



IZVJEŠTAJ
O PRAĆENJU I PROCJENI EFEKTIVNOSTI DONATORSKE POMOĆI U
SEKTORU PRAVDE U BOSNI I HERCEGOVINI

Sarajevo, 2022. godine

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
1.1 ZNAČAJ UNAPREĐENJA EFEKTIVNOSTI POMOĆI.....	1
1.2 METODOLOGIJA PROCJENE	1
2. PROCJENA EFEKTIVNOSTI POMOĆI	2
2.1 PRINCIP: „VLASNIŠTVO“	2
2.2 PRINCIP: „PRILAGOĐAVANJE“	9
2.3 PRINCIP: „HARMONIZOVANOST“	11
2.4 PRINCIP: „UPRAVLJANJE USMJERENO PREMA REZULTATIMA“	12
2.5 PRINCIP: „UZAJAMNA ODGOVORNOST“	16
3. ZAKLJUČCI	19
4. REZIME MJERA I PREPORUKA UČINKOVITOSTI POMOĆI	21

1. UVOD

Izveštaj o praćenju i procjeni efektivnosti donatorske pomoći u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini (BiH) rezultat je međusobne saradnje institucija sektora pravde u BiH u oblasti koordinisanja donatorske pomoći. Svrha izrade izvještaja je izvršiti procjenu trenutnog stepena efektivnosti donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH i dati preporuke za unaprjeđenja efektivnosti donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH. Cilj izrade izvještaja je pružiti informacije rukovodstvu institucija sektora pravde u BiH i široj javnosti u BiH o efektivnosti donatorske pomoći koja se pruža institucijama sektora pravde u BiH.

1.1 Značaj unapređenja efektivnosti pomoći

Reforme u sektoru pravde u BiH se znatnim dijelom oslanjaju na donatorsku pomoć. Razlog tome je ograničenost budžetskih sredstava institucija sektora pravde u BiH, sporost u reformama javne uprave na uspostavi sistema za planiranje, kao i potreba za unapređenjem institucija sektora pravde u BiH znanjem i neophodnim resursima. S obzirom na negativna globalna makroekonomska kretanja i prateće inflacije što se odražava na dodatno ograničavanje resursa za nužne reforme u Bosni i Hercegovini procjenjuje se tako da će buduće reforme u sektoru pravde u BiH zahtijevati znatne resurse iz dostupne donatorske pomoći. Kako bi se iskazala odgovornost u korištenju resursa i napredak na provođenju reformi važno je postići visok stepen efektivnosti te pomoći. Kada je riječ o raspodjeli donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH treba uzeti u obzir sljedeće: veliki broj institucija sa sve rastućim zahtjevima za resursima radi provođenja reformi u sektoru pravde u BiH, smanjene mogućnosti i dostupnost donatorskih sredstava, rast potreba institucija sektora pravde u BiH za dodatnim finansiranjem, u nedovoljnoj mjeri razvijena koordinacija između institucija sektora pravde u BiH i njihov harmonizovan rad. Iz navedenog proizlazi zaključak kako je efektivnost raspodjele pomoći sektoru pravde u BiH od izuzetnog značaja za uspjeh reformi. Sektor pravde u BiH treba dodatna sredstva kojim bi zatvorio finansijsku konstrukciju za provođenje Strategije za reformu sektora pravde u BiH (SRSP u BiH) na što ukazuju preliminarne finansijske procjene. Uspješno provođenje nacrt reformskih aktivnosti SRSP-a u BiH zahtijeva efektivno, efikasno i održivo konzistentno vodstvo institucija sektora pravde u BiH na provođenju reformi, visok stepen koordinacije i usklađenosti donatorske pomoći spram oblasti reforme definisane SRSP-om u BiH.

1.2 Metodologija procjene

Procjena efektivnosti donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH je zasnovana na načelima Pariške deklaracije iz 2005. godine¹. Donatori i zemlje koje primaju donatorsku pomoć su se u Pariškoj deklaraciji obavezali na praćenje i mjerenje napretka u poboljšanju efektivnosti donatorske pomoći. Izvještaj prati ispunjenje obaveza institucija sektora pravde u BiH po pet principa Pariške deklaracije: vlasništvo, prilagođavanje, harmonizovanost, upravljanje usmjereno prema postizanju rezultata i uzajamna odgovornost. Za svaki princip definisana je grupa indikatora prema kojima se prati uspjeh ostvarenja ciljeva efektivnosti pomoći spram principa. Izvještaj je izrađen na osnovu dostupnih podataka o provođenju reformi u sektoru pravde i javne uprave u BiH, provođenju projekata u sektoru pravde u BiH, dostupnih baza podataka o projektima u BiH i informacija institucija sektora pravde u BiH. Kroz razmatranje dokaza, njihovo potvrđivanje ili opovrgavanje za svaki od pet principa Pariške deklaracije izvještaj identifikuje opšti stepen napretka kao mali, umjeren ili visok, te navodi dokaze na osnovu kojih se daje ocjena.

¹ BiH je od 2010. godine potpisnica Pariške deklaracije.

Izvješće o praćenju i procjeni učinkovitosti donatorske pomoći u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini

U izradi izvještaja, osim baze podataka projekata pomoći Ministarstva finansija i trezora (MFT) i pregleda aktivnosti donatora, korišteni su i drugi dostupni podaci, kao što su donatorski izvještaji o napretku na provođenju projekata i ocjeni efektivnosti u sektoru pravde u BiH.

2. PROCJENA EFEKTIVNOSTI POMOĆI

2.1 Princip: „Vlasništvo“

Vlasništvo je od suštinske važnosti za efektivnost donatorske pomoći i dobre razvojne rezultate. Ono osigurava efektivno vodstvo i koordinisanje institucija sektora pravde u BiH u provođenju SRSP u BiH, te uspostavljanje i održavanje instrumenata koordinisanja sa donatorima. Vlasništvo treba promatrati u smislu kapaciteta sektora pravde u BiH u izvršavanju efektivnog vodstva u razvojnim strategijama i politikama. U ovom dijelu pažnja se usmjerava na postojanje sektorske dugoročne strategije sa kojom donatori usklađuju pomoć, kao i procjenu stepena aktivnog dejstvovanja institucija sektora pravde BiH u radu sa donatorima na identifikovanju potreba za finansiranjem.

Na osnovu niže navedenih dokaza trenutačni stepen napretka u vezi s ovim principom ocijenjen je kao umjeren bez napretka.

1) Strateški okvir za provođenje reformi sektora pravde u BiH (SRSP)

S obzirom na to da je SRSP u BiH za period od 2014. – 2018. godine istekla, a u pogledu produženja važenja strateškog okvira, u procesu konsultacija nadležnih tijela u sektoru pravde i organizacija civilnog društva tokom 2018. godine izrađen je revidisani Akcioni plan SRSP u BiH za period 2019. i 2020. godine. Svrha revidisanja je bila omogućiti nastavak reformi u sektoru pravde u BiH i završiti otpočete aktivnosti, te izvršiti evaluaciju provođenja SRSP u BiH. Na posljednje organizovanoj, 5. Ministarskoj konferenciji (MK), održanoj 25. 03. 2019. godine, članovi MK su upoznati sa odobravanjem revidisanog AP-a SRSP u BiH za 2019. i 2020. godinu od strane vlada entiteta i Brčko distrikta BiH, po čemu je isti upućen na davanje relevantnih mišljenja. Po pribavljenim mišljenjima je upućen Vijeću ministara BiH (VM BiH) na usvajanje. VM BiH je na 19. sjednici održanoj 29. 10. 2020. godine donijelo Odluku o usvajanju revidisanog Akcionog plana. Iako je ova Odluka ranije upućena, njeno usvajanje je u više navrata odlagano iz različitih razloga vezanih uz političke rizike. Kasno donošenje Odluke utjecalo je i na proces praćenja i ocjene provođenja SRSP u BiH, a time i po vjerodostojnost vlasništva nad procesom upravljanja reformi.

Prihvatajući navedene rizike, a kako bi blagovremeno izradili novi strateški okvir reforme sektora pravde u BiH, nadležne institucije za koordinaciju procesa praćenja provođenja važeće SRSP u BiH tokom 2020. godine su pokrenule proces izrade. Kako bi odgovorili zahtjevima EU integracija i uskladili se sa vremenskim okvirom podrške EU reformama u BiH novi strateški okvir reforme sektora pravde u BiH je predviđen za period od 2021. do 2027. godine. U vezi s tim Ministarstvo pravde BiH (MP BiH), kao jedna od nadležnih institucija za koordinaciju, je u partnerstvu sa drugim institucijama u sektoru pravde u BiH, usaglasilo metodologiju i izradilo izvještaj o samoprocjeni (interne evaluacije) provođenja SRSP u BiH i pratećeg AP-a, te definiralo korake i izradilo Analizu trenutačnog stanja u sektoru pravde u BiH (SWOT).

Početkom 2021. godine izrađen je Izvještaj o provođenju SRSP u BiH za 2020. godinu (Izvještaj), nakon čega su provedene javne konsultacije, pribavljena potrebna mišljenja, po čemu je upućeno Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH (GS VM BiH), radi uvrštavanja u dnevni red sjednice VM BiH. VM BiH je usvojilo predmetni Izvještaj na 38. sjednici od 26. 05. 2021. godine.

Izvanredno stanje, koje je bilo proglašeno na cijeloj teritoriji BiH zbog pandemije virusa Covid – 19, uveliko je utjecalo na sam rad i funkcionisanje mehanizama za praćenje i provođenje SRSP-a u BiH i njenog AP-a.

Tokom 2021. godine VM BiH Rješenjem (25 sjednica od 05. 02. 2021. godine) formira Radnu grupu za izradu SRSP-a u BiH i pratećeg AP-a (dalje u tekstu: Radna grupa), a koju je imenovao ministar pravde BiH. Po formiranju Radne grupe razmatrani su i finalizovani ranije izrađeni akti Izvještaja o samoprocjeni i Analizi stanja u sektoru pravde u BiH, te je intenzivirana izrada nacrtu SRSP-a u BiH i AP-a. Zbog pandemije virusa Covid 19, metodologija koja je korištena pri izradi SRSP-a u BiH i AP-a obuhvatala je široke elektronske konsultacije o pravcima reforme sektora pravde u BiH.

Za SRSP u BiH utvrđena je vizija i misija, te definisan opšti cilj reforme. Podijeljena je na pet reformskih oblasti SRSP u BiH od kojih svaka ima određen broj podoblasti. Za svaku od reformskih oblasti definiran je po jedan posebni, strateški, cilj i određen broj operativnih ciljeva, a s ciljem rješavanja najvažnijih pitanja koja su utvrđena analizom stanja. Provođenje operativnih ciljeva doprinosi ostvarenju opšteg i posebnih ciljeva. Operativni ciljevi utvrđeni SRSP-om u BiH i AP-om su razrađeni po aktivnostima. Prednacrt SRSP-a u BiH za period 2021. – 2027. godine je izrađen i razmatran polovinom godine među članovima Radne grupe za izradu SRSP-a u BiH i Akcionog plana, međunarodnim organizacijama u BiH, profesionalnom zajednicom u BiH, nevladinim organizacijama i predstavnicima donatorskih organizacija u BiH. Uporedo je izrađen i konsultiran Pregled indikatora SRSP u BiH među članovima Radne grupe, a koja uključuje i pet predstavnika organizacija civilnog društva, potpisnica Memoranduma o saradnji, kao i sa međunarodnim organizacijama u BiH, profesionalnom zajednicom u BiH i drugim organizacijama civilnog društva i donatorima u BiH. Po tome je izrađen nacrt AP-a koji je razmatran i konsultiran na isti način kao i prethodni akti. U procesu konsultacija najveći doprinos izradi imali su predstavnici Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV) BiH koji su analitičkim radom dopunili i dali prijedloge za unapređenje sadržaja strateškog dokumenta i AP-a, kao i Pregleda indikatora.

