
Donatori u BiH - Podrška razvoju NVO sektora

(Ne) naučene lekcije

Inicijativa za bolju i humaniju
inkluziju (IBHI) i Fondacija za
socijalno uključivanje u BiH (FSU u
BiH), Sarajevo, 2013.

FSU u BiH

ФСУ у БиХ



ZSU u BiH

SIF in BiH

Fondacija za socijalno uključivanje u Bosni i Hercegovini
Фондација за социјално укључивање у Босни и Херцеговини
Zaklada za socijalno uključivanje u Bosni i Hercegovini
Social Inclusion Foundation in Bosnia and Herzegovina



Zašto ova analiza?

Bosna i Hercegovina je, po mnogim procjenama, u poslijeratnom periodu primila najveću donatorsku pomoć po glavi stanovnika u istoriji. To je, uz sve probleme, omogućilo ekonomski oporavak zemlje i relativno normalan ekonomski rast do pojave globalne ekonomske krize.

S druge strane, pokazalo se nemogućim doći do osnovnih informacija o veličini konsolidovane donatorske pomoći u BiH. Sve do 2000. godine, domaće vlasti nisu imale niti djelimičnu evidenciju te pomoći, a zbirne informacije ukupne strane donatorske pomoći nisu postojale niti su se mogle konsolidovati.

U posljednjih desetak godina svaki saziv Parlamentarne Skupštine BiH je formirao komisiju koja bi trebala da ustanovi veličinu te pomoći u cilju identifikacije domaće korupcije u njenoj implementaciji, i to svaki put bezuspješno te bi se nakon početnog entuzijazma rad komisija gasio. Dodajmo tome da kod nas nisu, sem sporadično,¹ rađene ozbiljne analize politika stranih donatora u BiH i korištenja njihove pomoći.

Veoma je slična situacija i sa finansiranjem NVO sektora od strane stranih donatora, od nepostojanja konsolidovanih informacija o veličini sredstava, do uočenih problema odsustva transparentnosti.

Ovdje smo nastojali da damo pregled međunarodnog pravnog okvira za politike donatora, jer je od 2008. godine jasno uočen manjak transparentnosti i efikasnosti donatorske pomoći u svijetu. O tome se veoma malo zna, a ni interes stranih donatora za rad u skladu sa time nije uočljiv.

Efikasno i transparentno korištenje donatorskih sredstava – međunarodni pravni okvir

Strana međunarodna pomoć namijenjena je ekonomskom napretku zemalja u razvoju, zemalja u fazi poslijeratnog oporavka i rekonstrukcije te zemalja pogođenih prirodnim nepogodama. Pitanje koje neminovno prati sveukupne donatorske intervencije u zemljama u razvoju jeste kako osigurati efikasnost strane pomoći? Kako povećati odgovornost razvojnih agencija prema njihovim konstituentima, s jedne strane, i vlada zemalja primalaca donatorske pomoći i organizacija civilnog društva, s druge strane, je među najdominantnijim pitanjima trenutne agende za reformu međunarodnog sistema pomoći.

Reforma međunarodnog sistema pomoći započeta je zbog nekoliko ključnih nedostataka koji se negativno odražavaju na usmjeravanje donatorske pomoći i onemogućavaju harmonizovano djelovanje donatorskih agencija. Izvještaj o monitoringu transparentnosti pomoći „*Not Available! Not Accessible!*“, koji je izradila organizacija AccessInfo, kao jedan od glavnih nedostataka navodi veoma nizak nivo dostupnosti i mogućnosti pristupa informacijama. Veliki dio informacija se ne objavljuje ili se ne predstavlja dovoljno detaljno. Informacije o budžetu, ugovorima, konsultacijama i mehanizmima anti-korupcije su posebno oskudne. Iako neke agencije, kao na primjer DFID UK, daju više i kvalitetnije informacije, za većinu agencija istraživanje je pokazalo alarmantan nedostatak informacija. Tako su prilikom ocjenjivanja od maksimalnih 132 poena agencije u Velikoj Britaniji imale 90 poena, a u Norveškoj samo 40.

Svjesne važnosti i neophodnosti pridržavanja principa transparentnosti i odgovornosti kada je riječ o dodjeljivanju pomoći, neke međunarodne agencije su počele nametati dodatne kriterije i intenzivirale su načine monitoringa korištenja dodijeljenih sredstava. Zahtjev za pojačanim nadgledanjem korištenja donatorskih sredstava dolazi i od nevladinih organizacija (NVO-a) koje sve češće traže transparentniji proces dodjele donacija u cilju smanjivanja mogućnosti za manipulacije i promociju specifičnih interesa, kako zemalja donatora tako i primalaca u ovoj oblasti međunarodne saradnje. Pored nevladinih aktera i značajan broj vlada zemalja donatora i multilateralnih agencija su se uključili u intenzivnu promociju i zagovaranje transparentnosti međunarodne pomoći. Čitav je niz međunarodnih organizacija i foruma koji prepoznaju, podržavaju i zahtijevaju transparentnost i uzajamnu odgovornost kao osnov učinkovitosti korištenja pomoći – Pariška deklaracija, zaključci iz Busana, OECD, UNDP, Evropska unija, The International Aid Transparency Initiative (IATI), PublishWhatYouFund i drugi.

¹ Možemo navesti dvije: OSF BiH grupa autora (ur. Papić, Ž. Autori: Bojičić-Dželić, V. Čaušević, F. Kušljugić, M. Mijović, Lj. Pajić, Z. Papić, Ž. Sali-Terzić, S. Stojanov, D. Stubbs, P. Udovičić, Z.) Međunarodne politike podrške zemljama jugoistočne Evrope: Lekcije (ne)naučene u BiH, Sarajevo: Müller, 2001. i Papić, Ž. Ninković, R. Čar, O. Integritet u rekonstrukciji – Korupcija, efikasnost, održivost u post-ratnim zemljama, Sarajevo: IBHI, 2007.

