

Bosna i Hercegovina
MINISTARSTVO KONFERENCIJA



Босна и Херцеговина
МИНИСТАРСКА КОНФЕРЕНЦИЈА

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

Sarajevo, 30.6.2010. godine

POZADINA INICIJATIVE

Cilj ovog izvještaja je izvršiti procjenu trenutnog stepena efektivnosti donatorske pomoći koja se pruža sektoru pravde u Bosni i Hercegovini (BiH).

Ministarstvo pravde BiH nastoji promovisati donatorsku koordinaciju u sektoru pravde u BiH kroz aktivnosti Sektora za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evopske integracije (SSPKPEI). SSPKPEI je uspostavljen u junu 2006. godine, a koordinator za donatorsku pomoć postavljen je na dužnost krajem iste godine. Ovaj izvještaj o efektivnosti donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH dio je radnog plana SSPKPEI.

Rezultati ovog izvještaja koristit će u razvoju plana rada SSPKPEI u oblasti donatorske koordinacije tokom 2010. i u 2011. godini, sa ciljem unapređenja efektivnosti donatorske pomoći koja se pruža sektoru pravde u BiH.

ZNAČAJ UNAPREĐENJA EFEKTIVNOSTI POMOĆI U SEKTORU PRAVDE

Sektor pravde u BiH u velikoj mjeri se oslanja na donatorsku pomoć u finansiranju svog razvoja, a i njegove buduće aktivnosti će zahtijevati takvu pomoć. Stoga je važno da je donatorska pomoć koja se pruža sektoru pravde u BiH što efektivnija, koliko god je to moguće.

Slijedećih nekoliko faktora čini ovu potrebu za efektivnom donatorskom pomoći sektoru pravde u BiH još naglašenijom:

- veliki broj institucija u sektoru pravde u BiH prema kojima se usmjeravaju donatorska sredstva;
- sistem koordinacije između institucija sektora pravde u BiH još nije do kraja razvijen;
- veliki broj donatora koji djeluje u sektoru pravde u BiH;
- velike potrebe za dodatno finansiranje iz donatorskih sredstava unutar sektora pravde u BiH;
- provođenje Strategije za reformu sektora pravde u BiH (SRSP u BiH) i
- smanjenje donatorskih sredstava dostupnih sektoru pravde u BiH, radi preusmjeravanja donatorskih prioriteta za finansiranje prema drugim državama.

Analiza stanja u sektoru pravde u BiH, u smislu Dokumenta o okvirnom budžetu institucija BiH, ukazuje na postojanje brojnih faktora koji naglašavaju potrebu za dodatnim finansijskim sredstvima u sektoru pravde u BiH, a naročito potrebu za obezbjeđenjem sredstava za finansiranje projekata i razvojnih aktivnosti u mjeri dovoljnoj da se nadomjesti ona koja su prethodno ciljana obezbjeđivali pojedini donatori. Na primjer, postepeno smanjenje stranog finansiranja u budžetima Suda BiH, Ureda tužioca BiH i Ureda registrara znači potrebu za izdvajanjem dodatnih sredstava na godišnjem nivou iz Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH od preko 14 miliona KM do kraja 2010. godine. Za finansiranje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTV BiH) potrebno je godišnje izdvojiti preko 3 miliona KM do kraja 2010. godine, kako bi se nadomjestilo donatorsko finansiranje aktivnosti ove institucije. Istovremeno, sektor pravde u BiH treba dodatno obezbjeđiti sredstva za provođenje SRSP u BiH, koja ima 69 strateških programa, identifikovanih kao osnovni projekti sektora pravde u BiH. Finansijski plan za provođenje SRSP u BiH pokazuje da njegovo potpuno provođenje zahtijeva više sredstava nego što je dostupno u budžetima različitih nivoa vlasti u BiH ili sredstava koja su dostupna kroz već preuzete donatorske obaveze.

Imajući u vidu oskudna budžetska sredstva, s jedne, te ambiciozni plan reforme definisan u SRSP u BiH, s druge strane, očigledno je da je potrebna značajna dalja donatorska pomoć u sektoru pravde u BiH. Zato je dostupna sredstva potrebno koristiti na najefektivniji način.

Uspješno provođenje SRSP u BiH zahtijeva koordinaciju i usklađenost donatorske pomoći sa sektorskom strategijom, što je pristup za koji se zalaže i Pariska deklaracija o efektivnosti pomoći (Pariska deklaracija), koju je nedavno potpisala i BiH.

METODOLOGIJA PROCJENE

Procjena efektivnosti donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH je zasnovana na principima Pariske deklaracije. Ona se usmjerava na poboljšanje efektivnosti donatorske pomoći, te nastojanja države koja prima donatorsku pomoć u smislu unapređenja upravljanja i efekata svojih razvojnih aktivnosti. Putem Pariske deklaracije, donatori i zemlje koje primaju donatorsku pomoć takođe su se obavezali na praćenje i mjerenje napretka u poboljšanju efektivnosti donatorske pomoći koristeći 12 pokazatelja efektivnosti.

Ovih 12 pokazatelja efektivnosti donatorske pomoći iz Pariske deklaracije podijeljeno je u pet potkategorija: vlasništvo, prilagođavanje, usklađenost, upravljanje orijentisano prema postizanju rezultata i uzajamna odgovornost.

Upotreba pokazatelja Pariske deklaracije se može koristiti za procjenu efektivnosti donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH, uzimajući u obzir da:

- Pariska deklaracija predstavlja široko prihvaćeni okvir za procjenu efektivnosti donatorske pomoći;
- donatori koji djeluju u sektoru pravde u BiH većinom su i potpisnici Pariske deklaracije;
- pokazatelji za procjenu efektivnosti donatorske pomoći navedeni u Pariskoj deklaraciji primjenjivi su u BiH onoliko koliko i u drugim zemljama;
- sektor pravde u BiH će se i u budućnosti u velikoj mjeri oslanjati na donatorsku pomoć i
- donatori i institucije sektora pravde u BiH teže prema što efektivnijoj donatorskoj pomoći, bez obzira jesu li ili ne potpisnice Pariske deklaracije.

12 pokazatelja za praćenje efektivnosti donatorske pomoći iz Pariske deklaracije neznatno su prilagođeni za potrebe ove procjene. Naime, 12 pokazatelja Pariske deklaracije osmišljeni su s ciljem mjerenja napretka u njenom provođenju na nivou države u cjelini. Iz tog razloga su neki od pokazatelja u ovoj procjeni nešto drugačije tumačeni, s ciljem da bi bili primjenjivi na nivou sektora pravde u BiH. Ipak, ovdje je potrebno napomenuti da se, i pored određenog prilagođavanja pojedinih pokazatelja sa državnog na sektorski pristup, njihova suštinska namjena utvrđena Pariskom deklaracijom nije promijenila.

Za svaki od 12 pokazatelja efektivnosti donatorske pomoći, ovo izvješćaj identifikuje i opšti stepen napretka (nizak, umjeren ili visok) i navodi dokaze na osnovu kojih je ocjena data.

POKAZATELJ 1: „VLASNIŠTVO“ STEPEN NAPRETKA: „UMJEREN“

Vlasništvo je od suštinske važnosti za efektivnost donatorske pomoći i dobre razvojne rezultate, te zauzima centralno mjesto u Pariskoj deklaraciji. Za potrebe ove procjene, vlasništvo se treba posmatrati u smislu kapaciteta sektora pravde u BiH u izvršavanju efektivnog vodstva u razvojnim strategijama i politikama.

Pokazatelj 1 pruža ulaznu tačku za pitanje vlasništva, pri čemu je pažnja na tome da li sektor ima izrađenu srednjoročnu strategiju sa kojom donatori mogu uskladiti svoju pomoć i stepen aktivnog djelovanja institucija sektora pravde BiH u radu sa donatorima na identifikovanju potreba za finansiranje.

Na osnovu dole predstavljenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi sa pokazateljem 1 ocijenjen je kao umjeren.

DOKAZI:**1) SRSP u BiH**

SRSP u BiH je usvojena polovinom 2008. godine. U njoj je predstavljena vizija za sektor pravde u BiH koju su zajedno pripremile ključne institucije sektora pravde u BiH, te potpuni i realni strateški programi s pripadajućim aktivnostima. Što više, jedan od stubova SRSP u BiH obuhvata i podoblast koordinacije pomoći kao ključnu sponu između prioriteta koji se određuju upravljačkim mehanizmom Ministarske konferencije. U 2010. godini doći će do jačanja kapaciteta izradom srednjoročnih strateških dokumenata entitetskih i kantonalnih ministarstava pravde i Pravosudne komisije Brčko distrikta BiH (PK BD BiH). Time izgradnja vlasništva kreće uzlaznom putanjom, a donatori će moći uskladiti svoja buduća finansiranja sa prioritetima za finansiranje utvrđenim u SRSP u BiH i usklađenim u institucionalnim strateškim planovima.

2) Konsenzus institucija sektora pravde u BiH

Provođenje SRSP u BiH, koju vode domaće institucije, izražava složene upravljačke strukture u sektoru pravde u BiH. U provođenju SRSP u BiH vode se obimne konsultacije sa donatorima i ključnim učesnicima u strateškim procesima u sektoru pravde u BiH, a postignut je konsenzus među ključnim institucijama sektora pravde u BiH o mehanizmima provođenja i potrebi uspostavljanja zajedničkog donatorskog fonda za provođenje SRSP u BiH. Kao rezultat toga, ističe se visok stepen domaćeg vlasništva nad SRSP u BiH.

3) Usklađenost SRSP u BiH sa ostalim strategijama u BiH

SRSP u BiH je u skladu sa drugim ključnim strateškim dokumentima u BiH, kao na primjer: Evropsko partnerstvo za BiH; Strategija integrisanja BiH u Evropsku uniju i Strategija reforme javne uprave BiH.