Kako bi SRSP u BiH i AP bili provodivi i cjeloviti sadržajem, kao jedan od narednih koraka, je izradu Plana koštanja SRSP u BiH prema SIGMA i regionalno izrađenoj metodologiji procjene koštanja, a za što ne postoje dovoljno razvijene sposobnosti nadležnih institucija zbog čega se iskazuje potreba za stručnom tehničkom podrškom. Uzimajući u obzir kako zbog različitih ograničenja u radu ova podrška nije osigurana aktivnosti izrade Plana koštanja će se zasnivati na dosadašnjem iskustvu i korištenju dostupnih metodoloških vodič alata, te primjera procjene koštanja strateškog okvira Reforme javne uprave i podnošenju zahtjeva za korištenje mehanizama brze donatorske tehničke podrške (Podrška procesu EU integracija). Jedan od nedostataka prethodnih strateških ciklusa kojim se unapređuje proces strateškog planiranja i vlasnički odnos je namjera pripreme Plana provođenja evaluacije. Nakon ovih koraka predstoji upotpunjavanje nacrtu AP-a, provođenje javnih konsultacija putem web platforme eKonsultacije, razmatranje i usvajanje opravdanih primjedbi i prijedloga, integracija u nacrtu akata, te takav prijedlog SRSP-a u BiH i AP-a uputiti MK-a na utvrđivanje, a po tom upućivanje prijedloga Vijeću ministara BiH, Vladama FBiH i RS-a i Pravosudnoj komisiji Brčko distrikta (PK BD) BiH. MP BiH u ograničenoj mjeri izvještava javnost o fazama izrade strategije.

Izvješće o praćenju i procjeni učinkovitosti donatorske pomoći u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini

Pored ranije navedenih izazova i rizika rad Radne grupe ograničen je izuzimanjem Ministarstva pravde RS-a od augusta 2021. godine u fazi konsultacija na nacrt AP-a.

2) Usklađivanje planova i SRSP-a u BiH

SRSP u BiH je usklađena sa relevantnim strateškim dokumentima u BiH, kao što su: Strateški okvir za BiH, Strategija integrisanja BiH u EU, Strategija reforme javne uprave, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Strategija prevencije i borbe protiv korupcije itd. Na ovaj način osiguran je harmonizovan doprinos sektora pravde u BiH razvoju u BiH. Sa izradom SRSP-a u BiH, u sektoru pravde u BiH je otpočela ili je okončana izrada određenog broja strategija koje se bave posebnim pitanjima iz ovog sektora, kao što su Državna strategija za rješavanje predmeta ratnih zločina u BiH, Strategija borbe protiv maloljetnog prijestupništva na entitetskim nivoima i Strategija tranzicione pravde u BiH, a sa kojima su povezane i same pojedine reformske aktivnosti.

Tokom 2019. godine Ministarstvo pravde BiH je izradilo Informaciju o izradi Strategije tranzicione pravde u BiH i njegovom AP-u, te ih uputilo Generalnom sekretarijatu (GS) VM BiH, koju je VM BiH razmatralo na 175. sjednici od 23. 07. 2019. godine i usvojilo. Po tom zaključku zaduženo je Ministarstvo ljudskih prava i izbjeglica (MPLJPI) i MP BiH da radni nacrt Strategije sa Akcionim planom usaglase sa mjerodavnim nivoima vlasti i institucijama, te po tom se dostave VM BiH, vladama entiteta i vladi BD na razmatranje i usvajanje.

Vijeće ministara BiH je na izvanrednoj 29. sjednici održanoj 24. septembra 2020. usvojilo revidisanu Državnu strategiju za rad na predmetima ratnih zločina zajedno sa Dodatkom B, koji je sačinjen kao rezultat dijaloga i kompromisa svih strana uz pomoć međunarodne zajednice, a posebno Delegacije EU u BiH. Na njeno usvajanje se čekalo od jula 2018. godine. Strategija Bosni i Hercegovini pruža neophodni okvir za efikasnije procesuiranje neriješenih predmeta ratnih zločina, navodeći jasne kriterije za prenošenje predmeta na sudove i tužilaštva niže instance, što Tužilaštvu BiH omogućava fokusiranje na najsloženije predmete.

Pred nama je izazov nedostatka kvalitetne organizacione i situacione analize sačinjene u formi Funkcionalnog pregleda sektora koja bi otklonila ili bar djelomično uticala na bolje razumijevanje učesnika sektora pravde o ulogama, odgovornostima i preciznije razdijeljenim nadležnostima istih za provođenje politika sektora pravde u BiH. Stojimo i pred izazovom da se izradi dokument strategije koji odgovara najnovijim standardima upravljanja definiranim prema načelima SIGMA-e za dobro upravljanje i pripadajućem alatu, metodološkom vodiču, za strateško planiranje. Već navedeni izazovi izrada Planova koštanja i Planove evaluacije će se pokušati prevladati u narednom periodu nastavljajući kroz rad graditi vlastite kapacitete, ali i nastavkom nedovršenih reformi u oblasti izrade politika, koordinisanja i strateškog planiranja u pogledu jednoobraznosti pripreme sektorskih strategija u BiH, kao i javnih finansija koji uključuju prelazak s linijskog na programski budžet svih nivoa vlasti u BiH, te izgradnju kulture i s njom kapaciteta strateškog i projektnog planiranja.

U cilju otklanjanja i umanjenja rizika preklapanja određenih aktivnosti, provođenje strategija, koje se tiču institucija sektora pravde u BiH, treba biti jednoobrazno koordinisano putem postojećih mehanizama kao što je za praćenja provođenja SRSP u BiH, a često nije slučaj. Radi optimizovanja provođenja potrebno je u godišnje planove rada institucija sektora pravde u BiH unijeti aktivnosti definirane AP-om SRSP u BiH, a što je i sama obaveza navedena tim aktom.

Iako je takva potreba ranije bila evidentna značajan broj institucija sektora pravde u BiH nije izradio niti harmonizovao svoje strateške i operativne planove sa SRSP-om u BiH zbog čega i novi pristup AP-u.

Dobrim dijelom je tako što većina institucija sektora pravde u BiH nema institucionalizovanu funkciju strateškog planiranja, a isto tako ni razvijene kapacitete za izradu strateških i operativnih planova što otežava zadržavanje institucijske memorije prilikom izgradnje tih kapaciteta kroz reformu javne uprave i sektora pravde. Funkcija strateškog planiranja institucionalizovana je pri MP-u BiH, Federalnom ministarstvu pravde (FMP) i VSTV-u BiH. Raniji pokušaji izgradnje kapaciteta, bez uspostavljene institucionalizovane funkcije strateškog planiranja kod drugih institucija, a zbog ad hoc pristupa i nezadržavanja memorije o tome, nisu se održali. Sistemski odgovoran pristup institucija sektora pravde u BiH institucionalizaciji funkcije i izgradnji kapaciteta za strateško planiranje preduslov su za izradu, a potom i usklađenost institucijskih planova i sektorske strategije, kao i njihove kvalitete i većeg stepena provodivosti.

Zajedno sa izradom novog strateškog okvira tokom 2021. godine MP BiH, VSTV BiH i FMP su izradili vlastite srednjoročne planove rada za period od 2022. do 2024. godine koji su harmonizovani sa nacrtom SRSP-a u BiH. Izazov predstavlja nestabilna politička situacija zbog čega VM BiH ne razmatra i ne usvaja strateške planove i srednjoročne programe rada. Zbog povezanosti procesa srednjoročnog programiranja rada VM BiH i institucija ni MP BiH nije u mogućnosti donositi vlastiti srednjoročni plan rada čime se ograničava provođenje planova.

3) Ograničeni kapaciteti koordinisanja donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH

MP BiH i VSTV BiH, kao institucije koje su ranije uspostavile jedinice za upravljanje projektima pomoći, su nastavili jačati svoje kapacitete za mobilizovanje i koordinisanje donatorske pomoći. Iako su takve funkcije uspostavljene u FMP-u i MP RS-a izgradnja kapaciteta je bila ograničena smanjenim obimom donatorske pomoći i nedostatkom planova izgradnje kapaciteta, te prepoznavanja vodstva institucije da sa jakom funkcijom upravljanja donatorskom pomoći se povećava apsorpcija te pomoći instituciji. U kantonalnim ministarstvima pravde i PK BD-u BiH funkcija upravljanja donatorskom pomoći je neizgrađena i neprofilirana, te se dodjeljuje u rad postojećem kadru po potrebi i mogućnosti institucije. Visok stepen decentralizacije sektora pravde u BiH, odnosno veliki broj institucija sa vlastitim nadležnostima, zahtijeva visoko razvijenu funkciju koordinacije donatorske pomoći, koja bi bila sposobna da u kratkom vremenu i kvalitetno odgovori investicionim prilikama za razvoj institucija. Tokom 2021. godine, kao i prethodne, organizacija sastanaka informisanja donatorske zajednice je bila ograničene pandemijom virusa Covid 19, nestabilnom političkom situacijom i tek započetim procesom izrade SRSP-a u BiH. Cijeneći trenutak i rizik po vjerodostojnost namjere za reformama održavanje sastanka je odloženo do stvaranja pretpostavki koji se tiču rada institucija sektora pravde u BiH kao sektora i finalizacije nacrtu SRSP-a u BiH.

Koordinišući donatorsku pomoć i prateći provođenje projekata pomoći u sektoru pravde u BiH, kao alat upravljanja donatorskom pomoći, i u proteklom periodu MP BiH je ažurirao bazu kontakata donatora u sektoru pravde u BiH i listu tekućih i provedenih projekata.

Svake godine važenja strateškog okvira izrađuje/ažurira se i Mapa pokrivenosti strateških programa i pripadajućih aktivnosti iz SRSP-a u BiH sa projektima donatorske pomoći. Kako je tokom 2021. godine započela izrada novog strateškog okvira izrada Mape pokrivenosti ovisi od završetka tih aktivnosti s obzirom da podrazumijeva mapiranje reformskih aktivnosti spram projekata pomoći.

Iako je izrada započeta to se početak može očekivati po finalizovanju strateških akata. Mapa predstavlja jedan od ključnih alata upravljanja i koordinisanja donatorske pomoći koja ima za cilj upoznati institucije, donatorske organizacije i drugu zainteresovanu javnost o udjelu donatorske pomoći u provođenju najvažnijih strateških reformskih programa u sektoru pravde u BiH. Svrha Mape je maksimalizacija rezultata/ishoda projekata pomoći, doprinijeti efikasnijoj raspodjeli resursa, kao i donošenju kvalitetniji, na dokazima zasnovanih, odluka o ulaganju u prioritetne, a sa donatorskom pomoći slabije ciljane oblasti reforme, uz nastojanje da se izbjegne duplikovanje i preklapanje aktivnosti i troškova.