Jedan od najznačajnijih koraka u ovom pravcu bilo je osnivanje Inicijative za transparentnost međunarodne pomoći (International Aid Transparency Initiative, IATI) 2008. godine koja ima za cilj da promoviše transparentnost pomoći na svim nivoima i u svim segmentima procesa dodjele. IATI okuplja donatorske zemlje, vlade zemalja u razvoju, nevladine organizacije i eksperte za razmjenu informacija o pomoći, s tim da je njihovo članstvo u ovoj inicijativi dobrovoljno.

Još ozbiljniji korak po ovom pitanju napravila je NVO *Publish What You Fund* koja je prije svega jasno definisala probleme i glavne aktere u lancu dodjele i korištenja međunarodne pomoći:

- **Vlade zemalja donatora** ne znaju koliko pomoći drugi donatori dodjeljuju ili planiraju da dodijele, što vodi dupliciranju intervencija u nekim oblastima i nedovoljnim fondovima u drugim. Bez transparentnosti donatorske pomoći ne može se postići koordinacija među donatorima i ostvariti maksimalan uticaj sa njihovim ograničenim sredstvima;
- **Vlade zemalja primalaca** veoma teško dolaze do informacija o tome koliko se pomoći investira u njihovu zemlju, gdje i kako se troši. Zemlje primatelji moraju imati više informacija kako bi što efikasnije koristile sredstva namijenjena za pomoć i udruživali ih sa domaćim fondovima. Ukoliko donatori ne objavljuju planove alokacije pomoći to smanjuje mogućnosti primatelja da planiraju dugoročne i velike projekte što ograničava i usporava razvoj;
- **Civilno društvo**, uključujući i nevladine organizacije, zakonodavci i građani imaju pravo da znaju koliko pomoći dolazi u zemlju i na šta se troši. Više i bolje informacije o međunarodnoj pomoći daju dodatni podstrek da se poveća efikasnost pomoći i da povratna informacija poreznim obveznicima na šta se troši njihov novac.

IATI nastoji da informacije o korištenju donatorske pomoći učini lakšim za pronaći, koristiti i porediti. Oni koji su uključeni ili zainteresovani za program pomoći će biti u mogućnosti da bolje prate za šta se pomoć koristi i šta se time postiže. Ovo je od velike koristi kako za poreske obveznike u donatorskim zemljama tako i za zemlje u razvoju koje koriste ovu pomoć. Unapređenje transparentnosti pomoći također omogućava vladama zemalja u razvoju da efikasnije upravljaju sredstvima pomoći, što znači da će sva sredstva biti maksimalno iskorištena za suzbijanje siromaštva i nerazvijenosti.

Publish What You Fund navodi da: „Četiri osnovna principa za transparentnu dodjelu sredstava jesu da se informacije objavljuju 1) na vrijeme; 2) sveobuhvatno; 3) da su pristupačne svima i 4) da se mogu upoređivati“

Organizacija *Publish What You Fund* je napravila veliki iskorak u ovom pravcu objavljujući 2010. godine prvu Procjenu o transparentnosti pomoći, kojom se nastojalo uspostaviti različite indikatore za mjerenje transparentnosti bilateralnih i multilateralnih donatora. Prema Indeksu transparentnosti pomoći 2012. godine, ostvaren je određen napredak u odnosu na 2010. po pitanju transparentnosti pomoći, ali nedovoljan. Za Indeks 2012 odabrano je 72 organizacije koje su uključile bilateralne i multilateralne agencije, humanitarne agencije, razvojne finansijske institucije i privatne fondacije. Samo su dvije organizacije dobile ocjenu

„dobar“ i to UK DFID i Svjetska banka, dok su recimo USAID, Evropska investiciona banka (EIB), Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD), Norveška, Češka Republika, Njemačka (GIZ), Austrija, Švicarska, UK FCO, Evropska komisija, Odjel za proširenje dobile ocjenu „srednji“ ili „loš“. Iako su procjena i rangiranje vršeni na svjetskom nivou bitno je skrenuti pažnju da neke od ovih organizacija spadaju u dugogodišnje i glavne donatore i u Bosni i Hercegovini.

Prosječna ocjena za 72 donatora u Indeksu transparentnosti na skali 1 - 100 poena je 41 poen za aktivnosti u cijelom svijetu. Interesantno je to porediti sa domaćom situacijom, posebno kod NVO-a u BiH. Prema studiji Transparency International-a „Studija sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina 2013.“, civilno društvo u BiH je dobilo 46 poena (na skali 1 - 100). Mada ovi podaci nisu direktno uporedivi, ipak je interesantno uočiti da je prosjek transparentnosti/integriteta OCD u BiH veći nego prosjek 72 donatora u svijetu. Iz pomenute Studije je važna i ukupna ocjena međunarodnih organizacija (pored par najvećih donatora, tu su OSCE, OHR, EK, EUPM, itd.) od 70 poena (na skali 1 - 100). Ni ovdje, zbog različitih uzoraka, nije moguće direktno poređenje sa prethodnim rezultatima, ali interesantno je da su po pojedinim aspektima djelovanja međunarodnih organizacija ocjene znatno niže: praksa transparentnosti 50; mehanizam integriteta 50; posvećenost borbi protiv korupcije 50; itd.