4) Zajednička primjena SRSP u BiH i uspostavljanje jedinica za donatorsku koordinaciju na entitetskom nivou i u PK BD BiH

Odgovornost za provođenje SRSP u BiH povjerena je velikom broju institucija sektora pravde u BiH. Bliska saradnja i koordinacija između institucija u provođenju SRSP u BiH je od suštinske važnosti. Krovna koordinacija za provođenje SRSP u BiH povjerena je SSPKPEI Ministarstva pravde BiH. SRSP u BiH predviđa uspostavljanje sličnih jedinica i u entitetskim ministarstvima pravde i PK BD BiH. Nakon njihovog uspostavljanja, ove jedinice pružiće pomoć SSPKPEI u krovnoj koordinaciji i provođenju SRSP u BiH. Ipak, velika većina institucija sektora pravde u BiH, naročito entitetska i kantonalna ministarstva pravde i PK BD BiH, još uvijek imaju vrlo skromne ili nikakve organizacijske i ljudske potencijale sa vještinama potrebnim za donatorsku koordinaciju u procesu provođenja SRSP u BiH.

5) Uspostavljanje jedinice za donatorsku koordinaciju unutar SSPKPEI

Uspostavljanje i jačanje SSPKPEI značajno doprinosi razvoju osjećaja domaćeg vlasništva nad koordinacijom pomoći u sektoru pravde u BiH.

Ključne aktivnosti u radnom planu koordinacije pomoći SSPKPEI su:

- razvoj i održavanje baze podataka donatorskih projekata u sektoru pravde u BiH;
- razvoj i održavanje baze podataka sa kontaktima donatora;
- održavanje redovnih sastanaka donatorske koordinacije;
- uspostavljanje foruma za donatorsku koordinaciju između domaćih institucija u sektoru pravde u BiH;
- održavanje pojedinačnih sastanaka između SSPKPEI i ključnih donatora;
- mapiranje donatorske pomoći u skladu sa ključnim stubovima identifikovanim u SRSP u BiH i
- upravljanje fondom za provođenje SRSP u BiH.

6) **Baza podataka projekata u sektoru pravde u BiH**

Baza podataka svih projekata u sektoru pravde u BiH je uspostavljena na osnovu informacija prikupljenih iz baze podataka o donatorima kojom upravlja UNDP, planova rada donatora i pojedinačnih sastanaka sa donatorima.

Razvijanje detaljne baze podataka projekata u sektoru pravde u BiH pokazalo se kao težak zadatak zbog toga što:

- donatori nisu najbolje odgovorili na potrebu SSPKPEI za informacijama, a mnogi od njih smatraju da su već dostavili odgovarajuće podatke UNDP projektu mapiranja donatora, sad smještene u Sektoru za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći u Ministarstvu finansija i trezora (MFiT) i žele izbjeći dupliciranje;
- baza podataka o donatorskoj pomoći kojom upravlja MFiT nije dovoljno detaljna kako bi bila od koristi na sektorskom nivou. Na primjer, u ovoj bazi podataka, kategorizacija projekata u sektoru pravde u BiH sačinjena je u skladu sa kodnim sistemom za pružanje pomoći Direkcije za saradnju u razvoju u okviru 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 BiH. Pored toga, ova baza podataka sadrži vrlo oskudne opise projekata, čime je otežano razumijevanje o tome koja vrsta i obim donatorske pomoći je pružena određenim projektom. Stoga je korist od informacija sadržanih u ovoj bazi podataka projekata značajno ograničena. U komunikaciji sa MFiT, SSPKPEI radi na ispravci ovih nedostataka. Očekivati je da će se ubrzano izvršiti ispravke ovih nedostataka. Postojeća baza podataka sektora pravde u BiH, koju je razvio SSPKPEI, predstavlja dobar početak, ali ju je potrebno dograditi kako bi se poboljšala njezina tačnost.

7) **Razvijanje baze podataka sa kontaktima donatora u sektoru pravde u BiH**

SSPKPEI je uspostavio obimnu bazu podataka sa kontaktima donatora koja pomaže SSPKPEI u komunikaciji sa donatorima i olakšava proces razmjene informacija unutar sektora pravde u BiH. Baza se održava na redovnoj osnovi u kontaktima s fokusnim tačkama, kako bi se obezbjedila njezina tačnost.

8) **Održavanje redovnih sastanaka donatorske koordinacije u sektoru pravde u BiH**

SSPKPEI je uspostavio redovni forum za donatorsku koordinaciju za potrebe sektora pravde u BiH koji uključuje donatore u sektoru pravde, ključne domaće institucije i ostale učesnike strateškog procesa. Sastanci se redovno održavaju na tromjesečnoj osnovi, te su vrlo dobro posjećeni. Cilj svakog sastanka je informisati donatore o ključnim aktivnostima u sektoru pravde u BiH, savjetovanje donatora o ključnim potrebama za finansiranje i pojednostavljenje dijaloga između glavnih učesnika sektora pravde u BiH i donatorske zajednice. Ova inicijativa značajno pomaže jačanju osjećaja domaćeg vlasništva, pod uslovom prihvatanja prioriteta za finansiranje od strane donatora u potpunosti, a koji su predstavljeni na forumu.

9) **Uspostavljanje foruma donatorske koordinacije sa VSTV BiH, ministarstvima pravde i finansija u BiH**

Sektor pravde u BiH veoma je rascjepkan iz razloga što se sastoji od znatnog broja domaćih institucija. Efektivno domaće vlasništvo zavisi o visokom stepenu koordinacije između domaćih učesnika u strateškom procesu, kako bi sektor pravde u BiH bio jedinstven u svom nastupu prema međunarodnoj zajednici. Transparentnost SSPKPEI kao glavne tačke za donatorsku koordinaciju je porasla, iako se čini kako svjesnost o njegovim odgovornostima je još uvijek veća unutar međunarodne zajednice nego među samim domaćim institucijama. SSPKPEI je radi toga povećao svoje napore kako bi se uspostavili odnosi sa glavnim učesnicima strateškog procesa u sektoru pravde na državnom, entitetskom i nivou Brčko distrikta BiH. Pored toga, SSPKPEI je inicirao uspostavljanje mreže donatorske koordinacije između Federalnog ministarstva pravde (FMP), kantonalnih ministarstava pravde i federalnog i kantonalnih ministarstava finansija.

Kako bi se potpomoglo koordinaciji između ministarstava pravde na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou, federalni ministar pravde odredio je donatorskog koordinatora ispred ovog Ministarstva. Sveukupni cilj izgradnje odnosa između institucija sektora pravde u BiH nije samo povećati transparentnost SSPKPEI, već i uspostaviti forum za učesnike u donatorskoj koordinaciji na svim nivoima sektora pravde u BiH. Takav forum koji bi vodio SSPKPEI Ministarstva pravde BiH, predstavljao bi važan dio krovne koordinacije pomoći i procesa usklađivanja prioriteta u sektoru pravde u BiH. Forum može pomoći i u razmjeni informacija o projektima, kao i u praćenju izvršenja raspodjele pomoći i povećane odgovornosti u tom procesu.

Pored ministarstava pravde, PK BD BiH i VSTV BiH, takođe, treba biti članom foruma sektora pravde u BiH, s obzirom na njegovu ulogu „garanta nezavisnosti“ pravosuđa u BiH. Prema Zakonu o VSTV BiH, Vijeće ima odgovornost „...pokretati, nadgledati i koordinirati projekte koji se odnose na poboljšanje pitanja vezanih za upravljanje sudovima i tužilaštvima, uključujući traženje finansijskih sredstava iz domaćih i međunarodnih izvora...“. Ove poslove obavlja Odjeljenje za podršku u okviru Sekretarijata VSTV BiH. SSPKPEI je unutar mehanizama provođenja SRSP u BiH formalizovao saradnju sa osobljem Sekretarijata VSTV BiH. Međutim, postoji potreba da se ta saradnja intenzivira. Područja u kojima ova dva tijela mogu saradivati, pored ostalog, uključuju: određivanje prioriteta za potrebe finansiranja, zajednički razvoj projektne dokumentacije i prijedloga, zajednički pristupi donatorskom finansiranju, te zajedničko insistiranje od donatora na usklađivanju svojih budućih planova za pomoć sa prioritetima koji su identifikovani u SRSP u BiH. Bliska saradnja između Ministarstva pravde BiH i VSTV BiH zahtijeva visok nivo kapaciteta ljudskih potencijala, kako u okviru SSPKPEI, tako i Sekretarijata VSTV BiH, koji su trenutno ograničeni. Kako bi se postigla bolja saradnja, obje institucije trebaće dodatno uložiti u dalju izgradnju kapaciteta osoblja za koordinaciju donatorske pomoći.

10) Mapiranje donatorske pomoći prema programima iz SRSP u BiH

Nacrt matrice mapiranja donatorske pomoći je razvijen saglasno sa ključnim područjima i strateškim programima SRSP u BiH. Matrica predstavlja grafički prikaz zastupljenosti pojedinih donatora unutar zadatah oblasti SRSP u BiH. Matrica zahtijeva dalju potvrdu, doradu i redovno ažuriranje.