Dok je redefinisani instrument pomoći EU IPA II započeo uspostavu sektorskog pristupa, to nasljednik IPA III pretpostavlja potpuni prelazak sa projektnog na sektorski pristup. U tom kontekstu nastojanja institucija sektora pravde za uvođenjem ovog pristupa, što je definirano isteklim, a i nacrtom SRSP u BiH, od izuzetnog je značaja po apsorpcionu moć sektora za korištenjem donatorskih sredstava. U principu sektorski pristup podrazumijeva uspostavljanje sektorskih radnih organa osposobljenih i zaduženih za programiranje, provođenje i praćenje projekata pomoći koji omogućuju ostvarivanje zadanih operativnih i strateških ciljeva. Plan za uspostavu sektorskog pristupa bio je integralni dio IPA sektorskog planskog dokumenta, a sadržavao je i aktivnosti predviđene SRSP-om u BiH. Brojni faktori, od političke nestabilnosti, smanjivanja dostupnosti resursa zbog slabe apsorpcije BiH pomoći, kao i same pandemije uticali su na to da se tokom 2021., kao i 2020. godine, smanji aktivnost vezana uz izgradnju kapaciteta. U tom pogledu izgradnja kapaciteta se odnosila na osposobljavanje uz rad i davanjem uputstava manje osposobljenim institucijama, za postojeće procese programiranja i pripreme projekata pomoći, a oslanjajući se na elektronsku komunikaciju zbog ograničenja zajedničkog rada u grupi više ljudi sprečavajući širenje pandemije.

U pogledu programiranja EU pomoći Evropska komisija (EK) je usvojila godišnji državni program IPA 2020. godine za Bosnu i Hercegovinu, te je Bosni i Hercegovini dostavila Finansijski sporazum, nakon čega je slijedila procedura potpisivanja i ratifikovanja tog sporazuma, a koja je završena u septembru 2020. godine sa čime su sredstva postala operativna. U 2020. godini, u postupku programiranja Višedržavne IPA II (VIPA), MP BiH je provelo konsultacije s nadležnim institucijama sektora pravde u BiH. Također, institucijama je prosljeđena obavijest da je EK-a izvršila reprogramisanje IPA-e 2019. i 2020. godine Višedržavnih programa za potrebe borbe sa posljedicama pandemije Covid-19 u zemljama korisnicama IPA II, a na što je VM BiH dalo saglasnost. Na ovaj način se omogućava Bosni i Hercegovini da sredstva budu brzo dostupna kao odgovor na posljedice izazvane pandemijom Covid-19. MP BiH je tokom 2021. godine prosljedilo ključnim partnerskim institucijama informacije o usvojenim odlukama u okviru programa Višedržavne IPA II. i izmjenama programa VIPA 2019. i 2020. godine.

Početak 2021. godine je MP BiH provelo konsultacije sa ključnim partnerskim institucijama vezano za potrebu dostave komentara na prijedloge akcija u okviru procesa programiranja VIPA III. 2021.-2022. godine i dostavilo doprinose kancelariji IPA koordinatora radi integracije i upućivanja EK-a. Takođe VM BiH dalo je saglasnost za preusmjeravanje sredstava iz državnih programa IPA 2018., IPA 2019. i IPA 2020. godine za Bosnu i Hercegovinu za potrebe odgovora na Covid –19 i za migrantsku krizu, kako je to predložila Delegacija EU u BiH. Bitno je napomenuti da će sve aktivnosti na koje je uticala predložena realokacija biti uključene u Akcione dokumente 2021. ili 2022. godine, odnosno da se planiraju finansirati u prvim programskim godinama unutar IPA III.

U 2020. godini i dijelom 2021. godini, MP je, u saradnji sa kancelarijom IPA koordinatora, radilo na pripremi za korištenje novog Instrumenta pretpristupne pomoći Evropske unije za period 2021.-2027. godine (IPA III). Novitet ove pomoći je da se alokacije ne dodjeljuju pojedinačno za zemlje već regiji zemalja pristupnica EU. U tu svrhu MP BiH je početkom godine obavilo konsultacije sa mjerodavnim institucijama u sektoru pravde u BiH i izvršilo analizu postojećih sektorskih planskih dokumenata i mapiranje postojećih sektorskih strategija u BiH.

U julu 2020. godine DEU je kancelariji IPA koordinatora dostavila listu cjelodržavnih prioriteta za pripremu idejnih projekata (Action Fiche-AF), kao i mjere za socio-ekonomski oporavak od posljedica Covid-19, ističući da su referentni dokumenti za programisanje IPA-e strategije koje se u kontekstu Bosne i Hercegovine shvaćaju kao sektorske strategije koordinisane ispred svih nivoa vlasti u BiH. Iako je to ranije bila praksa do kraja 2020. godine pravni i strateški okvir IPA III nisu bili usvojeni. Na poziv EK-a kancelarija IPA koordinatora je, u saradnji sa mjerodavnim institucijama, pripremila prijedloge idejnih projekata IPA III 2021./2022. programske godine radi rezervisanja dvogodišnje finansijske alokacije iz IPA III za BiH. U skladu s time, MP BiH je u konsultaciji sa drugim nadležnim institucijama dao stručni doprinos u pripremi idejnih prijedloga u okviru prozora 1 (Vladavina prava, osnovna prava i demokratija), tematskog prioriteta 1 (Pravosuđe). Paket prijedloga idejnih projekata Bosne i Hercegovine kancelarija IPA koordinatora je u augustu 2020. godine dostavila na razmatranje i ocjenu mjerodavnosti od strane EK/DEU. Komentari EK na prijedloge idejnih projekata su dostavljeni kancelariji IPA koordinatora u decembru 2020. godine. Usljed nedostatka napretka o pitanjima reforme pravosuđa i činjenice da projektni prijedlog zahtjeva suštinsku reviziju, Evropska komisija je predložila smanjenje opsega AF-a IPA 2022. godine za pravosuđe, te shodno tome, smanjenje njegovog budžeta uz uslov da se sve akcije mogu podržati u predstojećim godišnjim paketima ako se postigne napredak unutar sektora. Koordinišući i prateći ovaj process, kancelarija IPA koordinatora je u konsultacijama sa mjerodavnim institucijama nastavila dalje razvijati AF-ove u projektne prijedloge u formi Akcionog dokumenta (AD).

Početkom 2021. godine DEI je kroz konsultacije pokrenula izradu posebnog višegodišnjeg planskog dokumenta za IPA III pod nazivom Strateški odgovor (SO) za period 2021.-2024. godine, a koji predstavlja odgovor zemlje na zahtjeve EK, odnosno strateški dokument EK za IPA III pod nazivom Programski okvir za period 2021.-2027. godine. To je strateški akcioni plan korištenja IPA III sa identificiranim prioritetima za navedeni period.

Tokom februara MP BiH je dostavilo kancelariji IPA koordinatora doprinose za I. dio SO odgovora za Tematski prioritet 1 – Pravosuđe. Takođe tokom februara, na zahtjev kancelarije IPA koordinatora, MP je kroz razgovor i konsultacije sa entitetskim ministarstvima pravde i PK BD dalo doprinose za pripremu II. dijela SO za Tematski prioritet 1 - Pravosuđe, uz popunjavanje obrasca prijedloga AF-ova za IPA III 2023./2024. godine. Krajem 2021. godine EK-a je dostavila komentare na prijedlog IPA III Strateškog odgovora za BiH, nakon čega je izrađena revidisana verzija IPA III SO za BiH.

Nakon što je EK dostavila komentare na prijedloge AF-ova IPA 2022. godine, uključujući komentare na AF „EU podrška pravdi (EU Support to Justice)“, kancelarija IPA koordinatora je pokrenula proces programisanja i pripreme AD-a. U sklopu pripreme za razradu projekata u AD-u IPA 2022. godine, a uzimajući u obzir smanjenje budžeta, kancelarija IPA koordinatora je ponovila proces konsultacija i revidisanja istog, a za što je MP BiH dao stručan doprinos, uključujući i određivanje prioriteta i koordinaciju doprinosa entitetskih ministarstava pravde.

Nakon što je kancelarija IPA koordinatora izradila prvobitnu procjenu zrelosti pripremljenih prijedloga AD-ova, sa ciljem da što bolje odgovore zahtjevima procjene koju će provoditi EK-a, nacrti AD-ova su upućeni Vijeću ministara BiH i po saglasnosti EK-a na komentare i donošenje Odluke o njihovom prihvaćanju.

U decembru 2021. godine Evropska komisija je usvojila zvaničnu verziju dokumenta IPA III Programski okvir za period 2021.-2027. godine.

IPA III donio je veće izazove po institucije u BiH dovodeći u pitanje spremnost institucija BiH za korištenje tih sredstava. Iako su pripremljeni planski i projektni dokumenti, nepostojanje pravnog i strateškog okvira, a niti dogovora institucija u BiH o modalitetima koordinacije i institucionalnih uloga i odgovornosti u procesu planiranja i programisanja IPA III ozbiljno se narušava princip sektorskog pristupa, naročito ako se u obzir uzme visoka stopa decentralizovanosti upravljačkih nivoa, slabih kapaciteta, različitog shvatanja uloga i odgovornosti, te slabe koordinacije između i unutar institucija koje bi trebale sačinjavati sektore. Isto ukazuje na značaj planiranih aktivnosti koje postaju prioritetom, a to je da je prvo potrebno postići široki konsenzus i jasnije razgraničenje uloga i odgovornosti institucija za korištenje instrumenata pomoći u izgradnji kapaciteta i provođenju politika koje su usko vezane uz procese EU integracija, kao i o modalitetima upravljanja donatorskom pomoći.

4) Preuzimanje vodstva u koordinisanju pomoći na svim nivoima

BiH je suočena s ozbiljnim problemom povlačenja sredstava iz IPA pomoći kao najvećeg izvora donatorske pomoći, a koji je već ranije dovodio do odgađanja ili otkazivanja dijela IPA pomoći namijenjene nadležnim institucijama u BiH, realokujući istu na druge sektore ili potpunim povlačenjem sredstava iz BiH. Razlog tome je neispunjavanje uslova zadanih kroz preuzete obaveze zbog slabog sistema koordinisanja institucija u BiH. U Izvještaju za BiH za 2021. godinu EK navodi da je BiH u oblasti pravosuđa i osnovnih prava dostigla određeni nivo pripremljenosti bez napretka, dok je rad pravosuđa ocijenjen kao u ranoj fazi/dostignut određeni nivo pripremljenosti. Nije postignut napredak po pitanju ključnog prioriteta 6 iz Mišljenja, a tri od četiri preporuke iz 2019. godinu nisu provedene. Vlasti i pravosuđe poduzele su ograničene mjere u vezi sa nalazima iz Izvještaja stručnjaka o pitanjima vladavine prava („Priebeov izvještaj“).