Vjerovatno jedan od najznačajnijih dokumenata kada je riječ o efikasnom i transparentnom korištenju međunarodne pomoći jeste Pariška deklaracija, iz marta 2005. godine kojom je odlučeno da će se poduzeti dalekosežne mjere da se reformiše način na koji se dostavlja i upravlja međunarodnom pomoći. Deklaracija prepoznaje da se obim i drugi izvori za razvoj moraju povećati kako bi se dostigli milenijumski razvojni ciljevi, ali da se i efikasnost pomoći mora povećati da bi partnerske zemlje ojačale upravljanje i poboljšale razvojne pokazatelje. Potpisnice deklaracije obavezale su se da će intenzivirati svoje napore da obezbijede razvojnu pomoć na način da se racionalizuje

fragmentacija donatorskih aktivnosti na nivou zemlje i po sektorima. Neki od glavnih zaključaka i obaveza Deklaracije jesu da se politike međunarodne pomoći moraju prilagoditi različitim situacijama i potrebama pojedinačnih zemalja, da se moraju specificirati indikatori, rokovi i ciljevi te da se implementacija mora kontrolisati i evaluirati. Donatori su se sa svoje strane posebno obavezali da usklade svoje akcije sa strategijama partnerskih zemalja, da međusobno harmonizuju djelovanje, pojednostave procedure te promovišu lokalno vlasništvo.

Pariška deklaracija također stavlja veliki akcenat na ulogu OCD-a i NVO-a kada je u pitanju efikasno korištenje pomoći i definiše ih kao nezavisne razvojne aktere čije su aktivnosti komplementarne aktivnostima vladinog ili privatnog sektora, te ističe prednosti toga da se omogući da OCD i NVO-i ostvare svoj puni potencijal u doprinosu razvoju. U Pariškoj deklaraciji OCD se eksplicitno pozivaju da se izjasne kako mogu primijeniti principe deklaracije o efikasnosti strane pomoći iz OCD perspektive.

„Busansko partnerstvo za efikasnu razvojnu saradnju“ iz decembra 2011. godine potvrdilo je zaključke Pariške deklaracije, naglašavajući da je potrebno kreirati novu i inkluzivniju razvojnu agendu u kojoj će učestvovati različiti akteri na osnovu zajedničkih ciljeva, principa i obaveza, prije svega civilno društvo i privatni sektor. Uloga civilnog društva definiše se kao vitalna u omogućavanju ljudima da ostvaruju svoja prava, u promovisanju pristupa baziranog na pravima, u oblikovanju razvojnih politika i partnerstava i nadgledanju implementacije. Još jedno pitanje koje je detaljno adresirano u zaključcima iz Busana jeste suzbijanje korupcije i nezakonitih tokova novca, koji na globalnom nivou nanose ogromnu štetu i preusmjeravaju sredstva namijenjena razvoju, narušavaju kvalitet upravljačkih struktura i predstavljaju prijetnju za sigurnost ljudi općenito. „Busansko partnerstvo“ odgovornost za izvršenje navedenih obaveza i poštivanje datih principa pripisuje jednako i zemljama donatorima i zemljama partnerima.

U kontekstu Evropske unije transparentnost i odgovornost su osnovne komponente za učinkovitost korištenja pomoći. Operativni okvir za učinkovitost korištenja pomoći Vijeća Evropske unije iz januara 2011. godine navodi da je za praćenje efikasnosti donatorske podrške neophodno: izbjegavati dupliciranje ili multipliciranje podataka, primjenjivati inkluzivni pristup, osigurati reciprocitet odnosno da informacije dostavljaju i donatori i partneri, uporedivost podataka i redovno izvještavanje i evaluacije.

Kao što je prikazano u ovom kratkom osvrtu u posljednjim godinama na međunarodnoj sceni došlo je do značajnijih pomaka i zaokreta kada je riječ o politikama međunarodne pomoći. Da li se radi na rješavanju i unaprjeđenju ovih pitanja radi u i Bosni i Hercegovini i koliko, pokušat ćemo da odgovorimo u nastavku analize.

A gdje je BiH? – Pregled donatora u BiH

Bosna i Hercegovina spada u zemlje koje primaju značajnu međunarodnu pomoć. Prema podacima *Pregleda aktivnosti donatora 2010-2011.* koji je objavilo Ministarstvo finansija i trezora BiH, donatorske agencije, članice Foruma za koordinaciju pomoći (Donor Coordination Forum, DCF) su 2010. godini osigurale za BiH 680,33 miliona EUR-a, dok su do jula 2011. osigurale 349,69 miliona EUR-a. Od 1.030,02 miliona EUR-a koji su izdvojeni u 2010. i 2011. godini 304,93 miliona EUR-a je bilo i vidu grantova, a 725,09 miliona EUR-a u vidu kredita. U poređenju sa 2009. godinom, u 2010. su se ukupni iznosi službene pomoći za razvoj povećali za 60,83 miliona EUR-a. Grantovi su se smanjili za 26,21 miliona EUR-a, dok su se iznosi u vidu kredita povećali za 87,04 miliona EUR-a. Najveći procenat međunarodne pomoći dodijeljen je sektorima ekonomskog razvoja i socijalne zaštite (45%) i sektoru infrastrukture (35%), nakon kojih slijede sektor uprave i institucionalne izgradnje (6%), sektor prevencije i rješavanja sukoba, mira i sigurnosti (5%), te sektor poljoprivrede i šumarstva (3%).

