zemlji (ne-fokusni sektori).** Što se tiče ne-fokusnih sektora, donatori bi trebali ostati posvećeni sektoru kroz postojeću suradnju/ugovor o partnerstvu, usmjeriti resurse koji postaju dostupni u doprinosu općem proračunu ili napustiti sektor na odgovoran način.
- **Ohrabrivanje uspostave grupe vođenih donatorskih dogovora, u svakom prioritetnom sektoru,** odgovornih za koordinaciju između svih donatora u sektoru, s namjerom reduciranja transakcijskih troškova.
- **Ohrabrivanje uspostave suradnje/partnerskih odnosa među donatorima** koji će ovlastiti jednog donatora da djeluje u ime drugih donatora u kada se govori o korištenju sredstava i u dijalogu s vladom o politici koja će se provoditi u sektoru.
- **Osiguranje podrške u strateškim sektorima.** Barem jedan donator treba biti aktivno uključen u svakom sektoru koji se tiče smanjenja siromaštva. Osim toga, svaki sektor može imati najviše tri do pet aktivnih donatora.
- **Preslikavanje podjela rada na regionalnoj razini** kroz primjenu načela o podjeli rada u zemlji uz suradnju sa partnerskim regionalnim tijelima.
- **Ograničenje broj prioritetnih zemalja** za svakog donatora kroz dijalog unutar EU.
- **Osiguravanje odgovarajućih grant sredstava za zemlje koje koriste pomoć** i koje su često krhke zemlje čija će stabilizacija imati pozitivne posljedice za regiju kao cjelinu.
- **Analiziranje i proširenje područja znanja:** Donatori EU trebaju produbiti procjene svojih komparativnih prednosti s ciljem veće specijalizacije.
- **Težnja ka unaprijeđenju drugih aspekata komplementarnosti, kao što su:** vertikalne dimenzije, dimenzije između modaliteta i instrumenata.
- **Kontinuirana reforma sistema pružanja pomoći:** izmjene koje predlaže kodeks zahtijevaju reforme strukturne prirode i ljudskih potencijala.



### Aneks 3: Spisak učesnika

#### Ime/Prezime

Gđa. Tifani ŠIMUNOVIC-BOBAN  
Gđa. Martina ŠTUKA  
Gđa. Ivana ZDELAREC  
Gdin. Aleksandar DRLJEVIĆ  
Gđa. Dunja NELEVIĆ  
Gđa. Ivana PAJEVIĆ  
Gđa. Alma MARKU  
Gđa. Oriana ARAPI  
Gđa. Valbona KUKO  
Gđa. Ledina GJIKNURI  
Gdin. Josif GJANI  
Gdin. Dragan TILEV  
Gđa. Orhideja KALJOSEVSKA  
Gđa. Lidija CHADIKOVSKA  
Gdin. Mehmet S. SUNER  
Gdin. Ahmet YÜCEL  
Gdin. Mesut KAMILOGLU  
Gdin. Ali DOGAN  
Gđa. Gordana LAZAREVIĆ  
Gđa. Ana ILIĆ  
Gdin. Sasa MARKOVIĆ  
Gdin. Dragan VRANKIĆ  
Gđa. Dusanka BASTA  
Gđa. Ljerka MARIĆ  
Gđa. Selma KASUMAGIĆ  
Gđa. Zeljka BOLJANOVIĆ  
Gđa. Marina KAVAZ-SIRUCIĆ  
Gđa. Aneta RAIĆ  
Gđa. Zdenka KOVAC  
Gđa. Selma DZIHANOVIĆ-GRATZ  
Gđa. Amra JASAREVIĆ  
Gdin. Peter VAN RUYSEVELDT  
Gdin. Yuri AFANASIEV  
Gđa. Florence BAUER  
Gdin. Nevzat YESILER  
Gdin. Timothy DONNAY  
Gdin. Allan REED  
Gđa. Beatrice MEYER  
Gđa. Rose-Marie  
Gđa. Claudia TUSA  
Gdin. Csaba FELEGYHAZI  
Gdin. Gabor BAKOS  
Gđa. Dr. Elke HELLSTERN  
Gdin. Gerald KUHNEMUND  
Gdin. Heike PÖRKSEN

#### Zemlja/Institucija

Republika Hrvatska  
Republika Hrvatska  
Republika Hrvatska  
Republika Crna Gora  
Republika Crna Gora  
Republika Crna Gora  
Republika Albanija  
Republika Albanija  
Republika Albanija  
Republika Albanija  
Republika Albanija  
Republika Makedonija  
Republika Makedonija  
Republika Makedonija  
Republika Turska  
Republika Turska  
Republika Turska  
Republika Turska  
Republika Srbija  
Republika Srbija  
Republika Srbija  
Bosna i Hercegovina  
Bosna i Hercegovina  
Bosna i Hercegovina  
Bosna i Hercegovina  
Bosna i Hercegovina  
Bosna i Hercegovina  
Bosna i Hercegovina  
Bosna i Hercegovina  
Bosna i Hercegovina  
Bosna i Hercegovina  
UN/ UNDP u Bosni i Hercegovini  
UN/UNDP u Bosni i Hercegovini  
UNICEF u Bosni i Hercegovini  
Turska agncija za međunarodnu suradnju i razvoj  
USAID u Republici Makedoniji  
USAID u Bosni i Hercegovini  
Švedska razvojna agencija u Bosni i Hercegovini  
HENNY Švedska razvojna agencija u Bosni i Hercegovini  
Ministarstvo vanjskih poslova Rumunije  
Mađarska ambasada u Bosni i Hercegovini  
Ministarstvo vanjskih poslova Mađarske  
KfW Ured u Srbiji  
KfW Ured u Bosni i Hercegovini  
Ministarstvo vanjskih poslova Njemačke