Istekom 2020. godine prestao je važiti strateški okvir reformi u sektoru pravde u BiH. Koordinacija donatorske pomoći usko je vezana uz provođenje reformi sektora i njeno praćenje, a koje u 2021. godini nije bilo zbog opravdano kasnije izrade novog strateškog okvira.

Vezano uz kapacitete za koordinaciju i upravljanje potrebno je istaći da je još početkom 2016. godine otkazan projekat EU koji je imao za cilj jačanje kapaciteta za strateško planiranje i programisanje budžeta, kao i jačanje mehanizma koordinisanja u sektoru pravde u BiH, a dodatno tomu novi projekat IPA 2018. godine sa istim prijedlogom pomoći jačanju ovih kapaciteta još nije započet. Pored navedenog tokom 2019. godine otkazan je projekat Švajcarske razvojne agencije i UNDP-a koji se namjeravao baviti aktivnostima na unapređenju koordinisanja donatorske pomoći svih upravnih nivoa.

2.2 Princip: „Prilagođavanje“

Na osnovu principa prilagođavanja procjenjuje se stepen u kojoj mjeri donatori zasnivaju svoju podršku na postojećim sektorskim i institucionalnim strategijama, te u kojoj mjeri donatori koriste domaće sisteme i postupke finansijskog poslovanja, uključujući i javne nabavke. Složenost strukture institucija i nedostatak efektivnih mehanizama koordinisanja u BiH predstavlja veliki izazov prilagođavanju donatorske pomoći. Sektor pravde u BiH, kao i mnogi drugi visoko je decentralizovan i sa visokim stepenom nekoordinacije planiranja i provođenja politika, iako postoji sektorska strategija. Nedosljedno provođenje strategije i zastoji u svim reformama, posebno reforme javne uprave razlog su zašto i dalje ustrajava nizak nivo donatorske upotrebe sistema u BiH. Instrumenti koordinisanja i postupci vođenja evidencija i izvještavanja o pomoći, također su nepotpuni, ali i zbog nedosljednosti oko upravljanja istih donatorima dodatno otežava korištenje sistema u BiH u značajnijoj mjeri.

Na osnovu niže navedenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi s ovim principom ocijenjen je kao umjeren bez napretka.

1) Donatori svoju podršku zasnivaju na sektorskoj strategiji

Donatori u BiH podržavaju uvođenje sektorskog pristupa u provođenju sektorskih razvojnih strategija, posebno stoga što omogućavaju stratešku usklađenost donatorske pomoći sa državnim prioritetima, povećanje efektivnosti finansijske pomoći (veća mogućnost zajedničkog dejstvovanja i smanjeni poslovni troškovi), usaglašavanje sredstava iz budžeta domaćih institucija sa donatorskom pomoći i kreditima međunarodnih finansijskih institucija, te uvid u dugoročne efekte vanjske pomoći. Kao što je spomenuto kod vlasništva, EK se putem uspostave sektorskog pristupa opredijelila da će svoje finansiranje zasnivati isključivo na razvojnim sektorskim strategijama korisnika. Značajni donatori u sektoru pravde u BiH poput SIDA-e, UNDP-a, USAID-a, te vlada Norveške i Švicarske svoju razvojnu pomoć zasnivaju na sektorskoj strategiji ili konsultacijama sa institucijama čije prioritete su uvrstili u svoje srednjoročne razvojne planove.

2) Korištenje domaćih sistema se uglavnom još izbjegava

Osnovni pregled projekata koji se provode u sektoru pravde u BiH, preuzetih iz baze podataka MFT-a, pokazuje da većina donatora koristi vlastite ili neke druge nevladine strukture, preko kojih vrši ugovaranje i provođenje projekata. Projekti koji se provode unutar VSTV-a BiH ostaju izuzetak od toga. Kapaciteti za to su ranije uspostavljeni i sada su u značajnoj mjeri razvijeni uz opsežno iskustvo godina upravljanja donatorskom pomoći kroz zakonski mehanizam za upravljanje projektima pomoći uspostavljenim u Sekretarijatu VSTV-a BiH, a time oslanjajući se na domaće sisteme javnih nabavki i revizije.

Kao jedan od modaliteta pomoći EU je i podrška budžetu sektora kojim se prenosi ovlast upravljanja sa EU na zemlju korisnicu. Za korištenje istog potrebno je ispuniti pretpostavke sektorskog pristupa, a dio njih se odnosi i na pretpostavke razvijenosti sistema javnih finansija. Podsjećanja radi EU je tokom 2014. godine pokrenula projekat IPA 2012. godine „Podrška budžetima za rješavanje predmeta ratnih zločina“, ali je zbog neispunjavanja pretpostavki nužnih za upravljanje budžetskom podrškom u sektoru ova pomoć promijenila status iz podrške budžetu u grant sredstva Ministarstva finansija i trezora (MFT).

Korisnici ovog projekta bili su sudovi i tužilaštva uključeni u provođenje Strategije za rješavanje predmeta ratnih zločina u BiH, a MP BiH provodi aktivnost: „Podrška radu Odsjeka krivične odbrane MP BiH (OKO) angažovanjem dodatnog kadra, jačanju kapaciteta zaposlenog i dodatnog kadra, te finansiranja mjerodavnih materijalnih i investicionih troškova radi efikasnog rješavanja predmeta ratnih zločina“.

3) Slab sistem javnih finansija i nabavki, te njihova upotreba

Informacioni sistem upravljanja budžetom u potpunosti je operativan. Uspjeh provođenja projekta „Informacioni sistem upravljanja budžetom“ se ogleda u tome što svi korisnici budžeta BiH imaju pripremljen DOB za period 2022.-2024. godine i budžet za 2022. godinu, u skladu s unaprijed usvojenim i dogovorenim budžetskim kalendarom. Za daljnje jačanje domaćih sistema finansija i nabavki provodi se više projekata koji se finansiraju iz IPA sredstva i drugih donatorskih sredstava. To su projekti iz oblasti reforme javne uprave u oblasti unapređenja upravljanja javnim finansijama. Kao što je ranije spomenuto za sve projekte, pa tako i ove, ne postoji usaglašen stav na njihovoj provođenju, što utječe na slabo povjerenje i skorašnji prelazak donatora na korištenje domaćih sistema. Institucije sektora pravde na državnom nivou su harmonizovale tok i vremenske okvire aktivnosti u vezi sa svim fazama u postupku strateškog planiranja i pripremanja budžeta. Zakonima o razvojnom planiranju na nivou entiteta i kantona je to isto urađeno tokom 2020. i 2021. godine pri čemu se sada nalaze u ranoj fazi uvođenja procesa sistemskog planiranja. Isto tako na nivou Brčko distrikta doneseni su novi propisi o razvojnom planiranju, ali još nisu potpuno u upotrebi. Tokom 2020. i 2021. godine bilo je pokušaja da se donese novi Zakon o javnim nabavkama BiH. Donošenje ovog zakona jedna je od preporuka EK, a omogućila bi ispunjavanje jedne od pretpostavki za prelazak na korištenje domaćih sistema u BiH.

Kao redovite planske aktivnosti edukacije, a i kao planske aktivnosti pojedinih projekata osoblje institucija sektora pravde u BiH se uključuje u obuke za unaprjeđenja znanja i vještina u područjima pripremanja i izvršenja budžeta, kao i javnih nabavki, ali u nedovoljnoj mjeri za sistemski razvoj kapaciteta, kao i za postizanje usklađenosti i povezanosti institucija sektora pravde u BiH na provođenju SRSP-a u BiH. Sektor pravde u BiH je provodeći sporazum pomoći zaključen između EK i BiH na provođenju IPA 2012., 2013., 2017. i 2019. godine projekta podrške budžetu, a potom grant podrške za rad na predmetima ratnih zločina čime je iskazano povjerenje u domaće sisteme za sektor. Zahtjev EK-a za promjenu modaliteta pomoći sa budžetske pomoći na grant ukazao je na potrebu daljnje izgradnje sistema i potrebu čvrstog opredjeljenja domaćih vlasti za nastavak provođenja započetih reformi sektora pravde i javne uprave.

2.3 Princip: „Harmonizovanost“

U pogledu principa harmonizovanosti posmatramo u kojoj mjeri su aktivnosti donatora harmonizovane, transparentne i zajednički efektivne. Za sektor pravde u BiH to podrazumijeva saradnju sa donatorskom zajednicom u BiH na provođenju prioriteta sektora pravde u BiH. Dodatno to podrazumijeva da donatori putem harmonizovanih aktivnosti odstupaju od svog dosadašnjeg pristupa samostalnog djelovanja i koriste udružene misije, te putem zajedničkih postupaka smanjuju poslovne troškove za zemlju i za sebe, čime pomoć čine efektivnijom.

Na osnovu niže navedenih dokaza, trenutačni stepen napretka u vezi s ovim principom ocjenjuje se kao umjeren.

1) Donatorske organizacije koriste instrumente koordinisanja kao alat harmonizovanja donatorske pomoći, ali u nedovoljnoj mjeri

Forum za koordinisanje donatora sastavljen je od preko 20 značajnih donatorskih agencija/finansijskih institucija u BiH, a čijim radom moderiše MFT. Sa ciljem veće harmonizovanosti aktivnosti i poboljšanja saradnje unutar donatorske zajednice u BiH, Forum za koordinisanje donatora je 2006. godine inicirao izradu izvještaja „Pregleda aktivnosti donatora u BiH“, a zadnji je izrađen za 2020. godinu.

Pregled, kao alat za bolje upravljanje informacijama o pomoći, se sastoji od dvije komponente: online baze podataka projekata, koja prikazuje projektne aktivnosti donatora u BiH i projektnog izvještaja, koji daje pregled doprinosa ovih aktivnosti sektorskim reformama. U 2019. godini održan je jedan sastanak ovog foruma. Usljed izvanrednih okolnosti izazvanih Covid virusom sastanci Forum za koordinisanje donatora nisu održavani tokom 2020. i 2021. godine. U izvještaju „Pregleda aktivnosti donatora u BiH“ se navodi kako je BiH alocirano 253,56 milijuna evra grant sredstava pomoći, a od toga je isplaćeno 92,5 %. Oblasti vladavine prava i osnovnih prava je isplaćeno 28,36 miliona evra, a što predstavlja iznos uvećan za 2% od izvorno alociranih sredstava. Ključni donatori sektora pravde, kao članovi ovog foruma, aktivno koriste bazu projekata kao alata harmonizovanja donatorske pomoći, ali uglavnom, na strateškoj, a manje na operativno projektnom nivou gdje izostaju puni efekti sinergije.

2) Donatori pokušavaju uspostaviti formalizovan postupak koordinisanja i harmonizovanja postupaka za izvještavanje, budžete, upravljanje finansijama i javne nabavke

BiH su trenutno dostupna sredstva iz fondova IPA II, te regionalna i prekogranična saradnja. IPA fondovima u ime BiH upravlja DEU u BiH. Naime, EK je zadržala ovu nadležnost iz razloga što institucije BiH još nisu uspostavile neophodne funkcije i strukture potrebne za decentralizovanim upravljanjem IPA fondovima. Vežano za uspostavu tih funkcija i struktura, na osnovu dostupnih podataka, još uvijek nema značajnijih pomaka, što dovodi u pitanje samo korištenje pomoći i nadalje mogućnosti BiH da bude aktivni akter kohezionih fondova. Za DEU u BiH 2012. godina bila je prekretnica kada je u pitanju formalizovanje postupka koordinisanja i harmonizovanja postupaka za izvještavanje, upravljanje finansijama i javne nabavke.