Pariška deklaracija naglašava da je „Mogućnost planiranja, upravljanja, provođenja i obrazlaganja rezultata politika i programa od presudne važnosti za postizanje razvojnih ciljeva – od analize i dijaloga preko provedbe, praćenja i procjene. Razvoj kapaciteta je odgovornost partnerskih zemalja, uz podršku donatora. Razvoj mora biti utemeljen ne samo na valjanoj tehničkoj analizi, već mora uzeti u obzir širi društveni, politički i ekonomski kontekst, uključujući potrebu za jačanjem ljudskih resursa.

Interesantno je primijetiti da se u Pregledu donatorskih aktivnosti 2010-2011. navodi da izvještaj daje podatke o aktivnostima i finansijskim alokacijama 20 donatora, koji i jesu članovi DCF-a. Naglašava se „Informacije i statistički podaci predstavljeni u ovom izvještaju se zasnivaju na podacima koji su uneseni u DCF bazu podataka, kao i odgovorima pojedinačnih donatorskih organizacija. Iako su podatke provjerili i potvrdili međunarodni i domaći eksperti, ipak postoji mogućnost greške. Isto se odnosi i na informacije sadržane u tekstualnim dijelovima izvještaja.“

Najznačajniji i najveći bilateralni donatori prisutni u BiH su: SAD, Njemačka, Švicarska, Holandija, Norveška, Švedska i Italija, dok su najveće multilateralne agencije EU, UNDP i Svjetska banka, kao i Evropska investiciona banka (EIB) i Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD). Trend koji je još od 2006. godine primjetan u dodjeli međunarodne pomoći za BiH jeste postepeno smanjivanje sredstava. Također neki od bilateralnih donatora, koji su ranije pružali direktnu podršku, kao što su Ujedinjeno Kraljevstvo, Holandija, Španija, Austrija i Italija pomoć sada pružaju indirektno preko multilateralnih agencija.

Iako se neophodnost koordinacije, monitoringa, transparentnosti i efikasnog korištenja međunarodne podrške u BiH naglašavala još 2000. godine, ozbiljniji pomaci dogodili su se tek 2005. godine kada je formiran Forum za koordinaciju donatora. Drugi korak naprijed bilo je osnivanje Sektora za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći (SCIA) pri Ministarstvu finansija i trezora, 2008. godine koji je zadužen je za koordinaciju međunarodne pomoći, izuzev pomoći

Evropske unije.

Nadalje, 2009. godine Vijeće ministara BiH je zvanično usvojilo Parišku deklaraciju o učinkovitosti pomoći, čime su se bosanskohercegovačke vlasti obavezale na ispunjenje 56 partnerskih obaveza u pet osnovnih oblasti koje su obuhvaćene Deklaracijom: vlasništvo domaćih institucija, usaglašenost ciljeva, harmonizacija, upravljanje orijentisano ka rezultatima i uzajamna odgovornost. BiH je i službeno dodana na popis država potpisnica Pariške deklaracije 2010. godine.

Kontradiktorno i iznenađujuće je da su država i svi donatori prisutni u BiH potpisnici vodećih dokumenata i deklaracija koji se odnose na efikasno i transparentno korištenje međunarodne pomoći, a da se istovremeno čini jako malo na konkretnoj provedbi njihovih odredbi. Osnivanje Forum za koordinaciju donatora je svakako inicijativa vrijedna svake pohvale i primjer koji bi trebali pratiti svi donatori aktivni u BiH. Međutim, upitnost napora članica Forum saskvim je jasna kada se broj od 20 članica Forum uporedi sa brojem od 209 donatora koji, prema Direktoriju donatora iz januara 2012. godine, djeluju u BiH. Saskvim je opravdano pitanje na koji način se dodjeljuju sredstva ovih donatora, kako se prati, evaluira i koordinira njihovo korištenje?

Prema izvještaju OECD-a *Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration* iz 2011. godine, jasno se navodi da su potrebni daleko veći naporu kako BiH institucija tako i donatora da bi se osigurala bolja primjena principa Pariške deklaracije u zemlji. Prema podacima iz 2010. godine, kada je BiH prvi put učestvovala u istraživanju za potrebe izrade izvještaja, BiH je zadovoljila samo dva od deset indikatora sa korespondirajućim ciljevima - indikator usaglašenosti o jačanju kapaciteta putem koordinirane pomoći i podrške. Napredak je ostvaren i u pogledu zadatih ciljeva o upravljanju rezultatima, a ciljevi za ostale indikatore (vlasništvo, uzajamna odgovornosti, dva za usaglašenost i sva tri za harmonizaciju) nisu ispunjeni.

Pariška deklaracija naglašava da se efikasnost pomoći povećava kada donatori koriste zajednički okvir i dogovaraju se o upravljanju i dostavljanju pomoći. Partnerske zemlje su dužne da definišu jasne programe i strategije, prilagođene potrebama i prioritetima zemlje i da uspostave budžetski okvir koji će obuhvatiti i domaće i eksterne izvore prihoda i pomoći. Donatori su odgovorni da preduzmu mjere i korake kako bi koristili lokalne sisteme za izradu svojih programa i njihovu implementaciju, finansijski menadžment, monitoring i evaluaciju. Iako se dodjeljivanje pomoći na osnovu programa (*programme-based approach*) naglašava u Pariškoj deklaraciji, u BiH je u 2010. godini samo 35% pomoći bilo zasnovano na programu, što je znatno manje od postavljenog cilja koji iznosi 66%. Samo šest donatora dodjeljuje pomoć na ovaj način od čega se 88% dodjeljuje od strane Svjetske banke kao budžetska podrška.