11) Usklađivanje planova i strategija sektora pravde u BiH

Uvedeni srednjoročni budžetski proces, koji se ažurira na godišnjoj osnovi, primjenjiv je na svim nivoima vlasti u BiH, a ima za cilj povezivanje strateških planova i budžeta. Postojanje mnogostrukih planova i strategija u prošlosti je dovelo do dupliciranja i slabljenja veze između planova i procesa dodjele sredstava. Usvajanjem i provođenjem SRSP u BiH ide se u pravcu otklanjanja rizika od preklapanja i sukoba između različitih strategija i planova u sektoru, obzirom da SRSP u BiH predstavlja krovni okvir koji obuhvata sve dijelove sektora pravde u BiH. Usklađivanje planova će se dalje unaprijediti kada ministarstva i druge institucije sektora pravde u BiH usklade svoje institucionalne strateške i operativne planove sa SRSP u BiH. Ovo usklađivanje će pomoći vlastima BiH u određivanju prioriteta i donošenju optimalne odluke o raspodjeli ograničenih budžetskih sredstava, a donatorima će pružiti jasne smjernice prema područjima u kojima je njihova pomoć najpotrebnija.

12) Ograničeni kapaciteti donatorske koordinacije u sektoru pravde u BiH

SSPKPEI je napravio iskorak u preuzimanju vodstva u koordinaciji donatorske pomoći na nivou sektora pravde u BiH. Međutim, SSPKPEI je još uvijek u procesu zaposlenja dodatnog osoblja i njegove obuke. Imajući na umu posebne okolnosti koje proizilaze iz ustavne raspodjele odgovornosti, entitetska i kantonalna ministarstva pravde, kao i PK BD BiH takođe, trebaju aktivno učestvovati u procesu donatorske koordinacije. Nažalost, ovi učesnici u strateškom procesu trenutno nemaju kapacitete preuzeti odgovornosti za donatorsku koordinaciju. Onog trenutka kada se povećaju kapaciteti donatorske koordinacije u ključnim institucijama u sektoru pravde u BiH, doći će i do pojačanog vodstva i domaćeg vlasništva u donatorskoj pomoći.

13) Poteškoće koje su se pojavile pri uspostavljanju donatorske koordinacije u sektoru pravde u BiH

I pored najboljih namjera, postizanje koordinacije između domaćih institucija nije jednostavan zadatak u tako raznolikom sektoru pravde, kao što je to slučaj u BiH. Složenost ustavne strukture BiH nužno se odrazila i na strukturu sektora pravde u BiH čija je karakteristika velik broj učesnika u strateškom procesu (13 ministarstava pravde, VSTV BiH, PK BD BiH), dvosmisleni međuinstitucijski mandati i odgovornosti, te često suprotstavljeni ciljevi i sukobljeni interesi, što ponekad dovodi do uzajamnog kočenja. Aneks 2. prikazuje višeslojnost učesnika strateškog procesa u sektoru pravde u BiH, te njihovih odnosa u smislu koordinacije donatorske pomoći. Veliki broj strateških programa SRSP u BiH nastoji ukloniti nefunkcionalne sastojke u sektoru pravde u BiH.

14) Uspješni primjeri izgradnje domaćeg vlasništva u područjima sektora pravde u BiH

Uspostavljanje i funkcionisanje Projekta zemljišne administracije (PZA) primjer je projekta koji izgrađuje osjećaj lokalnog vlasništva nad pomoći u sektoru pravde u BiH. U aprilu 2003. godine, potpisan je Memorandum o razumijevanju između entitetskih ministarstava pravde i donatora (SIDA, ADA i GTZ) kojim je definisan obim projekta, te definisane uloge i odgovornosti potpisnica Memoranduma. Novi Memorandum o razumijevanju potpisan je u martu 2006. godine, koji uključuje i entitetske geodetske uprave, a podrška je proširena i na katastre. Rezultat potpisivanja Memoranduma bila je i uspostavljanje Savjetodavnog koordinacionog odbora za zemljišnu administraciju (SKOZA) koji čine domaće institucije. Pomoć koja se pruža putem ove inicijative će iznositi 14,8 miliona eura, a proteže se od 2001. do 2010. godine s mogućnošću produženja. Uspostavljanje SKOZA dobar je primjer rada donatora prema povećanju domaćeg vlasništva nad pomoći u sektoru pravde u BiH.

POKAZATELJ 2: „USKLAĐIVANJE: POUZDANI SISTEMI U SEKTORU PRAVDE I DONATORSKA UPOTREBA OVIH SISTEMA“

POKAZATELJ 2a: „BUDŽET“

POKAZATELJ 2b: „JAVNE NABAVKE“

POKAZATELJ 2c: „FINANSIJSKA REVIZIJA“

STEPEN NAPRETKA: „UMJEREN“

Ovaj pokazatelj Pariske deklaracije procjenjuje stepen u kojem država koja prima pomoć primjenjuje sistem za javne nabavke i upravlja javnim finansijama, tako što:

- ili slijedi široko prihvaćene prakse;
- ili su u toku reformski procesi kako bi se to postiglo.

Za potrebe ovog izvještaja, ovaj pokazatelj procjenjuje izdržljivost sistema upravljanja javnim finansijama u sektoru pravde u BiH. Ova procjena uzima u obzir i stepen usklađenosti donatora sa sistemima partnera, po pitanju budžeta, javnih nabavki i sistema finansijskih revizija.

Složenost organizacijske strukture sektora pravde u BiH predstavlja veliki izazov usklađivanju donatorske pomoći sa sistemima uspostavljenim u BiH. Ne iznenađuje ni to kako je donatorska upotreba sistema BiH još uvijek na prilično niskom nivou, s obzirom da kvaliteta upravljanja javnim finansijama, procesom javnih nabavki i sistema revizije, još uvijek nije odgovarajuća. Mehanizmi koordinacije i procedure vođenja evidencija i izvještavanja o pomoći, takođe, su u procesu uspostavljanja, što donatorima dodatno otežava korištenje uspostavljenih sistema u značajnijoj mjeri.

Na osnovu dole predstavljenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi sa pokazateljem 2 ocijenjen je kao umjeren.

POKAZATELJ 2a: „BUDŽET“
STEPEN NAPRETKA: „NIZAK“

Dugoročna vizija za BiH je punopravno članstvo u Evropskoj uniji (EU) i NATO. BiH je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU i time učinila prvi korak za prijem u EU. Saglasno svojoj viziji o prijemu u EU, BiH trenutno provodi srednjoročne politike koje su sadržane u brojnim strateškim dokumentima, kao što je Strategija integrisanja BiH u EU, Strategija reforme javne uprave u BiH, te SRSP u BiH, čiji je cilj usklađivanje budžetskog procesa, sistema javnih nabavki i sistema revizija sa onima koji se primjenjuju u EU. Do sada su BiH, entiteti i Brčko distrikt BiH sporo postizali napredak u uspostavljanju pouzdanih sistema za upravljanje javnim finansijama.

Dalje jačanje kredibiliteta procedura i praksi u vezi sa budžetima, javnim nabavkama i finansijskim revizijama, koji su glavni elementi u upravljanju dodjelom i upotrebom razvojnih sredstava, pomoći će usklađivanju donatorske podrške u sektoru pravde u BiH. Treba naglasiti kako Strategija reforme javne uprave BiH, poglavlje 4.2 o upravljanju javnim finansijama, te njen Akcioni plan 1, predviđa velika poboljšanja ovog sistema, te postavlja složen plan reforme koji je trebalo provesti do 2009. godine. Nažalost pomoci u ovoj oblasti, kao i generalno na planu reforme javne uprave su jako mali. Trenutno ne postoji dovoljan broj donatora koji su se opredijelili za upotrebu sistema BiH za upravljanje javnim finansijama, sa izuzetkom Fonda za oporavak sektora preduzeća i Fonda za reformu javne uprave.

Dodatna prepreka široj donatorskoj upotrebi budžetskih procesa predstavlja podijeljenost postojećeg sistema finansiranja u sektoru pravde u BiH, to jest 14 odvojenih budžeta. Značajnija upotreba sistema upravljanja javnim finansijama od strane donatora zavisice o provođenju reformi ovih sistema koji su saglasni Strategiji reforme javne uprave BiH, te onih predviđenih SRSP u BiH.

DOKAZI:

1) Nekoordinirani budžetski kalendari u BiH

Neki od značajnijih nedostataka u procesu pripreme budžeta dešavaju se zbog: nekoordiniranih budžetskih kalendara koji se upotrebljavaju u 14 jurisdikcija sektora pravde u BiH jer se redosljedi i vremenski okviri svake od ključnih operacija razlikuju među različitim nivoima vlasti, nesigurnosti u planiranju prihoda tokom pripreme srednjoročnih okvira rashoda, neslaganja budžetskih procjena o iznosu donatorske pomoći koju pripremaju vlasti BiH i stvarnih tokova donatorske pomoći koje donatori raspodjeljuju u određenom sektoru, te neuspjeh vlada u BiH oko blagovremene pripreme okvirnih podataka o rashodima, to jest određivanje gornje granice ukupnog budžeta.

2) Neusklađenost budžetskih zahtjeva i prioriteta u sektoru pravde u BiH

Glavni nedostaci u procesu utvrđivanja budžeta za pojedinačne budžetske korisnike na nivou sektora pravde u BiH odnose se na neusklađenost budžetskih zahtjeva, s jedne strane i planova i prioriteta institucija, sa druge strane, ali postoji par izuzetaka, kao što je to VSTV BiH koje od svoga uspostavljanja povezuje svoj budžet sa institucionalnim planom. Pored zakonskih zahtjeva za pripremom budžeta naspram projekata, budžetski korisnici skoro sve inicijative smatraju prioritetnima. Kao rezultat toga, kada nadležno ministarstvo finansija zaprimi zahtjev koji se tiče budžeta, gotovo mu je nemoguće odrediti koje aktivnosti su od istinske važnosti i treba ih finansirati, a koje se mogu izostaviti ili odgoditi za slijedeću godinu. Budžetski zahtjevi koji dolaze iz velike većine institucija sektora pravde u BiH imaju tendenciju ignorisanja potreba za određivanjem prioriteta i povezivanja inicijativa ili aktivnosti sa državnim ili sektorskim strategijama i politikama. Uslijed ovoga, stepen usklađenosti između budžeta i strateških planova relativno je nizak.