S obzirom na to da je EK, a time i DEU u BiH, započela sa primjenom sektorskog pristupa dodjele novčane pomoći iz IPA fondova, razrađena je, razmotrena i donesena odluka zemalja EU, članica Pariške deklaracije okupljene oko EK-a, koje su izrazile spremnost na uspostavu efektivnije pomoći. Sektorski pristup ima za cilj uspostaviti „vlasništvo“ institucija u BiH nad politikama, kao i nad donošenjem odluka o dodjeljivanju sredstava potrebnih za pojedine sektore, u ovom slučaju sektor pravde u BiH.

Okvirni sporazum između BiH i EK-a o aranžmanima za provođenje finansijske pomoći EU za BiH u okviru IPA II je stupio na snagu 2015. godine. U standardnoj proceduri završetkom IPA II pripremljen je novi okvir EU pomoći. Ovaj novi okvir je još više stavio naglasak na sektorski pristup pomoći, ali je uveo novitet dodjelu sredstava svim zemljama pristupnicama, a ne kao što je to bio slučaj pojedinačno, pri čemu svaka zemlja, u mjeri u kojoj razvije sektorski pristup i bude uspješna u upravljanju pomoći, će postupno imati pristup većim iznosima sredstava alociranim u fondu, a isto tako okoristiti se sredstvima koje druga zemlja ne bude iskoristila iz bilo kojih razloga. Na ovaj način se uspostavlja natjecanje među zemljama pri čemu će veći iznos biti dostupan zemljama koje što ranije izgrade upravljačke kapacitete i u potpunosti preuzmu upravljanja sredstvima pomoći EU kroz institucionalne mehanizme unifikujući postupak izvještavanja, planiranja budžeta, upravljanja finansijama i javnim nabavkama. Novi IPA III okvir je zbog izazova u radu nametnutim ograničenjima u radu pod uslovima zaštite od zarazne virusne bolesti, ali i drugim političkim izazovima EU (BREXIT) donesen u 2021. godini..

3) Projekti u sektoru pravde s udruženim sredstvima

U sektoru pravde u BiH postoji nekoliko projekata koji se provode kao projekti nekoliko donatora sa udruženim sredstvima. U okviru pomoći za podsektor pravde, odobrenih u okviru IPA 2012. i 2013., te 2015., 2017. i 2019. godine udružena su sredstva Vlade Norveške i SIDA-a za izradu tehničke dokumentacije, kao dio potrebne projektne dokumentacije za provođenje IPA infrastrukturnih projekata. Po pitanju procesovanja predmeta ratnih zločina kojim se provodi državna strategije uspješno saraduju DEU u BiH, OESB, razvojne pomoći Norveške, Švicarske i Nizozemske.

2.4 Princip: „Upravljanje usmjereno prema rezultatima“

Pariška deklaracija predviđa mjeru u kojoj se država pridržava ovog principa kroz udio donatorske tehničke saradnje, posredstvom koordinisanih projekata, a koji su dosljedni centralnim razvojnim strategijama zemlje korisnice i donatora. Za potrebe ove procjene, princip se tumači kao stepen u kojem se donatori koordinišu u primjeni prioritarnih programa sektora pravde u BiH.

Na osnovu niže navedenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi s ovim principom ocjenjuje se kao umjeren.

1) Veze između razvojnih strategija i sektorske strategije na godišnjem i višegodišnjem nivou jačaju

Reformom javne uprave predviđeno je da se unaprijedi sistem planiranja na svim nivoima vlasti u BiH. U prvoj fazi kroz projekat „Podrška razvoju centralnih organa vlasti u BiH/VM BiH“, finansiranog iz Fonda reforme javne uprave, sačinjene su inicijalne analize i preporuke daljnjeg razvoja u području izrade politika, koordinisanja, javnog finansijskog vodstva i kontrole. Uz pomoć ovog projekta pripremljeni su i akti koji regulišu planiranje u institucijama BiH i izrađena Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH koju je usvojilo VM BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 62/14). Ovom odlukom propisuje se postupak srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH u skladu s nadležnostima VM-a BiH i institucija BiH.

U okviru projekta pomoći RJU “Unapređenja kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika (SPPD II)”, koji se provodio od 2016. do 2018. godine, a nadovezuje se na prethodno spomenuti projekt, analiziran je postupak srednjoročnog planiranja u institucijama i date su preporuke za unapređenja. Uz pomoć projekta RJU GiZ “Podrška institucijama vlasti u BiH” analiziran je postupak dugoročnog planiranja za koji je provedena sveobuhvatna procjena uticaja mogućih rješenja, te data ocjena i

preporuka VM BiH koja se odnosi na izradu i donošenje Odluke VM BiH kojim bi se regulisao postupak dugoročnog, srednjoročnog i operativnog planiranja objedinjeni u jednom aktu. Iako je akt upućen prema VM BiH u 2020. godinu nije razmatran i odobren.

U Federaciji BiH je 2017. godine stupio na snagu Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH”, broj 32/17). Primjena ovog zakona je bila odgođena zbog potrebe donošenja podzakonskih akata, jer je Vlada Federacije BiH ocijenila kako nedostaju kapaciteti za provođenje istih i da je nužno započeti sistemsko edukovanje za primjenu. Po sticanju preduslova za to Vlada Federacije BiH je u trećem kvartalu 2019. godine donijela potrebne podzakonske akte („Službene novine Federacije BiH”, broj 74/19). Primjena je započela sa godinom u kojoj su se pored postojećih javili novi izazovi ograničenja rada zbog zaštite od zaraznih bolesti što je umanjilo rezultate uspjeha provođenja.

Tokom 2020. godine i vlasti RS su pristupile izradi regulative razvojnog planiranja, te su u opsežnom procesu institucionalnih i javnih konsultacija isti pripremile krajem te godine. Nakon razmatranja na vladi i skupštini Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u RS donesen je sredinom jula 2021. godine („Službeni glasnik RS”, broj 63/21).

Vežano za proces programiranja IPA II, MP BiH je kao vodeća koordinirajuća institucija za sektor pravde i osnovnih prava u BiH, uz usmjeravanje DEI-a, provelo konsultacije za revidiranje sektorskog planskog dokumenta za oblast Vladavina prava 2018.-2020. godine, oslanjajući se na važeće strateške dokumente sektora pravde i osnovnih prava, a koji je dostavljen DEI-u BiH i EK-u. Programisanje za sektor po godini provedeno je u skladu sa smjericama DEI. Tokom septembra 2021. godine kancelarija IPA koordinatora je izvijestila da je finansijski sporazum za provođenje IPA 2020. godinu potpisan i da su sredstva operativna.

Korisničke institucije su obavještene da je za potrebe odgovora na Covid –19 i za migrantsku krizu VM BiH dalo saglasnost za preusmjeravanje sredstava iz državnih programa IPA 2018, IPA 2019 i IPA 2020 za Bosnu i Hercegovinu, kako je to predložila Delegacija EU u BiH. Aktivnosti na koje je utjecala predložena realokacija uključene su u Akcione dokumente unutar IPA III.

Završetkom važenja ciklusa programisanja IPA II, 2020. godine, prestalo je i važenje obaveze koordinacije procesa programisanja. S obzirom da nije došlo do uspostave formalnih struktura za IPA III programski ciklus ulogu koordinacije preuzeo je DEI. Pod vodstvom DEI kao koordinatora IPA II vođene su pripreme za IPA III programisanje gdje MP BiH aktivno učestvovalo dajući stručne doprinose za idejne prijedloge (Action fiche-AF) 2021./2022. godine. AF-ove je DEI prosljedio EK-a na komentare i primjedbe, te preliminarnu ocjenu radi dobivanja više vremena za pripremu Akcionih dokumenata onih koji prođu prvu ocjenu mjerodavnosti. Komentari EK-a na prijedloge idejnih projekata su dostavljeni DEI u decembru 2020. godine. Usljed nedostatka napretka o pitanjima reforme pravosuđa Evropska komisija je predložila smanjenje opsega, a time i budžeta AF-a za sektor pravde. Međutim, za svaki napredak unutar sektora, EK je spremna podržati i preostale akcije u predstojećim godišnjim paketima. Nakon zaprimljenih komentara DEI je, u konsultacijama sa mjerodavnim institucijama, nastavio dalje razvijati Akcione dokumente. Krajem 2021. godine AD IPA III 2021./2022. godine su finalizovani i dostavljeni EK-a.

2) Nedovoljno razvijen okvir procjene koji prati napredak naspram najvažnijih dimenzija razvojne i sektorske strategije, kao i nedovoljno razvijen sistem izvještavanja koji bi bio usmjeren na rezultate

Sistem planiranja u BiH je neujednačen zbog čega je i status planiranja među institucijama sektora pravde u BiH različit. Pojedine institucije sektora pravde u BiH ne vrše srednjoročno planiranje, dok većina institucija ne primjenjuju u potpunosti planiranje na osnovu programskog budžeta, već ustaljeni način troškovno sačinjenog budžeta. Ovo su značajne slabosti sistema koji bi trebao biti usmjeren prema rezultatima. Pored toga postoji znatan jaz u sposobnostima institucija za planiranje i potrebi sveobuhvatne edukacije osoblja. Mjere reforme javne uprave i javnih finansija od kritičnog su značaja za daljnji razvoj okvira za praćenje rezultata rada čime bi se razvijala kultura i sistem planiranja usmjeren na rezultate. Postojeći sistem praćenja provođenja sektorske strategije nedostaje ključne elemente okvira za praćenje rezultata, poput dobro definisanih strateških ciljeva i određenih indikatora spram koji se vrši mjerenje rezultata. U kontekstu IPA programisanja nadležne sektorske institucije već niz godina praktikuju uspostavljanje dobrog okvira usmjerenog na rezultate osposobljavajući se prvenstveno za definisanje dobrih indikatora. Indikatori su kvantitativni i kvalitativni podaci kojim se mjeri promjena. Indikatori IPA programskog okvira u koherentnoj su vezi od strateškog dokumenta do projektnih prijedloga (akcionih dokumenata). Isti su omogućili pokretanje inicijative za uspostavljanje funkcije praćenja i nadzora nad provođenjem projekata, ali i promišljanja o potrebi razvoja takve funkcije za razvojne i sektorske strategije. U ovom trenutku zbog tog nedostatka slaba je veza između ovog procesa i samih strategija.