Cilj koji je OECD postavio je da se 40% donatorskih misija na terenu provodi zajednički. Međutim, prema izvještaju OECD-a, od ukupno 131 donatorske misije u BiH (vidimo da i podaci o tačnom broju donatora u BiH variraju) samo je 10% bilo koordinirano. Nijedan donator ne koordinira više od 50% svojih misija, dok je većina daleko ispod ovog

Forum za koordinaciju donatora je u 2005. godini osnovalo 17 donatorskih agencija i finansijskih institucija kao poluformalnu platformu za razmjenu informacija. Vremenom se forum razvio u mehanizam koordinacije koji nastoji promovisati djelotvornost međunarodne pomoći, te odgovornost institucija države domaćina. Nakon inicijalnih 17 članova, DCF sada broji 20 članova koji aktivno doprinose procesu reformi u BiH.

procenta. UN je proveo najveći broj misija u BiH (59), od kojih je samo 10 (dakle 17%) bilo koordinirano sa drugim donatorima, dok su institucije Evropske unije koordinirale najveći dio svojih misija - 50%.

Nadalje, i donatori i zemlje partneri su u obavezi da upravljaju sredstvima u skladu sa dobro definisanim i očekivanim rezultatima i da mjere napredak i koriste informacije o postignutim rezultatima kako bi unaprijedili donošenje odluka i učinak. Globalni cilj Pariške deklaracije bio je da do 2010. godine za jednu trećinu smanji procenat zemalja koje nemaju transparentan okvir za monitoring i procjenu učinka. Ocjena koju je BiH dobila 2010. godine od Svjetske banke za okvir orijentisan na rezultate bila je C (isto kao i 2007. godine). I dalje na nivou zemlje ne postoji sistem za monitoring i evaluaciju i oni se vrše na *ad hoc* osnovi, često samo od strane onih institucija koje su zadužene za naknadnu reviziju.

Pažnje vrijedan podatak je da je u intervjuima i ispunjavanju upitnika, koji su vršeni za potrebu izrade ove analize i fokusirali se upravo na način dodjele međunarodne pomoći, praćenje korištenja i procjenu rezultata, od 20 potencijalnih ispitanika samo 7 odgovorilo na pitanja pismenim ili usmenim putem. Prema tome, stopa odgovora je mala (svega 35%, uprkos velikom broju urgencija i ponavljanja molbi za odgovor ili informaciju). Ovo nesumnjivo ukazuje na svojevrsnu „zatvorenost“ stranih donatora, te odsustvo elementarne transparentnosti. I pored toga, predstavnici donatorskih agencija koje jesu odgovorile su istakli neka važna pitanja i podijelili prakse i modalitete alokacije sredstava koji svakako trebaju postati model rada i za ostatak donatorske zajednice u BiH.

Prije svega, istaknut je način objavljivanja poziva za projekte koji je se objavljuju javno kako putem interneta, tako i putem dnevnih pa i nekih sedmičnih novina, zatim *mailing* listi, mreža organizacija civilnog društva i partnerskih institucija čime se osigurava da svi zainteresovani aplikanti blagovremeno dobiju informacije o mogućnostima za dodjelu sredstava. Sve pozive mora pratiti jasna, detaljna i dostupna projekta dokumentacija i smjernice, pored kojih također mora postojati i mogućnost postavljanja dodatnih pitanja i traženje pojašnjenja o uslovima poziva, pismeno ili usmeno ili putem organizovanja informativnih sesija. Evaluacione komisije trebaju uključiti predstavnike donatora, eksterne eksperte, predstavnike lokalnih vlasti i civilnog društva. Članovi komisija moraju prijaviti svaki potencijalni sukob interesa i potpisati izvještaj o nepristrasnosti. Evaluacione komisije vrše prvu selekciju i zapravo daju prijedlog projekata za finansiranje o čemu finalnu odluku donosi viši menadžment ili upravni odbor. Rezultati procesa selekcije, sa imenima organizacija, nazivima projekata i tačnim brojem bodova trebaju biti javno objavljeni i poznati svim aplikantima, kako bi svi prijavljeni imali uvid u rezultate procesa. Organizacijama čiji projekti nisu odabrani za finansiranje potrebno je dostaviti detaljna i argumentovana obrazloženja zbog čega njihovi projekti nisu odabrani i uputiti ih na nedostatke u projektnoj aplikaciji čime se jačaju kapaciteti organizacija i osigurava da iste ili slične greške ne ponove prilikom apliciranja za nove projekte. Također mora postojati i mogućnost za ulaganje žalbi, koje zahtijevaju detaljne i argumentovane odgovore i ukoliko je potrebno sastanak sa aplikantom na kome će biti data sva potrebna objašnjenja. Žalbe ne treba posmatrati negativno nego kao način da donatori unaprijede procedure apliciranja, dok se u isto vrijeme radi na jačanju kapaciteta organizacija.

Nasuprot donatorskim sredstavima čiji je iznos i tokove izuzetno teško pratiti, za alokacije sredstava vladinog sektora za nevladin sektor postoje detaljni, precizni i ažurirani podaci. Prema istraživanju Fondacije za socijalno uključivanje u Bosni i Hercegovini i CPCD-a, BiH vlasti su u 2012. godini dodijelile ukupno 100.006.470,48 KM za rad NVO-a, koje je moguće pratiti prema nivou vlasti i sektoru za koji su sredstva dodijeljena. Veoma je bitno napomenuti odziv institucija vlasti u ispunjavanju upitnika vezanog za izradu istraživanja gdje stopa odgovora iznosi 98% (FSU u BiH/CPCD 2013).