Gdin. Christian KAUFHOLD  
Gdin. Flavio LOVISOLO  
Gđa. Mariarosa STEVAN  
Gdin. Heinz HABERTHEUER  
Gdin. Christopher OPANCAR  
Gđa. Astrid WEIN  
Gdin. Daniel ASPLUND  
Gdin. Stefan SJÖLANDER  
Gdin. Erik ILLES  
Gdin. Anders HEDLUND  
Gđa. Britta OLOFSSON  
Gđa. Nevila ÇOMO  
Gđa. Riny BUS  
Gđa. Catherine ROBINET  
Gđa. Cristina GUTIERREZ HERNANDEZ  
Gđa. Kazumi HOMMA  
Gđa. Ann BARTHOLOMEW  
Gdin. Mladen MILANOVIĆ  
Gdin. Richard MORETON  
Gdin. George HOLROYD  
Gđa. Ruvejda ALIEFENDIĆ  
Gdin. Damir HADZIĆ  
Gdin. Markus REPNIK  
Gđa. Lida KITA  
Gđa. Raija PELTONEN  
Gdin. Michel GONTIER  
Gdin. Luigi BRUSA  
Gdin. Dieter THIEL  
Gdin. Nicola BERTOLINI  
Gdin. Aferdita TAHIRI  
Gđa. Verena WESSELY  
Gdin. Pedro BRANDAO-FARIA  
Gdin. Odoardo COMO  
Gdin. Dimitrios KOURKOULAS  
Gdin. Boris IAROCHEVITCH  
Gđa. Dominka SKUBIDA  
Gđa. Maria FARRAR-HOCKLEY  
Gđa. Gabriela KOEHLER-RAUE  
Gdin. Oscar ARIAS  
Gdin. Pedro ANDREO-ANDREO  
Gđa. Estelle CARRELET de LOISY  
Gdin. Mihael BERRISFORD  
Gdin. Mose APELBLAT  
Gđa. Magdalena MUELLER-URI  
Gđa. Yolanda SAN JOSE

Njemački ured za razvoj i suradnju GTZ  
Italijanska razvojna agencija  
Italijanska razvojna agencija  
Austrijska razvojna agencija  
Austrijska razvojna agencija  
Austrijska razvojna agencija  
Švedska razvojna agencija u BiH  
Švedska razvojna agencija u BiH  
Švedska razvojna agencija u BiH  
Švedska razvojna agencija u BiH  
Švedska razvojna agencija u Albaniji  
Tehnički sekretarijat za koordinaciju donatora u Albaniji  
Ministarstvo vanjskih poslova Nizozemske  
Francuska ambasada u Bosni i Hercegovini  
Španska agencija za međunarodnu suradnju i razvoj - AECID  
Japanska agencija za razvoj i suradnju - JICA  
Ured za međunarodni razvoj Velike Britanije  
Ured za međunarodni razvoj Velike Britanije  
Ured za međunarodni razvoj Velike Britanije  
Ured za međunarodni razvoj Velike Britanije  
Ured za međunarodni razvoj Velike Britanije  
Svjetska banka  
Europska fondacija za obuke  
Europski revizorski sud  
Delegacija EU u Republici Albaniji  
Delegacija EU u Republici Albaniji  
Delegacija EU u Republici Makedoniji  
Delegacija EU u Republici Crnoj Gori  
EU Ured na Kosovu  
Delegacija EU u Republici Srbiji  
Delegacija EU u Republici Turskoj  
Delegacija EU u Republici Turskoj  
Delegacija EU u Bosni i Hercegovini  
Delegacija EU u Bosni i Hercegovini  
Delegacija EU u Bosni i Hercegovini  
Delegacija EU u Bosni i Hercegovini  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija



Gđa. Marie LUNDKVIST  
Gdin. Martin KERN  
Gdin. Goran SEGERLUND  
Gdin. André LYS  
Gđa. Anna-Claire MICHAEL  
Gđa. Francesca ROSSO  
Gđa. Michela FORESTI  
Gđa. Dr Elizabeth PERI  
Gdin. Alain BOTHEREL  
Gđa. Rebekka EDELMANN  
Gđa. Jeannette MONIER  
Gdin. Werner SCHIESSL  
Gđa. Tatjana KOVACIĆ  
Gdin. Vaclav KUZELKA  
Gdin. Goran TINJIĆ

Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Europska komisija  
Ministarstvo vanjskih poslova Slovenije  
Ministarstvo vanjskih poslova Češke Republike  
Svjetska banka







Ovu publikaciju su pripremili Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine i Direkcija za proširenje Europske komisije, uz finansijsku podršku:

**DFID** Department for  
International  
Development