3) Okvir za praćenje SRSP u BiH

Uz pomoć projekta „Podrška MP BiH za razvoj SRSP-a u BiH 2014. - 2018. godine“ unaprijeđeni su akti koji definišu okvir za praćenje SRSP-a u BiH, Poslovnik MK-a i Smjernice za rad operativnih struktura za praćenje provođenja SRSP u BiH, a koje su razmotrene na MK. Također, u kontekstu SRSP-a u BiH su poboljšani indikatori provođenja programskih aktivnosti, ali je izostavljeno definisanje istih na nivou samog programa, operativnog, specifičnog i strateškog cilja. Uvođenjem indikatora u proces praćenja provođenja SRSP-a u BiH osigurava se odgovornost institucija za provođenje ove strategije. Indikatori se nalaze u osnovi institucionalnih mehanizama dobrog planiranja i praćenja provođenja SRSP-a u BiH. Zbog izazova političke prirode uspostava prethodnog okvira za praćenje SRSP-a u BiH je krenula sa zaostatkom u odnosu na važenje same strategije, od 2017. godine. Zbog tog zaostatka i slabosti u kapacitetima istekom važenja strateškog okvira pristupilo se revidisanju strateških programa sa rokom važenja AP-a SRSP u BiH u 2019. i 2020. godini što je odobrila MK-a iz 2018. godine. Revidisani AP SRSP u BiH je nakon toga, u postupku konsultacija, razmotren sa izvještajem o provođenju SRSP-a u BiH i njenog AP-a na sastancima FRG-ova i TS-a. Sa kašnjenjem saglasnost su dali svi nivoi vlasti pri čemu VM BiH je dalo krajem 2020. godine otežavajući proces praćenja provođenja SRSP-a u BiH u 2019. i 2020. godini, kao i početak na izradi novog strateškog okvira.

Iako je već 2019. godine započeta diskusija o novom strateškom okviru, ista se nastavila u 2020. godini kada je pripremljena metodologija izrade samoprocjene provođenja SRSP-a u BiH i pratećeg AP-a odnosno interne evaluacije provođenja strategije, te definisani koraci izrade analize trenutnog stanja (SWOT) i novog strateškog okvira. Metodologija izrade samoprocjene je predvidjela zajednički rad institucija sektora pravde u BiH kroz postojeće strukture za praćenje provođenja SRSP u BiH, a sastojala se od Upitnika o samoprocjeni i analizi vlastitih i iz drugih izvora informacija o provođenju SRSP-a u BiH. Koordinator u MP BiH za praćenje i ocjenu provođenja SRSP u BiH su kompilisali odgovore na upitnik i obradili informacije o provođenju prema dogovorenoj strukturi i objedinili ih u Izvještaj o procjeni provođenja SRSP u BiH za period od 2014. do 2020. godine (Izvještaj o samoprocjeni SRSP u BiH). Plan je predvidio nekoliko faza izrade i završetak istog u roku jednog kvartala. Nažalost zbog slabosti kapaciteta i ograničenih resursa taj postupak je završen tek početkom 2021. godine. U međuvremenu VM BiH je na 25. sjednici, održanoj 03. 02. 2021. godine, Rješenjem uspostavilo Radnu grupu za izradu nove SRSP u BiH i AP-a za period od 2021. do 2027. godine (u daljem tekstu: Radna grupa) sastavljenu od nadležnih institucija sektora pravde i pet organizacija civilnog društva koji djeluju u sektoru pravde u BiH, a imenovao ministar pravde BiH svojim rješenjem. Izvještaj o samoprocjeni SRSP u BiH je elektronski dostavljen svim članovima Radne grupe i predstavnicima međunarodnih organizacija, donatorske i profesionalne zajednice na konsultacije i dostavu primjedbi i prijedloga, koji su po dostavljanju integrisani u dokument Izvještaja, jer zbog trajanja pandemije virusa Covid-19 nisu organizovani radni sastanci. Članovima je istovremeno dostavljen i Poslovník o radu.

Nakon obavljenih konsultacija o Izvještaju pripremljena je Analiza stanja u sektoru pravde i novi strateški okvir koji su konsultirani u Radnoj grupi krajem drugog kvartala 2021. godine. Dokument Analize stanja zasnovan je na mjerodavnim domaćim nalazima (Izvještaja o provođenju SRSP u BiH i drugi izvori institucija poput Odgovora institucija na Upitnik o pridruživanju BiH u EU, analize proizvedene za potrebe Parlamenata u BiH) i međunarodnim nalazima (Izvještaj o stanju u pravosuđu – Priebe Izvještaj i nalazima stručnih procjena tj. Peer-review mišljenjima, kao i drugim dostupnim dokumentima analiza proizašlih u okviru rada različitih projekata). Dokument se trebao osvrnuti na Funkcionalni pregled sektora za čije provođenje je bila zadužena Svjetska banka, no zbog izazova u radu po nastupanju pandemije Funkcionalni pregled nije izrađen. Primjedbe i prijedlozi na navedene dokumente su su integrisane u konsultirane dokumente, po čemu su izrađeni zapisnici o obavljenim konsultacijama koji su dostavljeni uključenim u proces konsultacija. Po tome su izrađeni dokumenti Pregleda indikatora i AP SRSP u BiH koji su dostavljeni članovima Radne grupe. Proces je ušao u zastoj nakon što su predstavnici RS-a krajem avgusta se povukli iz rada na izradi SRSP-a u BiH u trenutku konsultacija na AP SRSP u BiH zbog čega je taj proces nedovršen. Preostali članovi su dali svoj doprinos da bi se dokumenti finalizovali krajem 2021. godine.

Novi nacrt SRSP u BiH je definisan slično prethodnoj strategiji po pet oblasti reforme sa unaprijeđenom vizijom, misijom, opštim, specifičnim i operativnim ciljevima iz kojih proizlaze aktivnosti strategije, kao i sa unaprijeđenim okvirom za praćenje, izvještavanje i evaluaciju sa dobro definisanim indikatorima na nivou specifičnih i operativnih ciljeva.

Kako bi okončala izrada i otpočelo provođenje SRSP-a u BiH i AP-a potrebno je finalizovati dokument, izraditi i utvrditi plan koštanja, te plan evaluacije, provesti postupak konsultacija, a po tom utvrditi prijedlog dokumenta od strane MK i uputiti VM BiH, entitetskim vladama i PK BD BiH na odobravanje i usvajanje. Tokom izrade Plana koštanja revidisanog AP SRSP 2019. godine ocijenjeno je da isti ne odgovara zahtjevima i standardima planiranja, te nije prikladan za potrebe sektora pravde u BiH zbog neodgovarajućih i nedovoljno realnih procjena. S obzirom na sve veći broj zahtjeva i obima interesa domaće i strane javnosti u oblastima vladavine prava jedan od vodećih izazova izrade i provođenja novog strateškog okvira je izrada preciznijeg Plana koštanja reformi u sektoru pravde u BiH. Izazov se ogleda u slabosti kapaciteta, ali i dobrim dijelom nedovršenih reformi u oblasti izrade politika, koordinisanja i strateškog planiranja u pogledu jednoobraznosti pripreme sektorskih strategija u BiH. Dodatno k tome i zbog nedovršenog procesa reforme javnih finansija, prelaska sa linijskog na programski budžet, svih nivoa vlasti u BiH, kao i odsustva kulture i kapaciteta projektnog planiranja kao dijelom programskog budžeta.

2.5 Princip: „Uzajamna odgovornost“

Pariška deklaracija poziva na obostranu odgovornost za efektivnost donatorske pomoći. Za sektor pravde u BiH to znači postojanje određenog mehanizma procjene napretka o obavezama zemlje, a što uključuje i efektivnost donatorske pomoći. Postoje tri ključna kriterija koja se moraju ispuniti kako bi se odgovorilo postoji li uzajamna odgovornost, a to su: 1) postojanje politike pomoći ili strategije dogovorene u postojećem okviru između partnera, sektora pravde i donatora, 2) postojanje specifičnih ciljeva za efektivnost pomoći za partner institucije i za donatore i 3) procjena postignutih ciljeva između donatora i partner institucija u zadnje dvije godine, koji su konsultirani u širokom krugu između zemlje korisnice i donatora zainteresovanih za sektor pravde. U BiH ne postoji jasna nadležnost oko vođenja odgovornosti zemlje za cjelokupnu donatorsku pomoć u zemlji, kako zbog odsustva mehanizama koordinisanja i komunikacije različitih nivoa vlasti u BiH, tako i zbog nedostatka ili nedorečenosti propisa koji uređuju područje politike prema donacijama. Za institucije sektora u BiH važno je da u postojećem institucionalnom okviru preuzmu odgovornost nad postupkom definisanja prioriteta u kojem su procjene usmjerene prema rezultatima. Za donatore to znači izgradnju kulture povjerenja i poticanje zemlje na preuzimanje vlasništva, kao i pomoći u procjeni institucionalnog okvira i jačanja kapaciteta, kako bi odgovorili svim izazovima javne uprave u određenoj mjeri u kojoj je to moguće.

Na osnovu niže navedenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi s ovim principom procjenjuje se kao slab.

1) Sektorska politika pomoći i odnos prema donatorima su slabili, dok je odnos donatora prema sektoru dobivao na snazi

Razlozi za slabljenje sektorske politike pomoći i odnosa prema donatorima su neusvajanje SRSP-a u BiH i njenog AP-a u planiranim rokovima, kao i dokumenata koji su proizašli na osnovu rezultata projekta pomoći izrade SRSP u BiH, a odnose se na pitanje nedostatka cjelovitosti sistema za planiranje, praćenje i izvještavanje provođenja SRSP-a u BiH. Nepostojanje dosljednog okvira za praćenje i ocjenu provođenja zajedničke vizije sektora doprinosi slabljenju u izradi prijedloga prioriteta za sektor pravde u BiH. Logičkim nizom zbog toga je oslabilo sektorsko donatorsko koordinisanje koje se ogleda u pripremi i održavanju sastanaka informisanja donatora zbog rizika ugroze integriteta, ozbiljnosti i ugleda sektora kod donatora zbog nepostojanja ujednačene vizije i adekvatno određenih prioriteta kao okosnica organizacije samih sastanaka informiranja. Nasuprot tome sekretarijat VSTV-a u BiH,

zbog velikog obima pomoći, te zahtjeva i potrebe za operativnom koordinacijom je nastavilo održavati sastanke koordinacije sa ključnim donatorima u pravosuđu. Zadnje dvije godine su izrazito bile izazovne u pogledu organizacije samih sastanaka, ali i provođenja pomoći zbog nemogućnosti organizacije sastanaka uživo, ali su isti nakon kraćeg vremena ponovno uspostavljeni u digitalnom, videokonferencijskom obliku.

MP BiH, kao vodeća koordinirajuća institucija, u saradnji s institucijama sektora pravde u BiH, priprema ovogodišnji Izvještaj o praćenju i procjeni efektivnosti donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH, na osnovu principa Pariške deklaracije radi jačanja vlasništva, razvoja usmjerenog na rezultate, ali i jednog od značajnih dijelova sektorske odgovornosti za primljenu pomoć. Sektor pravde u BiH prije desetljeća je pokušao kroz aktivnosti sektorske strategije uspostaviti organ za upravljanje i koordinaciju donatorske pomoći. Ista nije dobila odobrenje svih članova sektora zbog čega nije postignut kompromis o načinu zajedničkog upravljanja i koordinacije donatorske pomoći unutar sektora, kao instrumenta provođenja sektorskih politika uz donatorsku pomoć. Sektorski pristup, kojeg potencira EK-a na procesu programisanja EU pomoći, a koordiniše DEI, trenutno je vodeći kandidat budućeg kompromisa sektorske politike upravljanja i koordinacijom pomoći. Prvi plan uspostavljanja sektorskog pristupa uveden je u Sektorski planski dokument za period 2018. - 2020. godine kao Mapa puta za razvoj sektora u pogledu programisanja pomoći. Izazovi ustrajavaju, a dolaskom novog IPA III programskog okvira za BiH i njene institucije se produbljuju, posebno iz razloga političke krize koja je trenutno prisutna zbog čega je teško doći do zajedničke vizije svih nivoa vlasti u BiH. S druge strane, a s obzirom na izvanredno stanje zbog pandemije izazvane Covid-19 virusom, bio je nizak intenzitet aktivnosti na provođenju aktivnosti definisanih mapom puta razvoja sektorskog programisanja pomoći tokom 2020. i 2021. godine.