Veliki akcenat stavljen je i na načine kontrole i evaluacije implementacije i rezultata projekata i na terenske posjete organizacijama koje implementiraju projekte i krajnjim korisnicima projekata. Svi ispitanici istakli su da je pored revizije narativnih i finansijskih izvještaja izuzetno bitno prisustvo donatora na terenu, čime se osigurava direktan uvid u implementaciju aktivnosti i daje dodatna podrška i smjernice za rad. Prisustvo na terenu ne uključuje samo kontrolu projektnih aktivnosti nego i učestvovanje na različitim javnim događajima i medijskim predstavljajima koji se realizuju tokom projekta gdje je prisustvo donatora od velike važnosti za promociju projekta i organizacije. Sve informacije o podržanim projektima, implementatorima, dodijeljenim sredstvima i rezultatima moraju biti javno dostupne, prije svega na internet stranici donatora i organizacije koja implementira projekat. Završetak projektnog ciklusa bi trebao biti praćen brošurama dobrih praksi kako bi se na taj način šira zajednica upoznala sa implementiranim projektima i rezultatima i stvorila osnova za nastavak ili unaprjeđenje projektnih aktivnosti. **Prethodno navedeno treba razumjeti kao ono što donatori misle da bi trebalo uraditi, a ne kao opis redovne prakse.**

Projekt UNDP-a „Jačanje lokalne demokratije“ (LOD) predstavlja primjer dobre prakse u BiH kada je riječ o uspostavljanju mehanizama za transparentnu raspodjelu opštinskih sredstava namijenjenih organizacijama civilnog društva. Ovakav način transparentnog rada, monitoringa i evaluacije bi svakako trebao biti praksa cijele donatorske zajednice u Bosni i Hercegovini koji je, uz koordinaciju i međusobnu harmonizaciju donatorskih misija, ključan da se osigura efikasno korištenje donatorske podrške i ostvarivanje dugoročnih, konkretnih i vidljivih rezultata.

Kako dalje?

Uzimajući u obzir sveukupnu socio-ekonomsku situaciju u Bosni i Hercegovini, koja se iz dana u dan sve više produbljuje praćena stalnim političkim neslaganjima i opstrukcijom reformskih procesa i pokušaja uspostavljanja razvojnih programa, jasno je da će Bosna i Hercegovina i dalje zavisiti od međunarodne pomoći i da za svoje dobro pažnju mora, prije svega, usmjeriti na transparentno i efikasno korištenje preostalih donatorskih sredstava kojima će se ostvariti dugoročni i održivi rezultati i razvoj BiH. Kako bi se ostvario ovaj cilj potrebna je potpuna uključenost, odgovornost i koordinacija tri ključna aktera u ovom procesu: predstavnika vlasti i domaćih institucija, organizacija civilnog društva, odnosno nevladinih organizacija kao najbrojnijeg segmenta civilnog društva u BiH, i donatorske zajednice. Stoga su i preporuke za mjere i korake usmjerene na unaprjeđenje transparentnosti i efikasnosti donatorske podrške podijeljene na:

1. Preporuke za nevladine organizacije

- **Uvođenje registra nevladinih organizacija** – prvi korak u promjeni i poboljšanju trenutne dodjele donatorskih sredstava je uvođenje javnog i elektronski dostupnog registra NVO-a u BiH, koji će objединiti sve NVO u BiH i dati podatke o datumu i mjestu osnivanja NVO-a, nivou registracije, implementiranim projektima i donatorima koji su podržali projekte, kao i godišnje programske i finansijske izvještaje. Projektni portfolio jedan je od najbitnijih dijelova registra nevladinih organizacija jer daje jasan uvid donatorima u kojima oblastima je data organizacija implementirala projekte i koji su rezultati ostvareni;
- **Transparentnost nevladinih organizacija** – same nevladine organizacije moraju promovisati transparentnost u svom radu i korištenju donatorskih sredstava. Sve NVO moraju biti prije svega registrovane, imati svoje sjedište i zaposlene, redovno izmiriti obaveze prema državi i uposlenicima, imati funkcionalnu i demokratski izabranu upravljačku strukturu (upravni odbor, skupština), te objavljivati narativne izvještaje o aktivnostima i rezultatima;
- **Raditi na obezbjeđivanju održivosti i samoodrživosti i kontinuiteta djelovanja** – sve manji iznosi međunarodne pomoći koji se izdvajaju za BiH i preusmjeravanje na druga područja predstavljaju veliki problem i prijetnju za NVO sektor, ali isto tako i donatorsku zajednicu na koju pritisak za dodjelom sredstava podrške stalno raste. Dio rješenja ovog problema je u rukama samih NVO-a koji se prije svega moraju okrenuti domaćim izvorima finansiranja, naročito s obzirom da sredstva koje državne institucije izdvajaju za rad NVO sektora daleko prevazilaze strane donacije. NVO-i moraju raditi i na diversifikaciji donatora i okrenuti se donatorima koji su manje ili nimalo prisutni u zemlji. Diversifikacija donatora podrazumijeva i okretanje ka privatnom sektoru i korištenje potencijala javno-privatno-civilnog partnerstva. Korporativna i individualna filantropija u BiH je izuzetno malo zastupljena i mora se razvijati jer predstavlja jedan od uobičajenih načina za namicanje sredstava u razvijenim zemljama. Kreativnost i inovativnost projektnih ideja i njihova opravdanost su primarni kriterij za osiguravanje podrške radu NVO-a. Još jedna mogućnost za namicanje sredstava i nastavak rada NVO sektoru se otvara i putem osnivanja zasebnih profitnih subjekata, koji će biti tržišno orijentisani i dio ostvarenog profita usmjeravati za rad date NVO.

2. Preporuke za donatorsku zajednicu

- **Kreirati registar donatora** – potrebno je kreirati *on-line* registar donatora koji su aktivni u BiH, sa preciznim, ažuriranim i blagovremenim podacima o jednogodišnjim i višegodišnjim planiranim budžetima, oblastima i pitanjima na koje se donatorska misija fokusira i planira fokusirati u narednom periodu, blagovremenim najavama poziva za projekte, kao i svim projektima koje je dati donator podržao i sredstvima koja su dodijeljena, kako bi se preveniralo da se iste ili slične inicijative finansiraju više puta ili iz različitih izvora osim ukoliko se ne radi o udruživanju sredstava;
- **Poboljšanje i proširivanje rada Foruma za koordinaciju donatora** – Forum donatora mora obuhvatiti sve donatore koji djeluju u BiH i koji će redovno i aktivno učestvovati u njegovom radu i dostavljati sve relevantne informacije o svojim misijama, aktivnostima i planovima kako bi se obezbijedila koordiniranost i harmonizacija njihovih akcija. Forum donatora unutar sebe mora imati dodatno koordinaciono tijelo ili izvršni odbor koji će

koordinirati rad Foruma, prikupljati, distribuirati i objavljivati sve relevantne informacije kako članovima foruma tako i drugim zainteresovanim stranama. Članice Foruma, pored donatorskih agencija trebaju biti i predstavnici domaćih institucija i organizacija civilnog društva kao najznačajnijih partnera i direktnih korisnika međunarodne pomoći koji mogu dati najbolje savjete o potrebama i pitanjima na koja se treba fokusirati i na čije je rješavanje potrebno usmjeriti donatorsku podršku;

- **Redovno i transparentno objavljivanje informacija** – kako bi se postigla istinska transparentnost donatorske agencije moraju objavljivati daleko više informacija koje moraju biti blagovremene, pristupačne i uporedive. Trebale bi se objavljivati sve informacije koje bi inače trebale biti dostupne u skladu sa Zakonom o pristupu informacijama. Baza podataka bi trebala biti kreirana *sa on-line*, javnim pristupom svim informacijama koje ne potpadaju pod uredbu o izuzimanju informacija od objavljivanja;
- **Poštivanje prava na zahtjev o informacijama i davanje informacija** – organizacije i agencije moraju garantovati da svako ima pravo na pristup informacijama i putem proaktivnog objavljivanja informacija i putem uspostavljanja mehanizama kojima svako može tražiti i dobiti informacije. Svačije pravo da traži informacije bez obaveze da opravdava zahtjev se mora poštovati, s tim da procedure za dostavljanje informacija moraju biti redovne i besplatne;
- **Objavljivanje potpunih i dovoljno detaljnih informacija** – osigurati da se informacije objavljuju detaljno i da postoji sažetak za svaku kategoriju informacija gdje je to moguće; obezbijediti *linkove* za ostale relevantne informacije koje su dostupne na internetu, u drugim bazama podataka i na drugim stranicama;
- **Proaktivno objavljivanje informacija** – međunarodne organizacije i javne institucije koje dodjeljuju pomoć trebaju proaktivno objavljivati informacije o dodjelama pomoći i pratećim aktivnostima. Potrebno je razviti sistem za prikupljanje i blagovremeno objavljivanje informacija o: politikama i procedurama dodjele pomoći, strategijama za dodjelu, tokovima pomoći (uključujući finansijske tokove, operativne i administrativne troškove), kriterijima za dobijanje pomoći zajedno sa procedurama nabavke uključujući uslove za ugovarače i podugovarače, procedurama integriteta, procjenama efikasnosti i mogućnostima za participaciju javnosti;
- **Prevenција i suzbijanje korupcije** – kako bi se zaštitile od korupcije i loših praksi i radili na njihovom suzbijanju donatori moraju imati snažne mehanizme i sveobuhvatne kontrole, pratiti uticaj koji oni imaju, te objavljivati podatke o broju žalbi i prijavi korupcije koje prime i ishodima istraga koje su provedene po tom pitanju. Potrebno je uspostaviti adekvatne mehanizme za dostavljanje žalbi za članove javnosti kao i za interne „uzbunjivače“ kako bi skrenuli pažnju na nepravilnosti, kojima će biti obezbijeđen odgovarajući nivo anonimnosti i druga neophodna zaštita.

3. Preporuke za institucije vlasti

- **Poboljšati kontrolu i praćenje priliva i korištenja donatorskih sredstava** – institucije vlasti se trebaju daleko više angažovati na pitanjima kontrole i praćenja međunarodnih donacija. Država je, nakon samih donatorskih agencija, najznačajniji akter koji mora nadzirati tokove novca i načine njihovog korištenja. Ovo je veoma bitno iz razloga što se veliki dio novca donatorske pomoći usmjerava na projekte čiji su nosioci državne institucije kao i zbog toga što se sredstva donatora sve češće udružuju sa državnim sredstvima prilikom implementiranja različitih projekata, tako da je uloga i aktivno učešće države u ovom procesu neizostavna. Kao što je već rečeno, predstavnici domaćih institucija moraju biti zastupljeni u članstvu Foruma donatora, gdje će pored savjetodavne ulog davati i podatke o izdvajanjima vladinog sektora za implementaciju projekata po određenim oblastima kako bi se našli najbolji modaliteti za udruživanje sredstava i maksimiziranje efekata.
- U procedurama u Parlamentarnoj skupštini BiH su nacrti 3 zakona: o udruženjima, fondacijama i zadužbinama. Da bi se uvela neophodna finansijska kontrola rada NVO-a, **neophodno je da se u Zakon o udruženjima i Zakon o fondacijama uključi član**: „Nadzor finansijskog poslovanja udruženja (fondacija u Zakonu o fondacijama) vrši Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine i druge nadležne institucije“. Pored toga, važno je zadržati članove oba zakona kojima je predviđen inspekcijski nadzor nad radom udruženja i fondacija u primjeni zakona i podzakonskih akata koje provodi Ministarstvo putem upravne inspekcije. Na identičan način i sa istim ciljem potrebno je izvršiti izmjene u entitetskim zakonima.
- **Facilitirati provedbu i poštivanje obaveza preuzetih potpisivanjem međunarodnih dokumenata o efikasnom i transparentnom korištenju pomoći** – Potpisivanje međunarodnih dokumenata o korištenju međunarodne pomoći predstavlja prvi korak u primjeni odredbi i obaveza na koje se potpisnice obavezuju, tako da Bosna i

Hercegovina mora intenzivirati napore na provedbi svih odredbi i unaprjeđenju indikatora kojima se mjeri efikasnost korištenja međunarodne pomoći.

Navedene preporuke predstavljaju osnovni okvir i principe u skladu sa kojima bi trebala djelovati donatorska zajednica u Bosni i Hercegovini i drugi relevantni akteri. Iskustva zemalja u razvoju pokazuju da nema brzog i unificiranog rješenja za razvijanje sistema i okruženja za razvoj transparentnosti i efikasnosti donatorske pomoći, ali je sasvim jasno da netransparentnosti, korupcija, nedostatak harmonizacije i koordinacije direktno umanjuju ili čak potpuno poništavaju učinak donatorske pomoći. Stoga se ovom analizom i završnim preporukama nastojalo prezentirati postojeće nedostatke sistema dodjele, praćenja i evaluacije efekata pomoći u Bosni i Hercegovini kako bi donatorske vlade i agencije, kao i korisnici sredstava povećali svoju odgovornost i kako bi se unaprijedili mehanizmi i usvojile dobre prakse i ostvarili maksimalni napredak i dugoročni rezultati, te stvorili uslovi održivog razvoja.

Izvori:

1. 2012 Aid Transparency Index, dostupno na <http://www.publishwhatyoufund.org/index/2012-index/>
2. Access Info. *Not Available! Not Accessible!* Aid Transparency Monitoring Report, Madrid 2009;
3. Complementary Roles for the OECD-DAC Creditor Reporting System and the International Aid Transparency Initiative, dostupno na <http://www.aidtransparency.net/wp-content/uploads/2009/06/The-relationship-between-IATI-and-CRS-plus-4.pdf>;
4. Faust, J. *Donor Transparency and Aid Allocation*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2011.;
5. FSU u BiH/CPCD, *Pismo -1KM- glava: Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu*. Sarajevo, 2013;
6. FSU u BiH/CPCD, *Na pola puta: Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u BiH za 2010. godinu*. Sarajevo, 2011;
7. International Good Practice Principles for Country-Led Division of Labour and Complementarity, dostupno na <http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/43408412.pdf>; ISBN 9789264125490 (PDF).
8. Ministarstvo finansija i trezora, *Forum za koordinaciju donatora Bosne i Hercegovine. Pregled aktivnosti donatora 2010-2011*. dostupno na http://www.mft.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&view=category&id=31;
9. OECD (2011). *Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration*, OECD Publishing.
10. Operational Framework on Aid Effectiveness, Consolidated text dostupno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st18/st18239.en10.pdf>;
11. OSF BiH grupa autora (ur. Papić, Ž. Autori: Bojičić-Dželimović, V. Čaušević, F. Kušljugić, M. Mijović, Lj. Pajić, Z. Papić, Ž. Sali-Terzić, S. Stojanov, D. Stubbs, P. Udovičić, Z.) *Međunarodne politike podrške zemljama jugoistočne Evrope: Lekcije (ne)naučene u BiH*, Sarajevo: Müller, 2001;
12. Papić, Ž. Ninković, R. Čar, O. *Integritet u rekonstrukciji – Korupcija, efikasnost, održivost u post-ratnim zemljama*, Sarajevo: IBHI, 2007;
13. Papić, Ž; Slijepčević, T; Dmitrović, T; Ninković-Papić, R. *Mit i stvarnost civilnog društva: Uloga civilnog društva u jačanju socijalnog uključivanja i smanjenju siromaštva*. IBHI/FSU u BiH, Sarajevo, 2011;
14. Pariška deklaracija o djelotvornoj pomoći (The Paris Declaration on Aid Effectiveness), dostupno na <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm#Paris>;
15. Žeravčić, G. i Bišćević, E. „Analiza situacije civilnog sektora u BiH“ u: HTSP Ltd/Kronauer Consulting *Prilozi za izradu strategije za uspostavu stimulativnog okruženja za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, 2009;

Ovaj dokument je jedan od rezultata projekta „Uticaj na politike socijalnog uključivanja u BiH“ koji podržavaju Foundation Open Society Institute - Think Tank Fund i Balkan Trust for Democracy, te saradnje sa Fondacijom za socijalno uključivanje u BiH koju podržavaju SDC i OSF BiH. U pripremi dokumenta su učestvovali sljedeći članovi IBHI-ja i FSU u BiH: Žarko Papić, Tatjana Slijepčević, Ranka Ninković-Papić i Tijana Dmitrović. Takođe se zahvaljujemo članovima Savjetodavnog odbora IBHI-ja: Enveru Kazazu, Ivanu Lovrenoviću, Miletu Lasiću, Sinanu Aliću i Svetlani Cenić, na izuzetno korisnim idejama i savjetima. Naravno, sam tekst je odgovornost gore pomenutih autora.