3) Nezadovoljavajući planovi rashoda

Nakon usvajanja budžeta, nadležno ministarstvo finansija zahtijeva od budžetskih korisnika finaliziranje i dostavu svojih planova o izvršenju budžeta. Mnoge institucije ispunjavaju ovaj zahtjev na način tako što izjave da će se mjesečno utrošiti jedna dvanaestina ukupno dodijeljenog budžeta. Generalno govoreći, ne poklanja se dovoljno pažnje procesu pripreme planova rashoda budžetskih korisnika, što rezultira smanjenim kvalitetom procesa izvršenja. Nadležna ministarstva finansija mogu nadgledati izvršenje budžeta putem sistema trezora, kao i imati pristup trošenju budžeta na dnevnoj osnovi. Ona su u mogućnosti pratiti razlike između predviđenog i stvarnog trošenja sredstava iz budžeta. Svi budžetski korisnici dužni su ministarstvima finansija dostavljati tromjesečne izvještaje, međutim te informacije ne sadrže dovoljno detalja kako bi ministarstvima finansija bilo omogućeno pojačati budžetsku disciplinu uspoređivanjem dostavljenih povratnih informacija i stvarnih rashoda. Prema tome, ministarstva finansija propuštaju prilike uočavanja problema u izvršenju budžeta u pojedinačnim institucijama sektora pravde u BiH.

4) Ograničeni kapaciteti ljudskih potencijala za pripremu i izvršenje budžeta

Ljudski potencijali i vještine koje institucijama sektora pravde u BiH trebaju omogućiti pripremu i izvršenje budžeta su na niskom nivou, zbog čega su budžeti nedovoljno analizirani. U procesu pripreme i izvršenja budžeta značajno će pomoći dalja tehnička unapređenja i razvoj kapaciteta. Treba istaći kako će upotreba srednjoročnih okvira rashoda biti ključna u smislu poboljšanja na uspostavljanju veza između razvoja politika, određivanja prioriteta i budžeta.

POKAZATELJ 2b: „JAVNE NABAVKE“

STEPEN NAPRETKA: „UMJEREN“

DOKAZ:

1) Donošenje i primjena Zakona o javnim nabavkama

Parlamentarna skupština BiH je krajem 2004. godine usvojila Zakon o javnim nabavkama BiH koji je koncipiran na zakonodavstvu Evropske unije o javnim nabavkama, ali još uvijek nije u potpunosti usklađen sa istim. Zakon pruža okvir za efektivniji sistem javnih nabavki u BiH, prateći odgovarajuće uredbe i propise Evropske komisije o javnim nabavkama. U skladu sa Zakonom, osnovana je Agencija za javne nabavke BiH koja djeluje kao centralni ured za uspostavljanje standarda i procedura u procesu javnih nabavki. Sama nabavka je decentralizovana na pojedinačne institucije. Međutim, i pored usvajanja Zakona i osnivanja Agencije, izvještaji ove institucije, kao i revizorski, ukazuju na to kako se uspostavljeni sistem javnih nabavki još uvijek ne primjenjuje u zadovoljavajućoj mjeri. Postojeći zakonski okvir, uključujući i niz podzakonskih akata, smatra se presloženim i problematičnim za primjenu od strane svih učesnika u sistemu javnih nabavki, kako domaćih tako i stranih. Kao rezultat toga, Zakon je već nekoliko puta mijenjan od svog usvajanja, a potrebne su i dodatne izmjene u cilju pojednostavljenja procedura javnih nabavki. Potrebna su mnoga poboljšanja, uključujući: zapošljavanje odgovarajućeg osoblja u Agenciji za javne nabavke BiH, kao i unutar pojedinačnih institucija; te pružanje dodatne obuke iz oblasti javnih nabavki, kako bi se obezbjedila pouzdanost sistema. Donatorska zajednica u BiH nedavno je počela priznavati napore koje čine vlasti u BiH za poboljšanje procedura javnih nabavki. Na primjer, donatori koji učestvuju u fondovima za oporavak sektora preduzeća i reforme javne uprave složili su se kako će u primjeni koristiti zakonodavstvo BiH o javnim nabavkama u svim svojim aktivnostima u polju nabavke. Ne postoji sistemska upotreba procedura BiH za javne nabavke za projekte u sektoru pravde u BiH od strane donatora. Ali, SSPKPEI Ministarstva pravde BiH i VSTV BiH, zajedno sa donatorima rade na uspostavljanju fonda za provođenje SRSP u BiH koji će biti zasnovan na principima Fonda za reformu javne uprave i slijediće primjer korištenja zakonodavstva BiH o javnim nabavkama.

POKAZATELJ 2c: „FINANSIJSKA REVIZIJA“
STEPEN NAPRETKA: „UMJEREN“

Usprkos činjenici da je razvoj vanjskih i unutrašnjih sistema finansijske revizije u BiH još uvijek u početnoj fazi, neki donatori u BiH odlučili su priznati napore vlasti BiH u ovom području i primjenjivati domaće sisteme revizije. Problemi sa finansijskim revizijama još uvijek su uočljivi, a potrebna su i značajna poboljšanja, kako bi se u potpunosti zadobilo povjerenje donatora. Poboljšanja u ovom području trebaju biti usko povezana sa krovnom Strategijom reforme javne uprave BiH i njenim akcionim planovima.

DOKAZI:

1) Uspostavljanje sistema unutrašnjih kontrola

Vlasti u BiH čine napore na uspostavljanju efektivnih sistema finansijske revizije primjenjivih u svim javnim sektorima, uključujući i sektor pravde u BiH. Spoljne finansijske revizije provode tri revizorske institucije, sa nadležnošću za institucije na državnom, te nivou Federacije BiH i Republike Srpske. Ova tri nivoa vlasti uspostavile su Koordinacioni odbor s ciljem određivanja dosljednih standarda i stepena kvalitete revizije i odgovornosti u slučaju zajedničkih aktivnosti. I pored uspostavljanja revizorskih sistema, revizorske institucije na državnom i entitetskim nivoima otkrile su ozbiljne nedostatke u praksama svih nivoa vlasti. Bez obzira na brojne revizorske nalaze koji govore o slučajevima zloupotrebe javnih sredstava, pokrenuto je samo nekoliko krivičnih slučajeva. Nedostatak izvršnog postupka u slučaju neodgovarajućeg upravljanja fondovima, kao i aktivnosti koje bi pratile ove izvještaje i primjena rezultata i preporuka revizije, umanjuje povjerenje donatora u revizorski sistem BiH. Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH zabilježilo je kako pripreme BiH u oblasti finansijske kontrole napreduju, ali sporo. Potrebni su jači naponi kako bi se poboljšala unutrašnja finansijska kontrola i postupanje po revizorskim izvještajima.

2) Ograničeni broj jedinica za unutrašnju kontrolu u institucijama sektora pravde u BiH

Zakon o internoj reviziji je donesen na državnom i entitetskim nivoima. Prema odredbama ovog zakona potrebno je uspostaviti centralne jedinice za harmonizaciju (CJH) u okviru ministarstava finansija. Uloga CJH je, između ostalog, nadzor nad provođenjem propisa iz oblasti interne revizije i koordinacija rada jedinica interne revizije u drugim institucijama. Svaki budžetski korisnik obavezan je uspostaviti jedinicu za internu reviziju prema kriterijima koje definiše CJH, uzimajući u obzir ukupan godišnji budžet, broj zaposlenih, složenost transakcija i stepen rizika koji je uključen. Ministarstvo pravde BiH je krajem 2009. godine zaposlilo jednog internog revizora. Međutim druge institucije sektora pravde u BiH, radi nedostatka finansijskih sredstava, još uvijek nisu uspostavile svoje jedinice za unutrašnju kontrolu.

3) Ograničeno donatorsko korištenje Ureda glavnog revizora BiH

Donatori koji učestvuju u Fondu za oporavak sektora preduzeća i Fondu za reformu javne uprave su se opredijelili povjeriti odgovornost za finansijske revizije svih projekata, koji se finansiraju putem ova dva fonda, Uredu glavnog revizora BiH. Ne postoje drugi dokazi o donatorskim sredstvima u sektoru pravde koji koriste revizorske kapacitete BiH.

**POKAZATELJ 3: „USKLAĐIVANJE TOKOVA POMOĆI SA PRIORITETIMA SEKTORA PRAVDE BiH“
STEPEN NAPRETKA: „NIZAK“**

Kako bi bila efektivna, donatorska pomoć treba biti usklađena sa državnim i sektorskim strategijama i prioritetima. U cilju procjene usklađenosti pomoći, Pariska deklaracija preporučuje vršenje procjene udjela pomoći investirane u vladin sektor koji je zabilježen u državnim budžetima zemalja partnera. U ovom izvještaju procjenjuje se udio investirane pomoći koja je zabilježena u budžetima institucija sektora pravde u BiH i stepen u kojem donatori usklađuju pomoć sa prioritetima sektora pravde u BiH.

Na osnovu dole navedenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi sa pokazateljem 3 ocjenjuje se kao nizak.

DOKAZI:

1) Postojanje značajnog raskoraka između raspodijeljene i zabilježene pomoći u budžetima institucija sektora pravde u BiH

Postojeći raskorak između raspodijeljene i pomoći zabilježene u budžetima rezultat je nepostojanja koordiniranog sistema unutar sektora pravde u BiH za registraciju donatorske pomoći. Donatori su tradicionalno direktno saradivali sa pojedinačnim institucijama sektora pravde u BiH i pomoć nije sistematično bilježena, niti su informacije redovno ažurirane na sektorskom nivou.

2) Usklađivanje sa potrebama pojedinačnih institucija sektora pravde u BiH

Postoje dokazi o donatorima koji su pružali pomoć po zahtjevima pojedinačnih institucija. Finansiranje kroz projekte Evropske komisije (CARDS i IPA) zasnovano je na zahtjevima pojedinačnih institucija sektora pravde u BiH. Nakon usvajanja SRSP u BiH sve više dolazi do usklađivanja tokova donatorske pomoći sa prioritetima sektora pravde. Značajan iskorak u usklađivanju donatorske pomoći sa prioritetima sektora pravde se očekuje nakon usvajanja institucionalnih strateških okvira u svim institucijama sektora pravde u BiH. Očekuje se da entitetska i kantonalna ministarstva pravde, te PK BD BiH usvoje pomenute planove, koji su u skladu sa SRSP u BiH do sredine 2010. godine. Na ovaj način institucije sektora pravde u BiH će imati jasno definisane prioritete koji će odražavati prioritete cjelokupnog sektora pravde u BiH, što će predstavljati dobar osnov za buduće tokove donatorske pomoći.

3) Potreba za poboljšanim sistemom praćenja i bilježenja donatorske pomoći sektoru pravde u BiH

Praćenje i bilježenje donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH koje vrši Ministarstvo pravde BiH potrebno je poboljšati. Ovo od Ministarstva pravde BiH zahtijeva jačanje svjesnosti donatora u sektoru pravde u BiH o važnosti registracije pomoći u budućnosti. Bilateralni sastanci sa donatorima, redovni sastanci donatorske koordinacije, verifikacija informacija u SSPKPEI bazi podataka i potvrđivanje nacrtu matrice donatorske pomoći izrađene za ključne dijelove SRSP u BiH koristiće se kao dobra početna osnova. Donatori bi trebali blagovremeno obavještavati SSPKPEI o planiranim dodjelama pomoći da bi se pomoglo utvrđivanju što tačnijih budžeta. Isto tako trebaju početi odvajati veće dijelove svoje pomoći za uključjenje u budžete državnih, entitetskih i Vlade Brčko distrikta BiH, što je povezano sa prioritetima SRSP u BiH.

4) Potreba za poboljšanjem protoka informacija između sektora pravde u BiH i centralnih institucija

Transparentnost i predvidljivost tokova pomoći u sektoru pravde u BiH povećaće se ukoliko sektor pravde u BiH sa Ministarstvom pravde BiH na sektorskom i MFIT na državnom nivou razmjenjuje blagovremene i ispravne informacije o planiranim i stvarno dodijeljenim sredstvima donatorske pomoći. Ovo će pomoći pojednostavljenju mehanizama i procedura, te smanjenju raskoraka između dodijeljene pomoći i pomoći registrovane u budžetima, te dalje prema ministarstvima finansija kao centralnim institucijama za donatorsku koordinaciju na svim nivoima vlasti u BiH.

5) Potreba za sveobuhvatnim sektorskim pristupom donatorskom finansiranju i izvještavanju

Do sada u sektoru pravde u BiH nije korišten sveobuhvatan sektorski pristup donatorskom finansiranju. Uslijed ovoga, finansiranje u sektoru pravde u BiH odgovara potrebama pojedinačnih institucija, ali okvirno je rezultiralo raskorakom u finansiranju. Nekoliko donatora, uključujući vlade Švedske, Norveške, Španije, Velike Britanije, Sjedinjenih američkih država i Evropsku komisiju, podržavaju činjenicu kako SRSP u BiH predstavlja mehanizam za identifikovanje prioriteta za cijeli sektor pravde u BiH. Sada kada je SRSP u BiH usvojena, važno je imati usklađena donatorska finansiranja sa SRSP u BiH, pri čemu je potrebno dalje razmotriti i razraditi primjenu sveobuhvatnog sektorskog pristupa.

POKAZATELJ 4: „JAČANJE KAPACITETA KOORDINIRANOM PODRŠKOM“ STEPEN NAPRETKA: „UMJEREN“

Pariska deklaracija definiše mjeru u kojoj se državni nivo pridržava ovog principa i to kroz udio donatorske tehničke saradnje koja se provodi putem koordiniranih projekata dosljednih državnim razvojnim strategijama. Za potrebe ove procjene, ovaj pokazatelj tumači se kao stepen u kojem donatori koordiniraju u primjeni prioriteta programa sektora pravde u BiH.

Na osnovu dole navedenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi sa pokazateljem 4 ocjenjuje se kao umjeren.

DOKAZI:

1) Veliki broj institucija i donatora u sektoru pravde u BiH u prošlosti je dovelo do ograničene koordinacije

Veliki broj institucija i donatora koji djeluju u sektoru pravde u BiH, pored nedostatka sektorske strategije, doprinijelo je slaboj koordinaciji u sektoru. Čak je i na državnom nivou, na kojem su donatori nastojali pružiti više zajedničke podrške, premalo primjera koordinacije usklađene sa sektorskim strategijama. Izuzeci su Fond za reformu javne uprave i Fond za oporavak sektora preduzeća.

2) Dokazi o neslužbenoj saradnji na projektnom nivou postoje

Dok ne postoje dokazi o službenoj saradnji između donatora na sektorskom nivou, neslužbeni tip saradnje na projektnom nivou postoji. Mnogi donatori ili njihovo osoblje za provođenje nastojali su ostvariti koordinaciju u projektima kako bi se resursi maksimalno iskoristili, a pri tome smanjio teret institucijama koje primaju pomoć. Ova nastojanja za koordinacijom većinom su neslužbene prirode, te se zasnivaju na dobroj volji donatora i osoblja koje radi na projektima.

3) Uspostavljanje i funkcionisanje Projekta reforme zemljišne administracije (PZA) dobar je primjer koordinirane podrške

PZA dobar je primjer uspjeha koji se postiže kada donatori i formalno djeluju zajedno u koordinaciji podrške. Podjelom finansijske i tehničke pomoći putem Fonda za reformu javne uprave, donatori su uspješno radili zajedno kako bi koordinirali sredstva sa svojim sistemima i procesima, te procesima domaćih primalaca pomoći. Aktivnosti koje se provode u okviru ovog projekta, takođe, su u skladu sa prioritetima za finansiranje provođenja SRSP u BiH.

4) Primjeri koordinacije na nivou projekata u sektoru pravde u BiH

Dok su primjeri finansiranja koordiniranog na sektorskom nivou malobrojni, SSPKPEI u više navrata je organizovao koordinacione sastanke između donatora koji pružaju tehničku i drugu pomoć. Bilateralne rasprave uvijek su rezultirale efikasnom i efektivnom upotrebom donatorske pomoći, te obezbjeđenjem odgovarajućih resursa za potrebe donatorskih projekata. Koordinirani sastanci potpomogli su u identifikovanju područja potencijalne sinergije donatorskih projekata i u isključenju potencijalnog preklapanja, a time i gubitka vremena i resursa.

5) Koordinacija donatorskog finansiranja usklađena sa SRSP u BiH unaprijediće efekat u području ove procjene

Koordinacija donatorskog finansiranja usklađena sa potrebama identifikovanim u SRSP u BiH pomoći će boljoj koordinaciji donatorske pomoći institucijama sektora pravde u BiH.

POKAZATELJ 5: „IZBJEGAVANJE USPOREDNIH PROVEDBENIH STRUKTURA“ STEPEN NAPRETKA: „NIZAK“

Pariska deklaracija poziva na značajno smanjenje broja jedinica za provođenje projekata koje se smatraju usporednim u smislu u kojem donošenje odluka i računovodstveni odnosi uključuju isključivo donatore.

Na osnovu dole navedenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi sa pokazateljem 5 procjenjuje se kao nizak.

DOKAZI:

1) Postojanje usporednih jedinica za provođenje su pravilo u sektoru pravde u BiH

Kao što je to slučaj sa mnogim drugim zemljama u razvoju srednje i istočne Evrope, donatori u sektoru pravde u BiH bili su sa razlogom zabrinuti po pitanju kapaciteta ministarstava pravde u BiH i drugih ključnih institucija sektora pravde u BiH po pitanju provođenja projekata i programa. Kao rezultat toga, uspostavljene su usporedne provedbene strukture za donatorske projekte. Ovakav pristup doveo je do problema, koji uključuje i odliv osoblja iz državne službe radi bolje plaćenog zaposlenja u ovim jedinicama.

2) Neki donatori (poput Svjetske banke i Dfid) počeli su sa gašenjem usporednih jedinica za provođenje širom BiH

Veliki broj drugih donatora koji djeluje u sektoru pravde iskazalo je interes da uradi slično, ali još uvijek nije pokrenuo proces u tom smjeru (npr. SIDA, ADA, GTZ u okviru PZA, itd.). Nedavni trend zabilježen u velikom broju zemalja u razvoju i zemljama srednje i istočne Evrope je osnivanje po jedne jedinice za provođenje projekata za svako od ministarstava koje radi na provođenju na sektorskom nivou, kao privremeni aranžman u cilju raspuštanja jedinica za provođenje koje vode donatori. Sličan pristup je istražen i postepeno se krenulo u njegovu primjenu i u slučaju sektora pravde u BiH, kojim se počelo sa naporima u cilju uravnoteženja između kratkoročne efektivnosti jedinica za provođenje projekata i dugoročnog razvoja kapaciteta institucija sektora pravde u BiH.

POKAZATELJ 6: „PRUŽANJE PREDVIDLJIVJE DONATORSKE POMOĆI“ STEPEN NAPRETKA: „NIZAK“

Cilj ovog pokazatelja je unapređenje, ne samo godišnje predvidljivosti stvarne pomoći, već i ispravnosti njenog bilježenja u sektoru pravde i sistemima zemlje, što je važan aspekt vlasništva, odgovornosti i transparentnosti.

Na osnovu dole navedenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi sa ovim pokazateljem procjenjuje se kao nizak.

DOKAZI:

1) Nedostatak pouzdanih podataka otežava procjenu stepena predvidljivosti pomoći

Mnogi od izazova koji su identifikovani u dijelu izvještaja koji se odnosi na usklađivanje pomoći sa prioritetima sektora relevantni su i za postizanje napretka u ovom području. Nedostatak informacija u ovom području, kako na nivou države, tako i na nivou sektora pravde u BiH otežava identifikaciju bilo kakvih opipljivih razlika između stvarne i predviđene dodijeljene pomoći.

2) Poboljšana razmjena podataka o donatorskim projektima pomoći će unapređenju predvidljivosti pomoći

Usprkos brojnim pokušajima i naglašavanjem ovog pitanja na sastancima informisanja donatora u sektoru pravde u BiH, koje organizuje SSPKPEI, razmjena podataka ne odvija se na zadovoljavajućem nivou. Baza podataka spomenuta u dijelu o pokazatelju 1 nije zaživjela kao alat kojeg su prepoznali donatori, prvenstveno iz razloga što ne postoji sistem kojim bi se izbjeglo dupliciranje davanja podataka za bazu podataka koja je razvijena na nivou države i onoj za sektor. Sektor pravde u BiH, kroz Tehnički sekretarijat za provođenje SRSP u BiH, očekuje jačanje napora za poboljšanje saradnje sa donatorima, kako bi zajednički poradili na postizanju preciznosti informacija sadržanih u obje baze, čime bi se svjesnost o predvidljivosti pomoći povećala.

POKAZATELJ 7: „NEUSLOVLJENA POMOĆ“

STEPEN NAPRETKA: „NIZAK“

Pariska deklaracija nastoji smanjiti iznos „uslovljene pomoći“, poznate i kao podupiranje pomoći za razvoj u okviru koje se relevantna dobra i usluge ne mogu po slobodnom izboru i u punom obliku nabaviti u bilo kojoj zemlji.

Na osnovu dole navedenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi sa ovim pokazateljem procjenjuje se kao nizak.

DOKAZ:

Nedostatak podataka otežava procjenu iznosa uslovljene pomoći

Obzirom na nepotpuno funkcionalne mehanizme izvještavanja i vođenja zabilješki o pomoći, ne postoje opipljivi podaci o udjelu uslovljene ili neuslovljene pomoći u sektoru pravde u BiH. Procjene date u toj situaciji dale bi najvjerojatnije iskrivljenu sliku. Ovaj nedostatak informacija dalje potvrđuje važnost toga da Tehnički sekretarijat za provođenje SRSP u BiH i posredno SSPKPEI, kao centralno koordinirajuće mjesto, izvrše prikupljanje krajnje preciznih podataka o pomoći u sektoru pravde u BiH. Sporadični dokazi ukazuju na to kako je dio pomoći u sektoru još uvijek uslovljen (na primjer, pravila nabavke Delegacije Evropske unije u BiH ograničavaju potencijalne agencije za provođenje na EU, dok se USAID oslanja na američke agencije). Na zacrtanom putu ispunjenja ovog pokazatelja biće potrebno učiniti mnogo više i od strane donatora, kako bi ispunili svoje obaveze koje su preuzeli potpisivanjem Pariske deklaracije, tako i od strane domaćih vlasti.

POKAZATELJ 8: „USKLAĐENOST“

STEPEN NAPRETKA: „UMJEREN“

Ovaj pokazatelj nastoji procijeniti mjeru u kojoj donatori nastoje smanjiti transakcijske troškove isporučivanja i upravljanja pomoći.

Na osnovu dole navedenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi sa ovim pokazateljem procjenjuje se kao umjeren.

DOKAZ:***Stepen opterećenja institucija sektora pravde u BiH, primalaca, pri pružanju pomoći je prilično visok***

Jedan od ključnih ciljeva Pariske deklaracije u smislu efektivnosti pomoći je smanjenje transakcijskih troškova pri pružanju pomoći, naročito onih koji predstavljaju teret za institucije u smislu zahtjeva za upravljanjem višestrukim programima pri tom upotrebljavajući različite procedure. Simboličan napredak je zabilježen u sektoru pravde u BiH po ovom pitanju. Troškovi upravljanja pomoći i dalje su previsoki. Donatori u sektoru pravde u BiH trebaju uložiti više napora kako bi se troškovi pri pružanju pomoći, kao i njenom upravljanju, sveli na minimum. Takođe, treba imati na umu ograničene kapacitete Ministarstva pravde BiH, ali i ostalih ključnih učesnika strateškog procesa u sektoru pravde u BiH, za provođenje višestrukih donatorskih projekata i programa, radi čega bi donatori trebali povećati stepen podudarnosti svojih procedura, te racionalizovati podjelu rada putem koordinacije zadataka i razmjene državnih ili sektorskih analiza. Aktivnost uspostavljanja zajedničkog donatorskog fonda za provođenje SRSP u BiH vodi jačanju kapaciteta Ministarstva pravde BiH, ali i svih aktera sektora pravde u BiH na provođenju SRSP u BiH. Ovakav pristup predstavlja korak napred prema primjeni sveobuhvatnog sektorskog pristupa pomoći čime se uvećava stepen podudarnosti procedura i racionalizuje podjela rada.

POKAZATELJ 9: „UPOTREBA ZAJEDNIČKIH MEHANIZAMA“***STEPEN NAPRETKA: „NIZAK“***

Ovaj pokazatelj mjeri udio pomoći sektoru pravde u BiH koji se dodjeljuje u skladu sa programski orijentisanim pristupom.

Na osnovu dole navedenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi sa pokazateljem 9 procjenjuje se kao nizak.

DOKAZ:***Upotreba zajedničkih mehanizama je neznatna***

Mnogi projekti u sektoru pravde, posebno u pravosuđu, provode se širom BiH. Pored nekoliko primjera budžetske podrške sektorskim institucijama u BiH, a posebno VSTV BiH, kao što je to Projekt za informacione i komunikacijske tehnologije, Projekt podrške tužilačkim službama BiH, Projekt podrške entitetskim centrima za obuku sudija i tužilaca – svi su sponzorirani putem EU IPA programa i provode se kroz direktnu finansijsku ili budžetsku podršku VSTV BiH, donatori većinom koriste svoje procedure u pružanju pomoći. Pohvalno je što se kod određenih donatora izražava i jača interes primjene mehanizama sveobuhvatnog sektorskog pristupa, čime se apsorbuju i programski orijentisani pristupi, na primjer, podrška sveobuhvatnom sektorskom pristupu u reformi javne uprave BiH i podrška ekonomskim reformama u BiH i sada podrška provođenju SRSP u BiH. Iako programski orijentisani pristupi predstavljaju relativno nov koncept za institucije sektora pravde u BiH, ritam promjene u praksama donatora potrebno je ubrzati u predstojećem periodu kako bi se postigli ciljevi zadani u vezi sa ovim pokazateljem.

POKAZATELJ 10: „OBAVLJANJE ZAJEDNIČKIH AKTIVNOSTI I RAZMJENA ANALIZA“***STEPEN NAPRETKA: „UMJEREN“***

Pokazatelj 10 mjeri stepen do kojeg donatori ujedinjavanju svoje aktivnosti na procjenjivanju i analizama na nivou sektora pravde u BiH. Takođe, se uzima u obzir i omjer zadataka unutar sektora koje je više donatora zajednički izvršilo, kao i razmjena sektorskih analiza koje su provedene na zajedničkoj ili koordiniranoj osnovi.

Na osnovu dole navedenog dokaza, trenutni stepen napretka u vezi sa pokazateljem 10 procjenjuje se kao umjeren.

DOKAZ:**Stepen koordiniranih ili zajednički preduzetih aktivnosti na nivou sektora pravde u BiH, kao i zajedničkih procjena i analitičkog rada bilježi napredak**

S početkom USAID projekta pomoći sektoru pravde, JSDP 2 i nedugo zatim je započeo i projekt tehničke pomoći IPA 2007 SSPKPEI, koji su obzirom na strukturu vrlo slični, jer obuhvataju elemente jačanja kapaciteta za strateška planiranja, Ministarstvo pravde BiH je preduzelo aktivnosti usklađivanja i koordinacije aktivnosti između ova dva projekta kako bi pronašlo sinergiju između istih i iskoristilo udruženu snagu oba projekta. Ovakvo djelovanje nije presedan, jer i u prošlosti su postojali vidljivi tragovi ujedinjavanja pomoći što je bio često slučaj između SIDA i DfID, SIDA i Norveške pomoći, USAID i DfID. Jedan od ciljeva zajedničkog fonda za provođenje SRSP u BiH je povećati stepen ovog pokazatelja i time možemo reći kako je on porastao u odnosu na protekli period i može se smatrati umjerenim. Ali je jasno kako ciljevi Pariske deklaracije u vezi sa ovim područjem zahtijevaju povećane napore donatora i domaćih vlasti ukoliko se teži njihovom ispunjenju.

**POKAZATELJ 11: „UPRAVLJANJE ORIJENTISANO PREMA POSTIZANJU REZULTATA“
STEPEN NAPRETKA: „NIZAK“**

Jedna od karakteristika svojstvenih Pariskoj deklaraciji je naglašavanje načina na koji poboljšanja u praksama donatora i institucija sektora pravde u BiH zavise jedna o drugoj, te u kolikoj mjeri utiču na međusobna poboljšanja. Pokazatelj nastoji povećati upotrebu vidljivih okvira za procjenu provođenja, koji se mogu i pratiti, a u cilju procjenjivanja napretka u poređenju sa: državnim razvojnim strategijama i sektorskim programima. Za potrebe ove procjene, pokazatelj se tumači kao odraz sektorski zasnovanog praćenja i okvira za procjenu provođenja.

Na osnovu dole navedenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi sa pokazateljem 11 procjenjuje se kao nizak.

DOKAZI:**1) Neznatno iskustvo u praćenju i procjenjivanju na nivou sektora pravde u BiH**

Upotreba dokaza o rezultatima u procesima poboljšanja politika i budžetskog planiranja i dalje je jedna od najvećih prepreka u sektoru pravde u BiH. Do ovoga djelimično dolazi uslijed složenosti zakonodavstva i strukture vlasti u BiH.

Kao što je to zabilježeno u SRSP u BiH, ministarstva pravde na državnom i entitetskim nivoima, PK BD i VSTV BiH rijetko razmjenjuju relevantne informacije. Ministarstva pravde u BiH rijetko prikupljaju značajne statističke podatke o svojim područjima odgovornosti. Uspostavljena baza podataka o počinjenim teškim krivičnim djelima u Ministarstvu pravde BiH još uvijek je izuzetak ovog primjera. Ministarstva pravde u BiH ne posjeduju druge centralne baze podataka koje bi im pomogle u procesu strateškog planiranja, razvoja politike i procesu pripreme nacrtu propisa.

Ministarstvo pravde BiH, zajedno sa UNDP BiH i UNDOC istraživačkim centrom, pokušava razviti bazu podataka koja će objediniti sve informacije relevantne za sektor pravde u BiH o trendovima u građanskim i krivičnim stvarima. Ovaj projekt poboljšaće procese praćenja i procjene u sektoru pravde u BiH, te dovesti do poboljšanja izrade politika i strateškog planiranja uopšte.

2) Uspostavljanje okvira za procjenu provođenja predviđenih SRSP u BiH

Kako bi se prevazišao ovaj nedostatak, SRSP u BiH predlaže strateške programe u njenom stupu 5: Njima se od državnih i entitetskih ministarstava pravde, PK BD i VSTV BiH zahtijeva „*razvoj i održavanje sistema prikupljanja, analize i razmjene svih relevantnih podataka koji će biti dostupan svim ključnim institucijama sektora pravde*“. U vezi sa praćenjem i procjenom na sektorskom nivou, SRSP u BiH predviđa brojne mjere čiji je cilj postizanje napretka u području praćenja i procjenjivanja u srednjoročnom periodu. Jedan od zaključaka treće ministarske konferencije i aktivnosti pokrenute sa USAID JSDP 2 projektom je i uspostavljanje elektronskog dokumentacionog sistema za praćenje provođenja SRSP u BiH. Ovaj sistem predstavljaće prekretnicu procesa strateškog planiranja, s obzirom što će omogućiti prvenstveno Tehničkom sekretarijatu za provođenje SRSP u BiH, ali i Ministarstvu pravde BiH ubrzati procese praćenja provođenja ali i elektronskog arhiviranja podataka koji će služiti u budućnosti kao osnova za praćenje trendova.

3) Planirano praćenje provođenja i procjena rada u Ministarstvu pravde BiH treba pomoći u poboljšanju stepena napretka u vezi sa ovim pokazateljem

Takođe, je bitno da SSPKPEI, u saradnji sa drugim ključnim učesnicima strateškog procesa u sektoru pravde u BiH, razvije ekonomičan sistem izvještavanja orijentisan prema rezultatima i okvir za ocjenjivanje provođenja. Trenutno Ministarstvo pravde BiH, zajedno s tehničkom pomoću pruženom od SIDA, radi na izradi institucionalnih strateških planova i godišnjih programa rada. Zajedno s projektom koji je završio, a bio je finansiran od strane AECID i CIDA na primjeni jedinstvenih obrazaca izvještavanja za cijeli sektor, kako za provođenje SRSP u BiH, tako i institucionalnih strateških planova. Zato postoji očekivanje kako će ubuduće sve relevantne informacije u sektoru biti dostupne, a efektivnost pomoći će se povećati, pod uslovom da donatori koji koriste ove informacije odustanu od zahtijevanja posebnog izvještavanja.

POKAZATELJ 12: „UZAJAMNA ODGOVORNOST“

STEPEN NAPRETKA: „NIZAK“

Koncept uzajamne odgovornosti važan je dio Pariske deklaracije. Zasniva se na ideji o efektivnijoj pomoći onda kada su donatori i partnerske institucije sektora pravde u BiH odgovorne ne samo svojim auditorijima po pitanju upotrebe resursa za postizanje rezultata, već i jedni drugima.

Na osnovu dole navedenih dokaza, trenutni stepen napretka u vezi sa pokazateljem 12 procjenjuje se kao nizak.

DOKAZ:

Ne postoji službeni okvir uzajamne odgovornosti, ali se pojavljuju neki njegovi elementi

Sastanci donatorske koordinacije u sektoru pravde u BiH, koje vodi SSPKPEI, trebaju nastaviti da služe kao forum za dijalog između institucija sektora pravde u BiH i donatora, te promovisati postepeno kretanje u smjeru uspostavljanja određenih mehanizama za zajedničko praćenje i procjenu napretka u primjeni obostrano dogovorenih mjera za efektivnost pomoći na nivou sektora pravde u BiH. Ovaj i budući izvještaji o efektivnosti pomoći sektoru pravde pomoći će razvijanju principa zajedničkih procjena, usprkos činjenici kako za tako nešto ne postoji službeni okvir. Kako bi se izvršila jedna takva procjena, bilo bi od koristi da institucije sektora pravde u BiH, pod vodstvom SSPKPEI, poboljšaju sisteme odgovornosti širokog dometa. Donatori bi povećali svoj stepen transparentnosti projekata, rezultata i finansijskih doprinosa.

SLJEDEĆI KORACI

Ova procjena ukazuje na to da, generalno govoreći, postoje ograničeni dokazi o uspješnoj primjeni principa Pariske deklaracije u sektoru pravde u BiH.

Ovo i dalje uvelike upućuje na ograničene kapacitete u institucijama sektora pravde u BiH, a u određenim slučajevima i ograničenu primjenu principa ove deklaracije od strane donatora koji pružaju pomoć institucijama sektora pravde u BiH. Poboljšanja je moguće ostvariti u slučaju svih 12 pokazatelja iskazanih u ovom izvještaju.

Kako bi se pratila efektivnost pomoći u sektoru pravde u BiH, aktivnosti praćenja i procjene, kao što je ovaj izvještaj, potrebno je vršiti redovno. Redovna procjena obezbjeđuje prioritetnim pitanje efektivnosti pomoći i za korisnike, domaće institucije u sektoru pravde u BiH i donatore, kao i razmjenu informacija o uspješnim aktivnostima u vezi sa efektivnošću pomoći i rezultata iz naučenih lekcija. Pored toga, prepoznaće se poboljšanja u efektivnosti pomoći. Rezultate i preporuke koje su proizišle iz aktivnosti praćenja i procjene treba predstavljati na ministarskim konferencijama sektora pravde u BiH, kao i na sastancima donatorske koordinacije.

Stalni razvoj i provođenje SRSP u BiH pruža dovoljno prilika za poboljšanja u efektivnosti pomoći i za institucije u sektoru pravde u BiH i za donatore. Za institucije sektora pravde u BiH, SRSP u BiH povećava osjećaj pripadnosti u vezi sa ovim procesom i identifikuje reformske aktivnosti za unapređenje institucionalnih procesa koji će doprinijeti učinkovitijem upravljanju pomoći. Za donatore, SRSP u BiH pruža priliku, između ostalog, i za bolju koordinaciju i razvoj sveobuhvatnog sektorskog pristupa finansiranju.

Pariska deklaracija pruža značajan okvir za praćenje i procjenu efektivnosti pomoći u sektoru pravde u BiH. Kako budu osnaživali kapaciteti donatorske koordinacije u BiH i primjenjivani principi ove deklaracije će se pokazati predanost efektivnoj pomoći, što će dovesti do poštivanja najboljih praksi identifikovanih u zajednici koja se bavi efektivnošću pomoći.

REZIME PREDLOŽENIH MJERA

Ovo poglavlje predstavlja predložene mjere koje će pomoći poboljšanju efektivnosti pomoći u sektoru pravde u BiH. Ove mjere rezime su aktivnosti identifikovanih u prethodnom glavnom dijelu ovog izvještaja. Predložene mjere identifikovane su prema principima Pariske deklaracije.

Program 1: VLASNIŠTVO

Obezbjeduje efektivno vodstvo i koordinaciju institucija sektora pravde nad provođenjem SRSP u BiH, te uspostavljanje i održavanje mehanizama koordinacije sa donatorima

- » Predano i dosljedno provoditi SRSP u BiH i njen Akcioni plan;
- » Usvajati ili revidirati institucionalne strateške planove u skladu sa SRSP u BiH i iste provoditi;
- » Unaprijediti ljudske potencijale unutar SSPKPEI Ministarstva pravde BiH i VSTV BiH zapošljavanjem dodatnog broja državnih službenika za donatorsku koordinaciju u svakoj od institucija i vršiti stalnu obuku;
- » Dalje raditi na uspostavljanju jedinice za strateška planiranja i koordinaciju pomoći unutar ministarstava pravde FBiH i RS, te nastaviti s imenovanjem službenika odgovornih za donatorsku koordinaciju u kantonalnim ministarstvima pravde i PK BD BiH;
- » Unaprijediti znanje i vještine za donatorsku koordinaciju domaćeg osoblja;
- » Uspostaviti i održavati forum službenika koji se bave donatorskom koordinaciju na svim nivoima sektora pravde u BiH, te postepeno poboljšavati saradnju između njegovih članova;
- » Konsolidirati i održavati mehanizme koordinacije za kandidovanje projekata iz sektora pravde za IPA finansiranje;
- » Uspostaviti Fond za provođenje SRSP u BiH (Upravni odbor, Tehnički sekretarijat);
- » Izvršiti analizu statusa i udjela (ne)uslovljene pomoći sektoru pravde u BiH na osnovu povratnih informacija od donatora primljenih putem uspostavljenog mehanizma izvještavanja i vođenja bilješki o donatorskoj pomoći sektoru pravde u BiH.

Program 2:**PRILAGODAVANJE**

Obezbjeđuje dalje jačanje sistema upravljanja javnim finansijama u sektoru pravde u BiH i veći stepen korištenja istog od članova donatorske zajednice u sektoru pravde u BiH

POKAZATELJ 2a: BUDŽET

- » Uspostaviti efikasniji sistem upravljanja javnim finansijama i ojačati kontrolno okruženje u kojem posluju institucije sektora pravde provođenjem mjera Akcionog plana 1, oblast Javne finansije Strategije za reformu javne uprave BiH;
- » Unaprijediti budžetske procese u svim institucijama sektora pravde u BiH putem definisanja prioriteta i njihovog povezivanja sa državnim i sektorskim strategijama, kao i politikama, posebno sa prioritetima iz SRSP u BiH;
- » Uskladiti slijed i vremenske okvire aktivnosti u vezi sa ključnim fazama u procesu strateškog planiranja i pripreme budžeta putem sektora pravde u BiH, kako bi se obezbjedila potpuna integracija ova dva procesa i usklađenost između budžeta i strateških planova, to jest izrada programskih budžeta;
- » Dalje jačati vještine osoblja institucija sektora pravde u BiH u pripremi i izvršenju budžeta;
- » Bolje poznavanje domaćih budžetskih procedura od strane donatora, uz istovremeno jačanje strateškog planiranja i budžetskog procesa u institucijama sektora pravde BiH.

POKAZATELJ 2b: JAVNE NABAVKE

- » Zaposliti dovoljan broj osoblja u pojedinačnim institucijama sektora pravde u BiH i obezbjediti im obuku u procedurama javnih nabavki;
- » Izraditi preporuke za pojednostavljenje postojećih procedura za javne nabavke.

POKAZATELJ 2c: FINANSIJSKA REVIZIJA

- » Obezbjediti hitno djelovanje i dosljedno provođenje preporuka i nalaza finansijske revizije izdatih od strane glavnih revizorskih institucija BiH u institucijama sektora pravde u BiH;
- » Uspostaviti sistem javne interne finansijske kontrole u institucijama sektora pravde u BiH, u skladu sa Strategijom reforme javne uprave BiH i njenim Akcionim planom 1.

Program 3:

USKLAĐENOST

Doprinosi unapređenju koordinacije i usklađenosti tokova pomoći sa prioritetima sektora pravde i koordinacije sa donatorima

- » Obezbjediti potpuno usklađivanje tokova pomoći sa prioritetima sektora pravde utvrđenih u SRSP u BiH;
- » Redovno održavanje baze podataka kontakata donatora, te je učiniti dostupnom za sve domaće i strane aktere strateškog procesa donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH;
- » Preraditi i odražavati bazu podataka svih projekata u sektoru pravde u BiH, te je učiniti dostupnom za sve domaće i strane aktere strateškog procesa donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH;
- » Izraditi, verificirati i održavati matricu mapiranja donatorske pomoći za pet stubova sektora pravde i njihovih strateških programa, kao što je to predviđeno SRSP u BiH, te je učiniti dostupnom za sve domaće i strane aktere strateškog procesa donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH;
- » Eliminirati područja preklapanja donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH;
- » Povećati broj zajedničkih donatorskih misija unutar sektora pravde u BiH, uključujući i broj udruženih analitičkih i drugih sličnih aktivnosti;
- » Racionalizovati podjelu rada između donatora u sektoru pravde u BiH, putem koordinacije njihovih misija i međusobne razmjene državnih i sektorskih analiza;
- » Povećati komplementarnost između različitih unutrašnjih procedura upravljanja programima ili projektima od strane donatora;
- » Provesti odabrani model mehanizma udruženog donatorskog finansiranja za provođenje SRSP u BiH.

Program 4:

UPRAVLJANJE

Obezbjeđuje efikasnije upravljanje pomoći u sektoru pravde u BiH

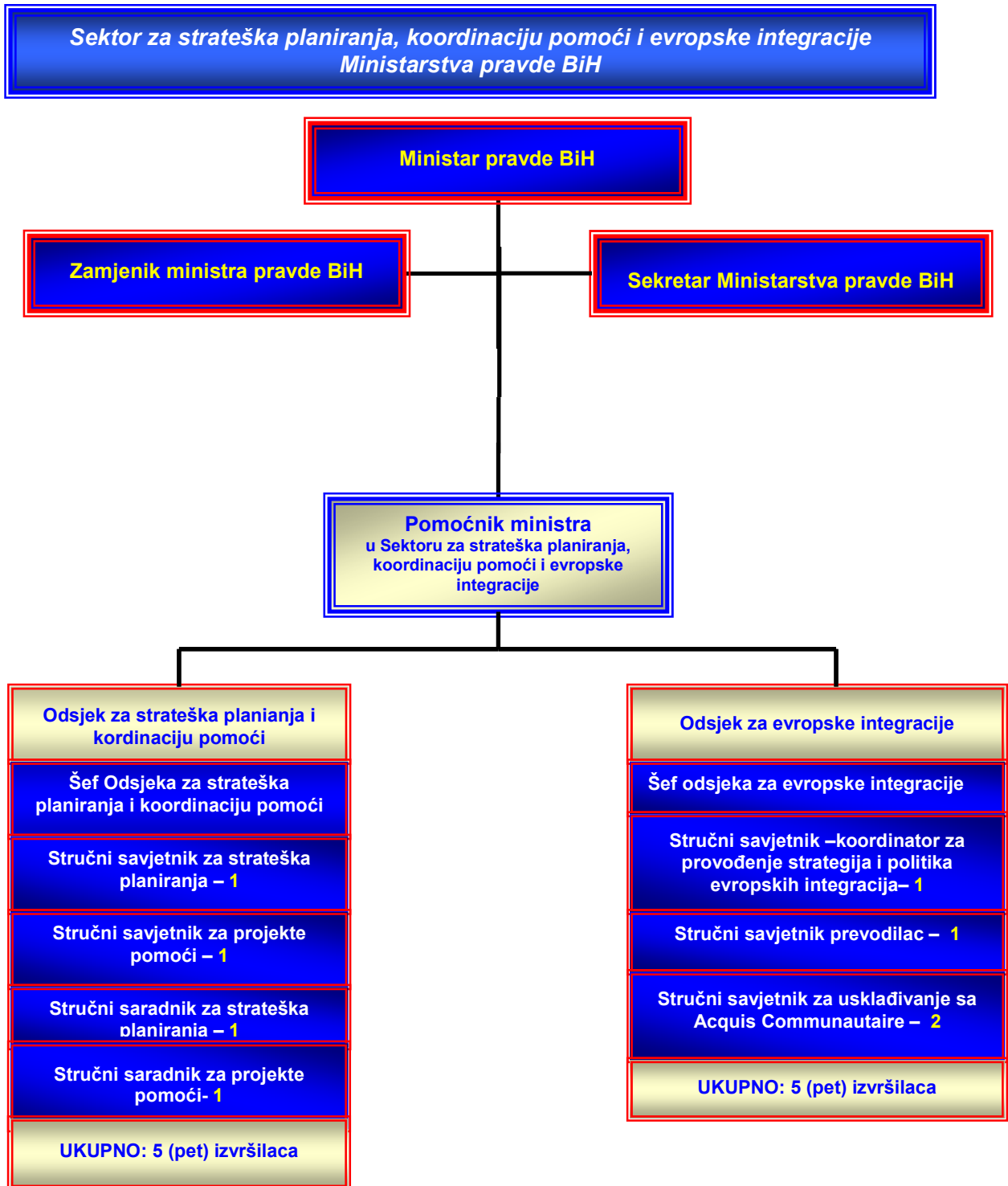
- » Smanjiti troškove raspodjele i upravljanja pomoći u sektoru pravde u BiH;
- » Razviti jednoobrazni obrazac izvještavanja donatorskih projekata u sektoru pravde u BiH;
- » Uspostaviti sistem prikupljanja, analize i razmjene svih relevantnih podataka i informacija između ključnih institucija sektora pravde u BiH, kao i između njih samih i zajednice donatora u sektoru pravde u BiH.

Program 5:**UZAJAMNA ODGOVORNOST**

Obezbjeduje da donatorska pomoć bude predvidljivija i preciznije evidentirana u sistemu sektora pravde u BiH

- » Poboľjšati metodu i naćin da donatori pruŹaju pouzdanije informacije oko raspodjele sredstava u Ministarstvu pravde BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH;
- » PruŹati taćne i blagovremene povratne informacije o donatorskim projektima i planiranim raspodjelama sredstava u sektoru pravde u BiH, SSPKPEI Ministarstva pravde BiH, kako bi bile ukljućene u bazu podataka projekata sektora pravde u BiH;
- » Uskladiti mehanizme i procedure kako bi se smanjila ili iskljućila razlika izmeću raspodijeljene pomoći i pomoći evidentirane u budŹetima.

ANEKS 1. – Dijagram o unutrašnjoj organizaciji SSPKPEI Ministarstva pravde BiH



ANEKS 2. – Međuinstitucionalni odnosi u sektoru pravde u BiH