Uz postojanje gore navedenih elemenata koordinacije donatorske pomoći i pokušaja uspostave sektorske politike upravljanja i koordinacijom pomoći može se zaključiti kako zbog odsustva političkog vodstva i prioritizacije u sektoru sektorska politika je slabila, dok su donatori čvrstvo vezivali svoju pomoć razvoju sektoru i planovima sektora polazeći od ključnih donatora poput EU-a, USAID-a, Švicarske, Norveške i SIDA-e.

2) Informacije o projektima u sektoru pravde u BiH

Baza podataka projekata u sektoru pravde u BiH je uspostavljena na osnovu informacija prikupljenih iz baze podataka o donatorima kojom administrira MFT, planova rada donatora, pojedinačnih sastanaka sa donatorima i izvještaja o provođenju SRSP u BiH, te donatorskih izvještaja na provođenju projekata. Razvijanje detaljne baze podataka projekata u sektoru pravde u BiH ograničavaju informacije o projektima koje nisu potpune, jer izostane doprinos donatora odnosno podaci koji se dostave Sektoru za koordinisanje međunarodne ekonomske pomoći u MFT su nepotpuni i/ili nedovoljno detaljni kako bi se elektronska baza podataka o donatorskoj pomoći mogla potom iskoristiti za adekvatno razvrstavanje pomoći po sektorima. Npr. u ovoj bazi podataka kategorizacija projekata u sektoru pravde u BiH sačinjena je u skladu s kodnim sistemom za pružanje pomoći Direkcije za saradnju u razvoju - Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, što ne odražava odgovornosti i područje rada institucija sektora pravde u BiH, odnosno ključna područja definisana u SRSP-u u BiH. Baza sadrži vrlo oskudne opise projekata, čime je otežano razumijevanje o kojoj vrsti i obimu donatorske pomoći se radi na određenom projektu da bi se isti mogli pridružiti aktivnostima reforme i odrediti u kojoj mjeri doprinose provođenju SRSP u BiH.

PIMIS, kao elektronska baza podataka, je alat institucija u BiH za programisanje pomoći koji, za razliku od baze podataka projekata, je uspostavljen ranije, a omogućuje planiranje, pregled i praćenje projekata koji doprinose realizovanju ciljeva definisanih strateškim okvirom, srednjoročnim programima/planovima i godišnjim planovima, koje kandiduju i ažurišu institucije na nivou BiH. Tokom 2021. godine u periodu od jula do oktobra 2021. godine institucije BiH su, u skladu s Metodologijom za pripremanje i izradu Programa javnih investicija/razvojno-investicionog programa institucija BiH, ažurirale podatke o projektima u PIMIS bazi. Na osnovu promjena unesenih od strane institucija BiH sačinjen je Ažurisani nacrt prijedloga programa javnih investicija/razvojno-investicioni program institucija BiH za period 2021. – 2023. godine, koji je upućen VM BiH na usvajanje i usvojen je 29. 07. 2020.godine. Ažurisani nacrt prijedloga programa javnih investicija/razvojno-investicioni program institucija BiH za period 2022. – 2024. godine, koji je upućen VM BiH na usvajanje nije usvojen na 44. sjednici od 10. 11. 2021.godine.

3. ZAKLJUČCI

Ova procjena ukazuje na to da, generalno govoreći, postoje dokazi o malom napretku na primjeni indikatora Pariške deklaracije u sektoru pravde u BiH u 2021. godini. Vlasništvo u tom pogledu nije imalo značajnijih pomaka, s obzirom na to da je SRSP u BiH usvojena u 2015. godini, dok je AP SRSP u BiH usaglašen i usvojen tek sredinom 2017. godine, a ažurirani u 2020. godini. U junu 2017. godine održana je MK-a na kojoj je prezentiran AP SRSP u BiH sa prolongiranim rokovima, te usvojen Poslovnik o radu MK, a koji predstavlja preduslov za rad MK-a i poduzete su aktivnosti na uspostavi organa za praćenje provođenja SRSP u BiH. U skladu s navedenim, krajem 2017. godine, održan je prvi krug sastanaka FRG-ova i prvi sastanak TS-a. Tokom 2019. godine održana je jedna MK-a, dva kruga sastanaka FRG-ova i TS-a za praćenje provođenja SRSP u BiH, a zbog neusvajanja Odluke o revidiranom AP SRSP u BiH u 2019. i 2020. godini svih nivoa vlasti u BiH odloženo je održavanje sastanaka informisanja donatora. Odluka o usvajanju revidisanog AP SRSP u BiH usvojena je od strane VM tek u oktobru 2020. godine, a do tada je bila nekoliko puta razmatrana. U toku je postupak izrade novog strateškog okvira sektora pravde s važenjem od 2021. do 2027. godine. Vezano uz njegovu izradu pandemija virusa Covid 19 predstavlja i dalje jedan od značajnih rizika blagovremenosti i odgađanja po pitanju donošenja i usvajanja na svim nivoima vlasti. Drugi značajan rizik je politička kriza zbog koje dolazi do odgađanja u razmatranju, odobravanju i usvajanju prijedloga akata što je visok rizik i za SRSP u BiH.

Značajniji napredak u pogledu vlasništva je rezultat provedenih aktivnosti u okviru reformi u mjerodavnim područjima javne uprave i pravde. Za sektor pravde u BiH vlasništvo predstavlja ključ za efektivnost donatorske pomoći, kao i za njeno upravljanje. U narednom periodu sve institucije sektora pravde u BiH će trebati, u saradnji sa donatorskom zajednicom, više se angažirati kako bi došlo do daljeg napretka na efektivnosti pomoći razvojem ove funkcije i provođenjem planiranih aktivnosti na uspostavi sektorskog pristupa. Posebno će biti potrebno, u skladu s principima i indikatorima Pariške deklaracije, intenzivno raditi na izgradnji mehanizama upravljanja, koordinisanja i razmjene podataka kako slijedi:

Vlasništvo – Sektorski pristup kakav se zagovara u kontekstu programisanja EU pomoći, jednom uspostavljen za SRSP u BiH, omogućio bi vlastima BiH da postavljaju prioritete razvoja u skladu s principima Pariške deklaracije. Nadalje bi omogućio jedinstven okvir za mjerenje efektivnosti korištenja razvojnih sredstava, te ubrzao aktivnosti iz reforme javne uprave i dao podršku sektorskoj koordinaciji. Prema navedenim dokazima za utvrđivanje principa vlasništva je u 2021. godini data ocjena umjeren napredak. Najznačajniji rezultat u ovom periodu je pokretanje postupka izrade nove SRSP u BiH i AP-a za period 2021. – 2027. godine i priprema dokumenata za programski ciklus IPA III, odnosno izrada AD 2022. godine za prozor 1-Vladavina prava i osnovna prava, te demokratija, Tematski prioritet 1 - Pravosuđe. Princip vlasništva se u sektoru pravde u BiH zagovara i gradi još od 2008. godine. U sektorskom pristupu donatorsko koordinisanje je snažna pomoćna funkcija kojom se podržavaju reforme i ima za cilj povećanje efikasnosti i efektivnosti pružanja pomoći, sprečavanja ponavljanja aktivnosti i duplikovanja finansiranja. Koordinisanje uključuje redovite konsultacije i razmjenu informacija sa donatorima, kao i domaćom javnosti sa interesom za sektor i zaprimljenu pomoć poput organizacija civilnog društva. Kako bi ovaj model imao uspjeha institucije sektora pravde u BiH nužno trebaju nadalje jačati kapacitete za upravljanje donatorskom pomoći i koordinaciju u institucijama BiH, a kako bi se povećao apsorpcioni kapacitet institucija postojeće i obim nove pomoći.

Prilagođavanje – U skladu sa iskazanim dokazima za princip prilagođavanje je u 2021. godini data ocjena umjeren razvoj bez napretka. Predmetna ocjena je data na osnovu istraživanja i spoznaje o blagom napretku na ispunjavanju pretpostavki kojim se omogućuje daljnje prilagođavanje pomoći posebno u oblasti upravljanja javnim finansijama i mogućnosti primjene podškre sektoru direktno kroz budžet. VSTV BiH je nadalje veliki uspjeh sektora pravde u BiH kao jedna i jedina institucija kojoj se direktno dodjeljuje grant pomoć pri čemu sekretarijat za potrebe VSTV BiH po procedurama u BiH provodi projekte za koji su doznačena sredstva pomoći. Time prednjači u principu prilagođavanja koje se primjenjuje u značajnoj mjeri..

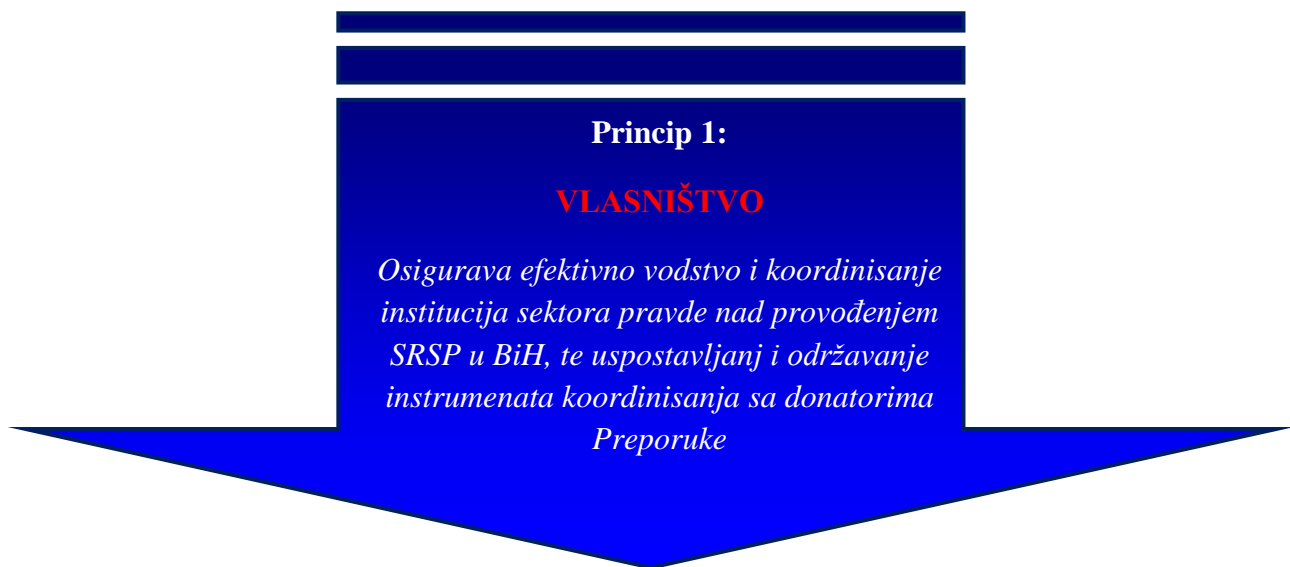
Harmonizovanost - Shodno dokazima za princip harmonizovanosti u 2021. godini je data ocjena umjeren napredak. Kao što je navedeno u podacima za promatrani period sektor pravde u BiH još uvijek bilježi određen broj donatorskih aktivnosti koji djeluju udruženi i/ili svoju podršku zasnivaju na podršci programu. Ispunjavanje pretpostavki za princip vlasništva, a tako i pretpostavki vezano za princip prilagođavanja doprinijelo bi i u značajnoj mjeri napretku principa harmonizovanosti.

Upravljanje usmjereno prema rezultatima - Prema iskazanim dokazima za upravljanje usmjereno prema rezultatima je u 2021. godini data ocjena umjeren napredak. Aktivnosti vezane uz uspostavljanje sektorskog modela popraćene su i zahtjevima za upravljanje prema rezultatima. U posmatranom periodu značajno je istaći kako su institucije sektora pravde u BiH radile na poboljšanju okvira za praćenje SRSP-a u BiH, dok se bilježi i napredak vlasti na izgradnji okvira za planiranje, praćenje i izvještavanje.

Uzajamna odgovornost - Prema navedenim dokazima za princip uzajamne odgovornosti u 2021. godini je data ocjena slab napredak. Ovaj pokazatelj mjeri sposobnosti institucija da stvaraju politiku upravljanja i koordinacijom pomoći, kao i da odgovorno se odnose prema efektima preduzetih reformskih aktivnosti. Izgradnja kapaciteta za upravljanje donatorskom pomoći institucija sektora pravde u BiH, koji su inače slabi, stagnirala je u zadnje dvije godine, a čemu su doprinijeli izazovi vezani uz političke rizike i pandemiju. Odgovornost donatora i politike razvojne pomoći se povećavaju, dok nejedinstvo i slabo upravljanje reformskim aktivnostima kod institucija sektora pravde u BiH su doprinijeli daljnjem slabljenju elemenata politike upravljanja i koordinacijom pomoći. Iz BiH perspektive aktivnosti na reformi javnih finansija ukazuju na određeni napredak u pogledu ovog principa, a ogleda se u nadgradnji elektronskog sistema koji omogućuje „online“ pregled donatorske aktivnosti i godišnje izvještaje pregleda aktivnosti. Pored toga MP BiH nastavlja sa svojim aktivnostima izrade ovog Izvještaja, ali i ažurisanje baza projekata vodeći se svim dostupnim izvorima i vlastitom komunikacijom i koordinacijom sa donatorima.

4. REZIME MJERA I PREPORUKA UČINKOVITOSTI POMOĆI

Ovo poglavlje predstavlja sastavne mjere SRSP-a u BiH i služe kako bi se poboljšala efektivnost pomoći u sektoru pravde u BiH. Rezultati i preporuke koji su proizašli iz aktivnosti praćenja i procjene efektivnosti pomoći su namijenjene vodstvu institucija sektora pravde u BiH za proces odlučivanja o pravcu reformi u sektoru, te donatorskoj zajednici da unaprijedi efektivnost pomoći u BiH, kao i široj javnosti radi informisanja o aktivnostima sektora pravde u BiH boljeg upravljanja i koordinacije donatorske pomoći. Predložene mjere slijede principe Pariške deklaracije.



- » Dosljedno i u cijelosti angažovano od strane svih institucija prepoznatih u SRSP-u u BiH provoditi planirane reforme u istoj i drugim relevantnim strateškim dokumentima;
- » Izraditi, harmonizovati, usvojiti i/ili revidisati institucionalne planove u odnosu na reformske agende, Okvir za provođenje ciljeva održivog razvoja (Strateški okvir za BiH), SRSP u BiH, Strategije integrisanja, Strategije borbe protiv korupcije i iste provoditi;
- » Nastaviti izgradnju funkcije strateškog planiranja, upravljanja i koordinisanja pomoći unutar entitetskih i kantonalnih institucija sektora pravde u BiH, te ažurirati imenovanje službenika odgovornih za donatorsko koordinisanje u svim institucijama sektora pravde u BiH;
- » Unaprijediti ljudske resurse unutar institucija sektora pravde u BiH za upravljanje donatorskom pomoći angažovanjem dovoljnog broja državnih službenika, identifikovanjem potreba za sposobnostima i vještinama, te izradom i provođenjem planova osposobljavanja;
- » Unaprijediti saradnju između službenika koji se bave poslovima donatorske pomoći na svim nivoima institucija sektora pravde u BiH razmjenom informacija, zajedničkih pothvatima i izgradnjom mreže praktičara.

Princip 2:

PRILAGODAVANJE

Osigurava daljnje jačanje sistema upravljanja javnim finansijama u sektoru pravde u BiH i veći stepen njihove upotrebe od članova donatorske zajednice u sektoru pravde u BiH

Preporuke

- » Poticati uspostavljanje efikasnijeg sistema upravljanja javnim finansijama i jačati kontrolno okruženje u kojem djeluju institucije sektora pravde u BiH, provođenjem mjera iz reforme javne uprave u području javnih finansija;
- » Unaprijediti postupke definisanja prioriteta i njihovog povezivanja sa državnim i sektorskim strategijama, kao i politikama, posebno sa prioritetima iz SRSP u BiH;
- » Unaprijediti postupke strateškog planiranja i pripreme budžeta sektora pravde u BiH, kako bi se osigurala potpuna integracija ova dva postupaka i harmonizovanost između budžeta i strateških planova, odnosno izraditi programske budžete;
- » Daljnje unaprijediti vještine kadra institucija sektora pravde u BiH na pripremi i izvršenju budžeta;
- » Jačati funkcije strateškog planiranja i izrade budžeta u institucijama sektora pravde u BiH kroz razvoj unutrašnjih procedura institucija;
- » Kadar za javne nabavke u institucijama sektora pravde u BiH poticati na identifikovanje potreba, analizu uskih grla provođenja nabavki, te na izradu i provođenje planova osposobljavanja;
- » Osigurati hitno djelovanje i dosljedno provođenje preporuka i nalaza finansijske revizije izdatih od strane glavnih revizornih institucija u BiH u institucijama sektora pravde u BiH izradom akcionih planova za provođenje preporuka;
- » Uspostaviti sistem javne interne finansijske kontrole i upravljanja u institucijama sektora pravde u BiH, u skladu s reformama javne uprave u BiH.

Princip 3:

HARMONIZOVANOST

Doprinosi unapređenju koordinisanja i harmonizovanosti tokova pomoći sa prioritetima sektora pravde i koordinisanja sa donatorima

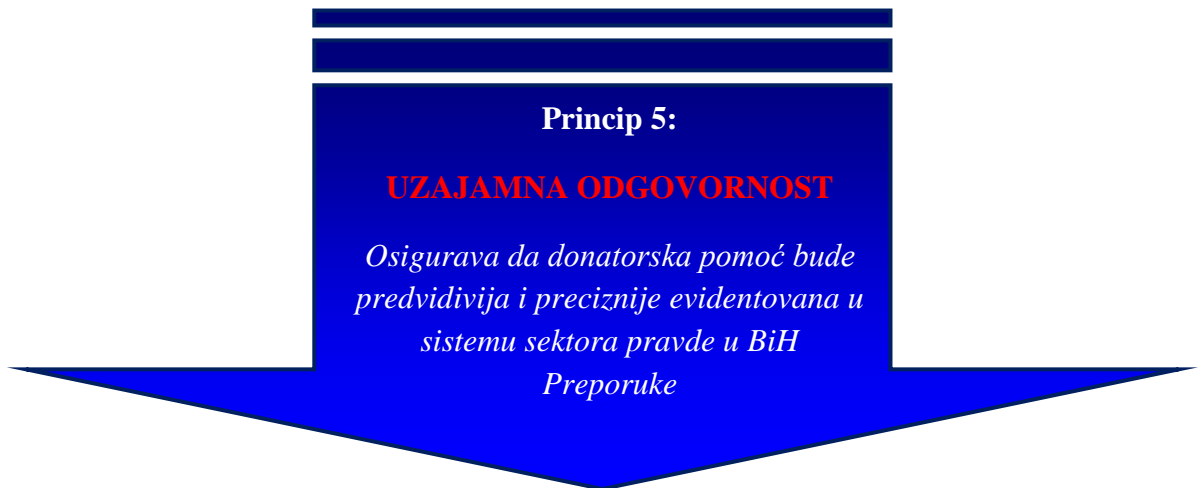
- » U skladu sa sektorskim pristupom programisanja, provođenja i praćenja EU pomoći uspostaviti instrumente identifikovanja i usvajanja prioriteta iz sektora pravde u BiH za finansiranje iz IPA i drugih donatorskih izvora koji se oslanjaju na mehanizme provođenja sektorske strategije, po izradi i donošenju SRSP u BiH;
- » Institucije sektora pravde u BiH trebaju se obavezati kako će samo dogovorene prioritete reformskih oblasti kandidovati za finansiranje iz IPA i drugih donatorskih izvora, te iste iskazivati u programima javnih investicija;
- » Redovito informisati donatore u sektoru pravde u BiH i vršiti koordinisanje putem svih dostupnih instrumenata koordinisanja između institucija sektora pravde u BiH i donatora, te aktivno učestvovati na sastancima MFT foruma za koordinisanje donatorske pomoći.

Princip 4:

UPRAVLJANJE

Osigurava efikasnije upravljanje pomoći u sektoru pravde u BiH
Preporuke

- » Istražiti mogućnost pronalaska strateškog donatorskog partnera i izrade plana koordinisanja donatorske pomoći institucija sektora pravde u BiH u okviru institucionalnih nadležnosti i u skladu s time dosljedno poboljšavati stepen koordinacije donatorske pomoći;
- » Unaprijediti plan praćenja i procjene donatorske pomoći jačanjem kapaciteta u institucijama za analizu i izradu pojedinačnih finansijskih planova, kao i za procjenu sektorskog okvirnog plana koštanja.



- » Izraditi, konsultirati i održavati ažurisanom Mapu pokrivenosti operativnih ciljeva iz SRSP u BiH sa donatorskom pomoći;
- » Izraditi i dostaviti prioritetne projekte sektora pravde u sklopu programa javnih investicija;
- » Istražiti mogućnost izrade metodološkog okvira i uz tehničku pomoć izraditi Plan koštanja provođenja SRSP u BiH kao osnovu za određivanje prioriteta sektora i referentnu vrijednost donatorima za potencijalna područja ulaganja donatorske pomoći;
- » Unaprijediti i održavati bazu podataka o donatorskim projektima u sektoru pravde u BiH, te je učiniti dostupnom za sve domaće i strane učesnike postupaka koordinisanja donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH;
- » Redovito održavati bazu podataka kontakata donatora, te je učiniti dostupnom za sve domaće i strane učesnike postupaka koordinisanja donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH.