

Bosna i Hercegovina
MINISTARSTVO KONFERENCIJA



Босна и Херцеговина
МИНИСТАРСКА КОНФЕРЕНЦИЈА

**IZVJEŠĆE O PRAĆENJU I PROCJENI UČINKOVITOSTI
DONATORSKE POMOĆI U SEKTORU PRAVDE U BOSNI I
HERCEGOVINI**

Sarajevo, 30.6.2010. godine

POZADINA INICIJATIVE

Cilj ovog izvješća je izvršiti procjenu trenutačnog stupnja učinkovitosti donatorske pomoći koja se pruža sektoru pravde u Bosni i Hercegovini (BiH).

Ministarstvo pravde BiH nastoji promovirati donatorsku koordinaciju u sektoru pravde u BiH kroz aktivnosti Sektora za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i europske integracije (SSPKPEI). SSPKPEI je uspostavljen u lipnju 2006. godine, a koordinator za donatorsku pomoć postavljen je na dužnost krajem iste godine. Ovo izvješće o učinkovitosti donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH dio je radnog plana SSPKPEI.

Rezultati ovog izvješća koristit će u razvitku plana rada SSPKPEI u oblasti donatorske koordinacije tijekom 2010. i u 2011. godini, sa ciljem unapređenja učinkovitosti donatorske pomoći koja se pruža sektoru pravde u BiH.

ZNAČAJ UNAPREĐENJA UČINKOVITOSTI POMOĆI U SEKTORU PRAVDE

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

Sljedećih nekoliko čimbenika čini ovu potrebu za učinkovitom donatorskom pomoći sektoru pravde u BiH još naglašenijom:

- veliki broj institucija u sektoru pravde u BiH prema kojima se usmjeravaju donatorska sredstva;
- sustav 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 financiranje iz donatorskih sredstava unutar sektora pravde u BiH;
- provedba Strategije za reformu sektora pravde u BiH (SRSP u BiH) i
- smanjenje donatorskih sredstava dostupnih sektoru pravde u BiH, radi preusmjerenja donatorskih prioriteta za financiranje prema drugim državama.

Analiza stanja u sektoru pravde u BiH, u smislu Dokumenta o okvirnom proračunu institucija BiH, ukazuje na postojanje brojnih čimbenika koji naglašavaju potrebu za dodatnim financijskim sredstvima u sektoru pravde u BiH, a osobito potrebu za osiguranjem sredstava za financiranje projekata i razvojnih aktivnosti u mjeri dovoljnoj da se nadomjesti ona koja su prethodno ciljano osiguravali pojedini donatori. Na primjer, postupno smanjenje stranog financiranja u proračunima Suda BiH, Ureda tužitelja BiH i Ureda registrara znači potrebu za izdvajanjem dodatnih sredstava na godišnjoj razini iz Proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH od preko 14 milijuna KM do kraja 2010. godine. Za financiranje Visokog sudbenog i tužiteljskog vijeća BiH (VSTV BiH) potrebno je godišnje izdvojiti preko 3 milijuna KM do kraja 2010. godine, kako bi se nadomjestilo donatorsko financiranje aktivnosti ove institucije. Istovremeno, sektor pravde u BiH treba dodatno osigurati sredstva za provedbu SRSP u BiH, koja ima 69 strateških programa, identificiranih kao osnovni projekti sektora pravde u BiH. Financijski plan za provedbu SRSP u BiH pokazuje da njegova potpuna provedba zahtijeva više sredstava nego što je dostupno u proračunima različitih razina vlasti u BiH ili sredstava koja su dostupna kroz već preuzete donatorske obveze.

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

Uspješna provedba SRSP u BiH zahtijeva koordinaciju i usklađenost donatorske pomoći sa sektorskom strategijom, što je pristup za koji se zalaže i Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoći (Pariška deklaracija), koju je nedavno potpisala i BiH.

METODOLOGIJA PROCJENE

Procjena učinkovitosti donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH je utemeljena na načelima Pariške deklaracije. Ona se usmjerava na poboljšanje učinkovitosti donatorske pomoći, te nastojanja države koja prima donatorsku pomoć u smislu unapređenja upravljanja i učinka svojih razvojnih aktivnosti. Putem Pariške deklaracije, donatori i zemlje koje primaju donatorsku pomoć također su se obvezali na praćenje i mjerenje napretka u poboljšanju učinkovitosti donatorske pomoći koristeći 12 pokazatelja učinkovitosti.

Ovih 12 pokazatelja učinkovitosti donatorske pomoći iz Pariške deklaracije podijeljeno je u pet potkategorija: vlasništvo, prilagodba, usklađenost, upravljanje orijentirano prema postizanju rezultata i uzajamna odgovornost.

Uporaba pokazatelja Pariške deklaracije se može koristiti za procjenu učinkovitosti donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH, uzimajući u obzir da:

- Pariška deklaracija predstavlja široko prihvaćeni okvir za procjenu učinkovitosti donatorske pomoći;
- donatori koji djeluju u sektoru pravde u BiH većinom su i potpisnici Pariške deklaracije;
- pokazatelji za procjenu učinkovitosti donatorske pomoći navedeni u Pariškoj 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 učinkovitijoj donatorskoj pomoći, bez obzira jesu li ili ne potpisnice Pariške deklaracije.

12 pokazatelja za praćenje učinkovitosti donatorske pomoći iz Pariške deklaracije neznatno su prilagođeni za potrebe ove procjene. Naime, 12 pokazatelja Pariške deklaracije osmišljeni su s ciljem mjerenja napretka u njezinoj provedbi na razini države u cjelini. Iz tog razloga su neki od pokazatelja u ovoj procjeni nešto drukčije tumačeni, s ciljem da bi bili primjenjivi na razini sektora pravde u BiH. Ipak, ovdje je potrebno napomenuti da se, i pored određene prilagodbe pojedinih pokazatelja sa državnog na sektorski pristup, njihova suštinska namjena utvrđena Pariškom deklaracijom nije promijenila.

Za svaki od 12 pokazatelja učinkovitosti donatorske pomoći, ovo izvješće identificira i opći stupanj napretka (nizak, umjeren ili visok) i navodi dokaze na temelju kojih je ocjena dana.

POKAZATELJ 1: „VLASNIŠTVO“ **STUPANJ NAPRETKA: „UMJEREN“**

Vlasništvo je od suštinske važnosti za učinkovitost donatorske pomoći i dobre razvojne rezultate, te zauzima središnje mjesto u Pariškoj deklaraciji. Za potrebe ove procjene, vlasništvo se treba promatrati u smislu kapaciteta sektora pravde u BiH u izvršavanju učinkovitog vodstva u razvojnim strategijama i politikama.

Pokazatelj 1 pruža ulaznu točku za pitanje vlasništva, pri čemu je pozornost na tome da li sektor ima izrađenu srednjoročnu strategiju sa kojom donatori mogu uskladiti svoju pomoć i stupanj aktivnog djelovanja institucija sektora pravde BiH u radu sa donatorima na identificiranju potreba za financiranje.

Na temelju dolje predstavljenih dokaza, trenutni stupanj napretka u vezi sa pokazateljem 1 ocijenjen je kao umjeren.

DOKAZI:**1) SRSP u BiH**

SRSP u BiH je usvojena polovicom 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 stupova SRSP u BiH obuhvaća 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 Pravosudnog povjerenstva Brčko distrikta BiH (PP BD BiH). Time izgradnja vlasništva kreće uzlaznom putanjom, a donatori će moći uskladiti svoja buduća financiranja sa prioritetima za financiranje utvrđenim u SRSP u BiH i usklađenim u institucionalnim strateškim planovima.

2) Konsenzus institucija sektora pravde u BiH

Provedba SRSP u BiH, koju vode domaće institucije, izražava složene upravljačke strukture u sektoru pravde u BiH. U provedbi SRSP u BiH vode se opsežne konzultacije sa donatorima i ključnim sudionicima u strateškim procesima u sektoru pravde u BiH, a postignut je konsenzus među ključnim institucijama sektora pravde u BiH o mehanizmima provedbe i potrebi uspostave zajedničkog donatorskog fonda za provedbu SRSP u BiH. Kao rezultat toga, ističe se visok stupanj 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: Europsko partnerstvo za BiH; Strategija integriranja BiH u Europsku uniju i Strategija reforme javne uprave BiH.

4) Zajednička primjena SRSP u BiH i uspostava jedinica za donatorsku koordinaciju na entitetskoj razini i u PP BD BiH

Odgovornost za provedbu SRSP u BiH povjerena je velikom broju institucija sektora pravde u BiH. Bliska suradnja i koordinacija između institucija u provedbi SRSP u BiH je od suštinske važnosti. Krovna koordinacija za provedbu SRSP u BiH povjerena je SSPKPEI Ministarstva pravde BiH. SRSP u BiH predviđa uspostavu sličnih jedinica i u entitetskim ministarstvima pravde i PP BD BiH. Nakon njihove uspostave, ove jedinice pružit će pomoć SSPKPEI u krovnoj koordinaciji i provedbi SRSP u BiH. Ipak, velika većina institucija sektora pravde u BiH, osobito entitetska i kantonalna ministarstva pravde i PP BD BiH, još uvijek imaju vrlo skromne ili nikakve organizacijske i ljudske potencijale sa vještinama potrebnim za donatorsku koordinaciju u procesu provedbe SRSP u BiH.

5) Uspostava jedinice za donatorsku koordinaciju unutar SSPKPEI

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

Ključne aktivnosti u radnom planu koordinacije pomoći SSPKPEI su:

- razvitak i održavanje baze podataka donatorskih projekata u sektoru pravde u BiH;
- razvitak i održavanje baze podataka sa kontaktima donatora;
- održavanje redovitih sastanaka donatorske koordinacije;
- uspostava foruma za donatorsku koordinaciju između domaćih institucija u sektoru pravde u BiH;
- održavanje pojedinačnih sastanaka između SSPKPEI i ključnih donatora;
- kartografija donatorske pomoći u skladu sa ključnim stupovima identificiranim u SRSP u BiH i
- upravljanje fondom za provedbu SRSP u BiH.

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

Baza podataka svih projekata u sektoru pravde u BiH je uspostavljena na temelju 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 kartografije donatora, sad smještene u Sektoru za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći u Ministarstvu financija i trezora (MFiT) i žele izbjeći dupliranje;
- baza podataka o donatorskoj pomoći kojom upravlja MFiT nije dovoljno detaljna kako bi bila od koristi na sektorskoj razini. Na primjer, u ovoj bazi podataka, kategorizacija projekata u sektoru pravde u BiH sačinjena je u skladu sa kodnim sustavom za pružanje pomoći Direkcije za suradnju u razvitku u okviru Organizacije za ekonomsku suradnju i razvitak, što ne odražava odgovornosti i područje rada institucija sektora pravde u BiH, odnosno ključna područja definirana u SRSP u BiH. Pored toga, ova baza podataka sadrži vrlo oskudne opise projekata, čime je otežano razumijevanje o tome koja vrsta i opseg 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 točnost.

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

SSPKPEI je uspostavio opsežnu 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 redovitoj osnovi u kontaktima s žarišnim točkama, kako bi se osigurala njezina točnost.

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

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

9) **Uspostava foruma donatorske koordinacije sa VSTV BiH, ministarstvima pravde i financija u BiH**

Sektor pravde u BiH veoma je rascjepkan iz razloga što se sastoji od znatnog broja domaćih institucija. Učinkovito domaće vlasništvo ovisi o visokom stupnju koordinacije između domaćih sudionika u strateškom procesu, kako bi sektor pravde u BiH bio jedinstven u svom nastupu prema međunarodnoj zajednici. Vidljivost SSPKPEI kao glavne točke 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 sudionicima strateškog procesa u sektoru pravde na državnoj, entitetskim i razini Brčko distrikta BiH. Pored toga, SSPKPEI je inicirao uspostavu mreže donatorske koordinacije između Federalnog ministarstva pravde (FMP), kantonalnih ministarstava pravde i federalnog i kantonalnih ministarstava financija.

Kako bi se potpomoglo koordinaciji između ministarstava pravde na državnoj, entitetskoj i kantonalnoj razini, federalni ministar pravde odredio je donatorskog koordinatora ispred ovog Ministarstva. Sveukupni cilj izgradnje odnosa između institucija sektora pravde u BiH nije samo povećati vidljivost SSPKPEI, već i uspostaviti forum za sudionike u donatorskoj koordinaciji na svim razinama 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, PP BD BiH i VSTV BiH, također, treba biti članom foruma sektora pravde u BiH, s obzirom na njegovu ulogu „garanta neovisnosti“ 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 tužiteljstvima, uključujući traženje financijskih sredstava iz domaćih i međunarodnih izvora...“. Ove poslove obavlja Odjel za potporu u okviru Tajništva VSTV BiH. SSPKPEI je unutar mehanizama provedbe SRSP u BiH formalizirao suradnju sa osobljem Tajništva VSTV BiH. Međutim, postoji potreba da se ta suradnja intenzivira. Područja u kojima ova dva tijela mogu surađivati, pored ostalog, uključuju: određivanje prioriteta za potrebe financiranja, zajednički razvitak projektne dokumentacije i prijedloga, zajednički pristupi donatorskom financiranju, te zajedničko inzistiranje od donatora na usklađivanju svojih budućih planova za pomoć sa prioritetima koji su identificirani u SRSP u BiH. Bliska suradnja između Ministarstva pravde BiH i VSTV BiH zahtijeva visoku razinu kapaciteta ljudskih potencijala, kako u okviru SSPKPEI, tako i Tajništva VSTV BiH, koji su trenutačno ograničeni. Kako bi se postigla bolja suradnja, obje institucije trebat će dodatno uložiti u daljnju izgradnju kapaciteta osoblja za koordinaciju donatorske pomoći.

10) Kartografija donatorske pomoći prema programima iz SRSP u BiH

Nacrt matrice kartografije donatorske pomoći je razvijen sukladno sa ključnim područjima i strateškim programima SRSP u BiH. Matrica predstavlja grafički prikaz zastupljenosti pojedinih donatora unutar zadanih oblasti SRSP u BiH. Matrica zahtijeva daljnju potvrdu, doradu i redovito ažuriranje.

11) Usklađivanje planova i strategija sektora pravde u BiH

Uvedeni srednjoročni proračunski proces, koji se ažurira na godišnjoj osnovi, primjenjiv je na svim razinama vlasti u BiH, a ima za cilj povezivanje strateških planova i proračuna. Postojanje mnogostrukih planova i strategija u prošlosti je dovelo do dupliranja i slabljenja veze između planova i procesa dodjele sredstava. Usvajanjem i provedbom 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 obuhvaća 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 proračunskih 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 razini sektora pravde u BiH. Međutim, SSPKPEI je još uvijek u procesu uposlenja dodatnog osoblja i njegove obuke. Imajući na umu posebne okolnosti koje proizlaze iz ustavne raspodjele odgovornosti, entitetska i kantonalna ministarstva pravde, kao i PP BD BiH također, trebaju aktivno sudjelovati u procesu donatorske koordinacije. Nažalost, ovi sudionici u strateškom procesu trenutačno 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 uspostavi 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 sudionika u strateškom procesu (13 ministarstava pravde, VSTV BiH, PP BD BiH), dvosmisleni međuinstitucijski mandati i odgovornosti, te često suprotstavljeni ciljevi i sukobljeni interesi, što ponekad dovodi do uzajamnog kočenja. Dodatak 2. prikazuje višeslojnost sudionika 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

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

POKAZATELJ 2: „USKLAĐIVANJE: POUZDANI SUSTAVI U SEKTORU PRAVDE I DONATORSKA UPORABA OVIH SUSTAVA“

POKAZATELJ 2a: „PRORAČUN“

POKAZATELJ 2b: „JAVNE NABAVE“

POKAZATELJ 2c: „FINANCIJSKA REVIZIJA“

STUPANJ NAPRETKA: „UMJEREN“

Ovaj pokazatelj Pariške deklaracije procjenjuje stupanj u kojem država koja prima pomoć primjenjuje sustav za javne nabave i upravlja javnim financijama, tako što:

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

Za potrebe ovog izvješća, ovaj pokazatelj procjenjuje izdržljivost sustava upravljanja javnim financijama u sektoru pravde u BiH. Ova procjena uzima u obzir i stupanj usklađenosti donatora sa sustavima partnera, po pitanju proračuna, javnih nabavi i sustava financijskih revizija.

Složenost ustrojstvene strukture sektora pravde u BiH predstavlja veliki izazov usklađivanju donatorske pomoći sa sustavima uspostavljenim u BiH. Ne iznenađuje ni to kako je donatorska uporaba sustava BiH još uvijek na prilično niskoj razini, s obzirom da kvaliteta upravljanja javnim financijama, procesom javnih nabavi i sustava revizije, još uvijek nije odgovarajuća. Mehanizmi koordinacije i procedure vođenja evidencija i izvješćivanja o pomoći, također, su u procesu uspostave, što donatorima dodatno otežava korištenje uspostavljenih sustava u značajnijoj mjeri.

Na temelju dolje predstavljenih dokaza, trenutni stupanj napretka u vezi sa pokazateljem 2 ocijenjen je kao umjeren.

**POKAZATELJ 2a: „PRORAČUN“
STUPANJ NAPRETKA: „NIZAK“**

Dugoročna vizija za BiH je punopravno članstvo u Europskoj uniji (EU) i NATO. BiH je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU i time učinila prvi korak za prijem u EU. Sukladno svojoj viziji o prijemu u EU, BiH trenutačno provodi srednjoročne politike koje su sadržane u brojnim strateškim dokumentima, kao što je Strategija integriranja BiH u EU, Strategija reforme javne uprave u BiH, te SRSP u BiH, čiji je cilj usklađivanje proračunskog procesa, sustava javnih nabava i sustava revizija sa onima koji se primjenjuju u EU. Do sada su BiH, entiteti i Brčko distrikt BiH sporo postizali napredak u uspostavi pouzdanih sustava za upravljanje javnim financijama.

Daljnje jačanje kredibiliteta procedura i praksi u vezi sa proračunima, javnim nabavama i financijskim revizijama, koji su glavni elementi u upravljanju dodjelom i uporabom razvojnih sredstava, pomoći će usklađivanju donatorske potpore u sektoru pravde u BiH. Treba naglasiti kako Strategija reforme javne uprave BiH, poglavlje 4.2 o upravljanju javnim financijama, te njezin Akcijski plan 1, predviđa velika poboljšanja ovog sustava, te postavlja složen plan reforme koji je trebalo provesti do 2009. godine. Nažalost pomoci u ovoj oblasti, kao i općenito na planu reforme javne uprave su jako mali. Trenutačno ne postoji dovoljan broj donatora koji su se opredijelili za uporabu sustava BiH za upravljanje javnim financijama, sa izuzetkom Fonda za oporavak sektora poduzeća i Fonda za reformu javne uprave.

Dodatna prepreka široj donatorskoj uporabi proračunskih procesa predstavlja podijeljenost postojećeg sustava financiranja u sektoru pravde u BiH, to jest 14 odvojenih proračuna. Značajnija uporaba sustava upravljanja javnim financijama od strane donatora ovisit će o provedbi reformi ovih sustava koji su sukladni Strategiji reforme javne uprave BiH, te onih predviđenih SRSP u BiH.

DOKAZI:**1) Nekoordinirani proračunski kalendari u BiH**

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

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

Glavni nedostaci u procesu utvrđivanja proračuna za pojedinačne proračunske korisnike na razini sektora pravde u BiH odnose se na neusklađenost proračunskih zahtjeva, s jedne strane i planova i prioriteta institucija, sa druge strane, ali postoji par izuzetaka, kao što je to VSTV BiH koje od svoje uspostave povezuje svoj proračun sa institucionalnim planom. Pored zakonskih zahtjeva za pripremom proračuna naspram projekata, proračunski korisnici skoro sve inicijative smatraju prioriternima. Kao rezultat toga, kada nadležno ministarstvo financija zaprimi zahtjev koji se tiče proračuna, gotovo mu je nemoguće odrediti koje aktivnosti su od istinske važnosti i treba ih financirati, a koje se mogu izostaviti ili odgoditi za sljedeću godinu. Proračunski zahtjevi koji dolaze iz velike većine institucija sektora pravde u BiH imaju tendenciju ignoriranja potreba za određivanjem prioriteta i povezivanja inicijativa ili aktivnosti sa državnim ili sektorskim strategijama i politikama. Usljed ovoga, stupanj usklađenosti između proračuna i strateških planova relativno je nizak.

3) *Nezadovoljavajući planovi rashoda*

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

4) *Ograničeni kapaciteti ljudskih potencijala za pripremu i izvršenje proračuna*

Ljudski potencijali i vještine koje institucijama sektora pravde u BiH trebaju omogućiti pripremu i izvršenje proračuna su na niskoj razini, zbog čega su proračuni nedovoljno analizirani. U procesu pripreme i izvršenja proračuna značajno će pomoći daljnja tehnička unapređenja i razvitak kapaciteta. Treba istaći kako će uporaba srednjoročnih okvira rashoda biti ključna u smislu poboljšanja na uspostavi veza između razvitka politika, određivanja prioriteta i proračuna.

**POKAZATELJ 2b: „JAVNE NABAVE“
STUPANJ NAPRETKA: „UMJEREN“**

DOKAZ:

1) *Donošenje i primjena Zakona o javnim nabavama*

Parlamentarna skupština BiH je krajem 2004. godine usvojila Zakon o javnim nabavama BiH koji je koncipiran na zakonodavstvu Europske unije o javnim nabavama, ali još uvijek nije u potpunosti usklađen sa istim. Zakon pruža okvir za učinkovitiji sustav javnih nabava u BiH, prateći odgovarajuće uredbe i propise Europske komisije o javnim nabavama. U skladu sa Zakonom, utemeljena je Agencija za javne nabave BiH koja djeluje kao središnji ured za uspostavu standarda i procedura u procesu javnih nabava. Sama nabava je decentralizirana na pojedinačne institucije. Međutim, i pored usvajanja Zakona i utemeljenja Agencije, izvješća ove institucije, kao i revizorska, ukazuju na to kako se uspostavljeni sustav javnih nabava 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 sudionika u sustavu javnih nabava, 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 nabava. Potrebna su mnoga poboljšanja, uključujući: upošljavanje odgovarajućeg osoblja u Agenciji za javne nabave BiH, kao i unutar pojedinačnih institucija; te pružanje dodatne obuke iz oblasti javnih nabava, kako bi se osigurala pouzdanost sustava. Donatorska zajednica u BiH nedavno je počela priznavati napore koje čine vlasti u BiH za poboljšanje procedura javnih nabava. Na primjer, donatori koji sudjeluju u fondovima za oporavak sektora poduzeća i reforme javne uprave složili su se kako će u primjeni rabiti zakonodavstvo BiH o javnim nabavama u svim svojim aktivnostima u polju nabave. Ne postoji sustavna uporaba procedura BiH za javne nabave za projekte u sektoru pravde u BiH od strane donatora. Ali, SSPKPEI Ministarstva pravde BiH i VSTV BiH, skupa sa donatorima rade na uspostavi fonda za provedbu SRSP u BiH koji će biti zasnovan na načelima Fonda za reformu javne uprave i slijedit će primjer korištenja zakonodavstva BiH o javnim nabavama.

**POKAZATELJ 2c: „FINANCIJSKA REVIZIJA“
STUPANJ NAPRETKA: „UMJEREN“**

Unatoč činjenici da je razvitak vanjskih i unutarnjih sustava financijske revizije u BiH još uvijek u početnoj etapi, neki donatori u BiH odlučili su priznati napore vlasti BiH u ovom području i primjenjivati domaće sustave revizije. Problemi sa financijskim 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 njezinim akcijskim planovima.

DOKAZI:

1) Uspostava sustava unutarnjih kontrola

Vlasti u BiH čine napore na uspostavi učinkovitih sustava financijske revizije primjenjivih u svim javnim sektorima, uključujući i sektor pravde u BiH. Vanjske financijske revizije provode tri revizorske institucije, sa nadležnošću za institucije na državnoj, te razini Federacije BiH i Republike Srpske. Ove tri razine vlasti uspostavile su Koordinacijski odbor s ciljem određivanja dosljednih standarda i stupnja kvaliteta revizije i odgovornosti u slučaju zajedničkih aktivnosti. I pored uspostave revizorskih sustava, revizorske institucije na državnoj i entitetskim razinama otkrile su ozbiljne nedostatke u praksama svih razina vlasti. Bez obzira na brojne revizorske nalaze koji govore o slučajevima zlouporabe javnih sredstava, pokrenuto je samo nekoliko kaznenih slučajeva. Nedostatak izvršnog postupka u slučaju neodgovarajućeg upravljanja fondovima, kao i aktivnosti koje bi pratile ova izvješća i primjena rezultata i preporuka revizije, umanjuje povjerenje donatora u revizorski sustav BiH. Izvješće Europske komisije o napretku BiH zabilježilo je kako pripreme BiH u oblasti financijske kontrole napreduju, ali sporo. Potrebni su jači naponi kako bi se poboljšala unutarnja financijska kontrola i postupanje po revizijskim izvješćima.

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

Zakon o internoj reviziji je donesen na državnoj i entitetskim razinama. Prema odredbama ovog zakona potrebno je uspostaviti centralne jedinice za harmonizaciju (CJH) u okviru ministarstava finansija. Uloga CJH je, između ostalog, nadzor nad provedbom propisa iz oblasti interne revizije i koordinacija rada jedinica interne revizije u drugim institucijama. Svaki proračunski korisnik obavezan je uspostaviti jedinicu za internu reviziju prema kriterijima koje definira CJH, uzimajući u obzir ukupan godišnji proračun, broj uposlenih, složenost transakcija i stupanj rizika koji je uključen. Ministarstvo pravde BiH je krajem 2009. godine uposlilo jednog internog revizora. Međutim druge institucije sektore pravde u BiH, radi nedostatka financijskih sredstava, još uvijek nisu uspostavile svoje jedinice za unutarnju kontrolu.

3) Ograničeno donatorsko korištenje Ureda glavnog revizora BiH

Donatori koji sudjeluju u Fondu za oporavak sektora poduzeća i Fondu za reformu javne uprave su se opredijelili povjeriti odgovornost za financijske revizije svih projekata, koji se financiraju 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 TIJEKOVA POMOĆI SA PRIORITETIMA SEKTORA PRAVDE BiH“
STUPANJ NAPRETKA: „NIZAK“**

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

Na temelju dolje navedenih dokaza, trenutačni stupanj napretka u vezi sa pokazateljem 3 ocjenjuje se kao nizak.

DOKAZI:

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

Postojeći raskorak između raspodijeljene i pomoći zabilježene u proračunima rezultat je nepostojanja koordiniranog sustava unutar sektora pravde u BiH za registraciju donatorske pomoći. Donatori su tradicionalno izravno surađivali sa pojedinačnim institucijama sektora pravde u BiH i pomoć nije sustavno bilježena, niti su informacije redovito ažurirane na sektorskoj razini.

2) Usklađivanje sa potrebama pojedinačnih institucija sektora pravde u BiH

Postoje dokazi o donatorima koji su pružali pomoć po zahtjevima pojedinačnih institucija. Financiranje kroz projekte Europske komisije (CARDS i IPA) utemeljeno je na zahtjevima pojedinačnih institucija sektora pravde u BiH. Nakon usvajanja SRSP u BiH sve više dolazi do usklađivanja tijekom 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 PP 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 definirane prioritete koji će odražavati prioritete cjelokupnog sektora pravde u BiH, što će predstavljati dobar osnov za buduće tijekom donatorske pomoći.

3) Potreba za poboljšanim sustavom 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, redoviti sastanci donatorske koordinacije, verifikacija informacija u SSPKPEI bazi podataka i potvrđivanje nacrtu matrice donatorske pomoći izrađene za ključne dijelove SRSP u BiH koristit će se kao dobra početna osnova. Donatori bi trebali pravovremeno obavještavati SSPKPEI o planiranim dodjelama pomoći da bi se pomoglo utvrđivanju što točnijih proračuna. Isto tako trebaju početi odvajati veće dijelove svoje pomoći za uključenje u proračune 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 središnjih institucija

Vidljivost i predvidljivost tijekom pomoći u sektoru pravde u BiH povećat će se ukoliko sektor pravde u BiH sa Ministarstvom pravde BiH na sektorskoj i MFiT na državnoj razini razmjenjuje pravovremene 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 registrirane u proračunima, te dalje prema ministarstvima financija kao središnjim institucijama za donatorsku koordinaciju na svim razinama vlasti u BiH.

5) Potreba za sveobuhvatnim sektorskim pristupom donatorskom financiranju i izvješćivanju

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

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

Pariška deklaracija definira mjeru u kojoj se državna razina pridržava ovog načela i to kroz udio donatorske tehničke suradnje koja se provodi putem koordiniranih projekata dosljednih državnim razvojnim strategijama. Za potrebe ove procjene, ovaj pokazatelj tumači se kao stupanj u kojem donatori koordiniraju u primjeni prioriteta programa sektora pravde u BiH.

Na temelju dolje navedenih dokaza, trenutni stupanj 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 državnoj razini, na kojem su donatori nastojali pružiti više zajedničke potpore, premalo primjera koordinacije usklađene sa sektorskim strategijama. Izuzeci su Fond za reformu javne uprave i Fond za oporavak sektora poduzeća.

2) Dokazi o neslužbenoj suradnji na projektnoj razini postoje

Dok ne postoje dokazi o službenoj suradnji između donatora na sektorskoj razini, neslužbeni tip suradnje na projektnoj razini postoji. Mnogi donatori ili njihovo osoblje za provedbu 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) Uspostava i funkcioniranje Projekta reforme zemljišne administracije (PZA) dobar je primjer koordinirane potpore

PZA dobar je primjer uspjeha koji se postiže kada donatori i formalno djeluju zajedno u koordinaciji potpore. Podjelom financijske i tehničke pomoći putem Fonda za reformu javne uprave, donatori su uspješno radili zajedno kako bi koordinirali sredstva sa svojim sustavima i procesima, te procesima domaćih primatelja pomoći. Aktivnosti koje se provode u okviru ovog projekta, također, su u skladu sa prioritetima za financiranje provedbe SRSP u BiH.

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

Dok su primjeri financiranja koordiniranog na sektorskoj razini malobrojni, SSPKPEI u više navrata je organizirao koordinacijske sastanke između donatora koji pružaju tehničku i drugu pomoć. Bilateralne rasprave uvijek su rezultirale djelotvornom i učinkovitim uporabom donatorske pomoći, te osiguranjem odgovarajućih resursa za potrebe donatorskih projekata. Koordinirani sastanci potpomogli su u identificiranju područja potencijalne sinergije donatorskih projekata i u isključenju potencijalnog preklapanja, a time i gubitka vremena i resursa.

5) Koordinacija donatorskog financiranja usklađena sa SRSP u BiH unaprijedit će učinak u području ove procjene

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

**POKAZATELJ 5: „IZBJEGAVANJE USPOREDNIH PROVEDBENIH STRUKTURA“
STUPANJ NAPRETKA: „NIZAK“**

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

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

DOKAZI:

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

Kao što je to slučaj sa mnogim drugim zemljama u razvoju srednje i istočne Europe, 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 provedbe projekata i programa. Kao rezultat toga, uspostavljene su usporedne provedbene strukture za donatorske projekte. Ovakav pristup doveo je do problema, koji uključuje i odljev osoblja iz državne službe radi bolje plaćenog uposlenja u ovim jedinicama.

2) Neki donatori (poput Svjetske banke i DFID) počeli su sa gašenjem usporednih jedinica za provedbu diljem 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 Europe je osnivanje po jedne jedinice za provedbu projekata za svako od ministarstava koje radi na provedbi na sektorskoj razini, kao privremeni aranžman u cilju raspuštanja jedinica za provedbu koje vode donatori. Sličan pristup je istražen i postupno se krenulo u njegovu primjenu i u slučaju sektora pravde u BiH, kojim se počelo sa naporima u cilju uravnoteženja između kratkoročne učinkovitosti jedinica za provedbu projekata i dugoročnog razvitka kapaciteta institucija sektora pravde u BiH.

**POKAZATELJ 6: „PRUŽANJE PREDVIDLJIVJE DONATORSKE POMOĆI“
STUPANJ NAPRETKA: „NIZAK“**

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

Na temelju dolje navedenih dokaza, trenutni stupanj napretka u vezi sa ovim pokazateljem procjenjuje se kao nizak.

DOKAZI:

1) Nedostatak pouzdanih podataka otežava procjenu stupnja predvidljivosti pomoći

Mnogi od izazova koji su identificirani u dijelu izvješća 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 razini države, tako i na razini 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

Unatoč brojnim pokušajima i naglašavanjem ovog pitanja na sastancima informiranja donatora u sektoru pravde u BiH, koje organizira SSPKPEI, razmjena podataka ne odvija se na zadovoljavajućoj razini. Baza podataka spomenuta u dijelu o pokazatelju 1 nije zaživjela kao alat kojeg su prepoznali donatori, prvenstveno iz razloga što ne postoji sustav kojim bi se izbjeglo dupliranje davanja podataka za bazu podataka koja je razvijena na razini države i onoj za sektor. Sektor pravde u BiH, kroz Tehničko tajništvo za provedbu SRSP u BiH, očekuje jačanje napora za poboljšanje suradnje sa donatorima, kako bi zajednički poradili na postizanju preciznosti informacija sadržanih u obje baze, čime bi se svjesnost o predvidljivosti pomoći povećala.

POKAZATELJ 7: „NEUVJETOVANA POMOĆ“ STUPANJ NAPRETKA: „NIZAK“

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

Na temelju dolje navedenih dokaza, trenutni stupanj napretka u vezi sa ovim pokazateljem procjenjuje se kao nizak.

DOKAZ:

Nedostatak podataka otežava procjenu iznosa uvjetovane pomoći

Obzirom na nepotpuno funkcionalne mehanizme izvješćivanja i vođenja zabilješki o pomoći, ne postoje opipljivi podaci o udjelu uvjetovane ili neuvjetovane pomoći u sektoru pravde u BiH. Procjene dane u toj situaciji dale bi najvjerojatnije iskrivljenu sliku. Ovaj nedostatak informacija dalje potvrđuje važnost toga da Tehničko tajništvo za provedbu SRSP u BiH i posredno SSPKPEI, kao središnje 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 uvjetovan (na primjer, pravila nabave Delegacije Europske unije u BiH ograničavaju potencijalne agencije za provedbu na EU, dok se USAID oslanja na američke agencije). Na zacrtanom putu ispunjenja ovog pokazatelja bit će potrebno učiniti mnogo više i od strane donatora, kako bi ispunili svoje obveze koje su preuzeli potpisivanjem Pariške deklaracije, tako i od strane domaćih vlasti.

POKAZATELJ 8: „USKLAĐENOST“ STUPANJ NAPRETKA: „UMJEREN“

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

Na temelju dolje navedenih dokaza, trenutni stupanj napretka u vezi sa ovim pokazateljem procjenjuje se kao umjeren.

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

Jedan od ključnih ciljeva Pariške deklaracije u smislu učinkovitosti pomoći je smanjenje transakcijskih troškova pri pružanju pomoći, posebice onih koji predstavljaju teret za institucije u smislu zahtjeva za upravljanjem višestrukim programima pri tom upotrebljujući 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 njezinom upravljanju, sveli na minimum. Također, treba imati na umu ograničene kapacitete Ministarstva pravde BiH, ali i ostalih ključnih sudionika strateškog procesa u sektoru pravde u BiH, za provedbu višestrukih donatorskih projekata i programa, radi čega bi donatori trebali povećati stupanj podudarnosti svojih procedura, te racionalizirati podjelu rada putem koordinacije zadataka i razmjene državnih ili sektorskih analiza. Aktivnost uspostave zajedničkog donatorskog fonda za provedbu SRSP u BiH vodi jačanju kapaciteta Ministarstva pravde BiH, ali i svih aktera sektora pravde u BiH na provedbi SRSP u BiH. Ovakav pristup predstavlja korak naprijed prema primjeni sveobuhvatnog sektorskog pristupa pomoći čime se uvećava stupanj podudarnosti procedura i racionalizira podjela rada.

POKAZATELJ 9: „UPORABA ZAJEDNIČKIH MEHANIZAMA“**STUPANJ NAPRETKA: „NIZAK“**

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

Na temelju dolje navedenih dokaza, trenutni stupanj napretka u vezi sa pokazateljem 9 procjenjuje se kao nizak.

DOKAZ:**Uporaba zajedničkih mehanizama je neznatna**

Mnogi projekti u sektoru pravde, posebno u pravosuđu, provode se širom BiH. Pored nekoliko primjera proračunske potpore sektorskim institucijama u BiH, a posebno VSTV BiH, kao što je to Projekt za informacijske i komunikacijske tehnologije, Projekt potpore tužiteljskim službama BiH, Projekt potpore entitetskim centrima za obuku sudaca i tužilaca – svi su sponzorirani putem EU IPA programa i provode se kroz izravnu financijsku ili proračunsku 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 apsorbiraju i programski orijentirani pristupi, na primjer, potpora sveobuhvatnom sektorskom pristupu u reformi javne uprave BiH i potpora ekonomskim reformama u BiH i sada potpora provedbi SRSP u BiH. Iako programski orijentirani pristupi predstavljaju relativno nov koncept za institucije sektora pravde u BiH, ritam promjene u praksama donatora potrebno je ubrzati u predstojećem razdoblju kako bi se postigli ciljevi zadani u vezi sa ovim pokazateljem.

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

Pokazatelj 10 mjeri stupanj do kojeg donatori ujedinjavanju svoje aktivnosti na procjenjivanju i analizama na razini sektora pravde u BiH. Također, 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 temelju dolje navedenog dokaza, trenutni stupanj napretka u vezi sa pokazateljem 10 procjenjuje se kao umjeren.

DOKAZ:**Stupanj koordiniranih ili zajednički poduzetih aktivnosti na razini 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 obuhvaćaju elemente jačanja kapaciteta za strateška planiranja, Ministarstvo pravde BiH je poduzelo 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 provedbu SRSP u BiH je povećati stupanj ovog pokazatelja i time možemo reći kako je on porastao u odnosu na proteklo razdoblje i može se smatrati umjerenim. Ali je jasno kako ciljevi Pariške deklaracije u vezi sa ovim područjem zahtijevaju povećane napore donatora i domaćih vlasti ukoliko se teži njihovom ispunjenju.

**POKAZATELJ 11: „UPRAVLJANJE ORIJENTIRANO PREMA POSTIZANJU REZULTATA“
STUPANJ NAPRETKA: „NIZAK“**

Jedna od karakteristika svojstvenih Pariškoj deklaraciji je naglašavanje načina na koji poboljšanja u praksama donatora i institucija sektora pravde u BiH ovise jedna o drugoj, te u kolikoj mjeri utječu na međusobna poboljšanja. Pokazatelj nastoji povećati uporabu vidljivih okvira za procjenu provedbe, 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 utemeljenog praćenja i okvira za procjenu provedbe.

Na temelju dolje navedenih dokaza, trenutni stupanj napretka u vezi sa pokazateljem 11 procjenjuje se kao nizak.

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

Uporaba dokaza o rezultatima u procesima poboljšanja politika i proračunskog planiranja i dalje je jedna od najvećih prepreka u sektoru pravde u BiH. Do ovoga djelomično dolazi usljed složenosti zakonodavstva i strukture vlasti u BiH.

Kao što je to zabilježeno u SRSP u BiH, ministarstva pravde na državnoj i entitetskim razinama, PP 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 kaznenim djelima u Ministarstvu pravde BiH još uvijek je izuzetak ovog primjera. Ministarstva pravde u BiH ne posjeduju druge središnje baze podataka koje bi im pomogle u procesu strateškog planiranja, razvitka politike i procesu pripreme nacrtu propisa.

Ministarstvo pravde BiH, skupa 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 kaznenim stvarima. Ovaj projekt poboljšat će procese praćenja i procjene u sektoru pravde u BiH, te dovesti do poboljšanja izrade politika i strateškog planiranja uopće.

2) Uspostava okvira za procjenu provedbe predviđenih SRSP u BiH

Kako bi se prevladao ovaj nedostatak, SRSP u BiH predlaže strateške programe u njenom stupu 5: Njima se od državnih i entitetskih ministarstava pravde, PP BD i VSTV BiH zahtijeva „*razvitak i održavanje sustava prikupljanja, analize i razmjene svih relevantnih podataka koji će biti dostupan svim ključnim institucijama sektora pravde*“. U vezi sa praćenjem i procjenom na sektorskoj razini, SRSP u BiH predviđa brojne mjere čiji je cilj postizanje napretka u području praćenja i procjenjivanja u srednjoročnom razdoblju. Jedan od zaključaka treće ministarske konferencije i aktivnosti pokrenute sa USAID JSDP 2 projektom je i uspostava elektronskog dokumentacijskog sustava za praćenje provedbe SRSP u BiH. Ovaj sustav predstavljat će prekretnicu procesa strateškog planiranja, s obzirom što će omogućiti prvenstveno Tehničkom tajništvu za provedbu SRSP u BiH, ali i Ministarstvu pravde BiH ubrzati procese praćenja provedbe ali i elektronskog pohranjivanja podataka koji će služiti u budućnosti kao osnova za praćenje trendova.

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

Također, je bitno da SSPKPEI, u suradnji sa drugim ključnim sudionicima strateškog procesa u sektoru pravde u BiH, razvije ekonomičan sustav izvješćivanja orijentiran prema rezultatima i okvir za ocjenjivanje provedbe. Trenutačno Ministarstvo pravde BiH, skupa 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 financiran od strane AECID i CIDA na primjeni jedinstvenih obrazaca izvješćivanja za cijeli sektor, kako za provedbu SRSP u BiH, tako i institucionalnih strateških planova. Stoga postoji očekivanje kako će ubuduće sve relevantne informacije u sektoru biti dostupne, a učinkovitost pomoći će se povećati, pod uvjetom da donatori koji koriste ove informacije odustanu od zahtijevanja posebnog izvješćivanja.

POKAZATELJ 12: „UZAJAMNA ODGOVORNOST“

STUPANJ NAPRETKA: „NIZAK“

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

Na temelju dolje navedenih dokaza, trenutačni stupanj 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 promovirati postupno kretanje u smjeru uspostave određenih mehanizama za zajedničko praćenje i procjenu napretka u primjeni obostrano dogovorenih mjera za učinkovitost pomoći na razini sektora pravde u BiH. Ovaj i buduća izvješća o učinkovitosti pomoći sektoru pravde pomoći će razvijanju načela zajedničkih procjena, unatoč 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 sustave odgovornosti širokog dometa. Donatori bi povećali svoj stupanj transparentnosti projekata, rezultata i financijskih doprinosa.

SLJEDEĆI KORACI

Ova procjena ukazuje na to da, uopćeno govoreći, postoje ograničeni dokazi o uspješnoj primjeni načela Pariške 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 načela 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 izvješću.

Kako bi se pratila učinkovitost pomoći u sektoru pravde u BiH, aktivnosti praćenja i procjene, kao što je ovo izvješće, potrebno je vršiti redovito. Redovita procjena osigurat će prioritarnim pitanje učinkovitosti pomoći i za korisnike, domaće institucije u sektoru pravde u BiH i donatore, kao i razmjenu informacija o uspješnim aktivnostima u vezi sa učinkovitošću pomoći i rezultata iz naučenih lekcija. Pored toga, prepoznat će se poboljšanja u učinkovitosti pomoći. Rezultate i preporuke koje su proizašle iz aktivnosti praćenja i procjene treba predstavljati na ministarskim konferencijama sektora pravde u BiH, kao i na sastancima donatorske koordinacije.

Stalni razvitak i provedba SRSP u BiH pruža dovoljno prilika za poboljšanja u učinkovitosti 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 identificira 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 razvitak sveobuhvatnog sektorskog pristupa financiranju.

Pariška deklaracija pruža značajan okvir za praćenje i procjenu učinkovitosti pomoći u sektoru pravde u BiH. Kako budu osnaživali kapaciteti donatorske koordinacije u BiH i primjenjivana načela ove deklaracije će se pokazati predanost učinkovitoj pomoći, što će dovesti do poštivanja najboljih praksi identificiranih u zajednici koja se bavi učinkovitošću pomoći.

SAŽETAK PREDLOŽENIH MJERA

Ovo poglavlje predstavlja predložene mjere koje će pomoći poboljšanju učinkovitosti pomoći u sektoru pravde u BiH. Ove mjere sažetak su aktivnosti identificiranih u prethodnom glavnom dijelu ovog izvješća. Predložene mjere identificirane su prema načelima Pariške deklaracije.

Program 1: VLASNIŠTVO

Osigurava učinkovito vodstvo i koordinaciju institucija sektora pravde nad provedbom SRSP u BiH, te uspostavu i održavanje mehanizama koordinacije sa donatorima

- » Predano i dosljedno provoditi SRSP u BiH i njezin Akcijski plan;
- » Usvojiti 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 upošljavanjem dodatnog broja državnih službenika za donatorsku koordinaciju u svakoj od institucija i vršiti stalnu obuku;
- » Dalje raditi na uspostavi 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 PP BD BiH;
- » Unaprijediti znanje i vještine za donatorsku koordinaciju domaćeg osoblja;
- » Uspostaviti i održavati forum službenika koji se bave donatorskom koordinaciju na svim razinama sektora pravde u BiH, te postupno poboljšavati suradnju između njegovih članova;
- » Konsolidirati i održavati mehanizme koordinacije za kandidiranje projekata iz sektora pravde za IPA financiranje;
- » Uspostaviti Fond za provedbu SRSP u BiH (Upravni odbor, Tehničko tajništvo);
- » Izvršiti analizu statusa i udjela (ne)uvjetovane pomoći sektoru pravde u BiH na osnovu povratnih informacija od donatora primljenih putem uspostavljenog mehanizma izvješćivanja i vođenja bilješki o donatorskoj pomoći sektoru pravde u BiH.

**Program 2:
PRILAGODBA**

*Osigurava daljnje jačanje sustava
upravljanja javnim financijama u sektoru
pravde u BiH i veći stupanj korištenja
istog od članova donatorske zajednice u
sektoru pravde u BiH*

POKAZATELJ 2a: PRORAČUN

- » Uspostaviti djelotvorniji sustav upravljanja javnim financijama i ojačati kontrolno okruženje u kojem posluju institucije sektora pravde provođenjem mjera Akcijskog plana 1, oblast Javne financije Strategije za reformu javne uprave BiH;
- » Unaprijediti proračunske procese u svim institucijama sektora pravde u BiH putem definiranja 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 etapama u procesu strateškog planiranja i pripreme proračuna putem sektora pravde u BiH, kako bi se osigurala potpuna integracija ova dva procesa i usklađenost između proračuna i strateških planova, to jest izrada programskih proračuna;
- » Dalje jačati vještine osoblja institucija sektora pravde u BiH u pripremi i izvršenju proračuna;
- » Bolje poznavanje domaćih proračunskih procedura od strane donatora, uz istovremeno jačanje strateškog planiranja i proračunskog procesa u institucijama sektora pravde BiH.

POKAZATELJ 2b: JAVNE NABAVE

- » Uposliti dovoljan broj osoblja u pojedinačnim institucijama sektora pravde u BiH i osigurati im obuku u procedurama javnih nabava;
- » Izraditi preporuke za pojednostavljenje postojećih procedura za javne nabave.

POKAZATELJ 2c: FINACIJSKA REVIZIJA

- » Osigurati žurno djelovanje i dosljedno provođenje preporuka i nalaza financijske revizije izdanih od strane glavnih revizorskih institucija BiH u institucijama sektora pravde u BiH;
- » Uspostaviti sustav javne interne financijske kontrole u institucijama sektora pravde u BiH, u skladu sa Strategijom reforme javne uprave BiH i njezinim Akcijskim planom 1.

Program 3:

USKLAĐENOST

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

- » Osigurati potpuno usklađivanje tijekom pomoći sa prioritetima sektora pravde utvrđenih u SRSP u BiH;
- » Redovito 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 kartografije donatorske pomoći za pet stupova 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;
- » Racionalizirati podjelu rada između donatora u sektoru pravde u BiH, putem koordinacije njihovih misija i međusobne razmjene državnih i sektorskih analiza;
- » Povećati komplementarnost između različitih unutarnjih procedura upravljanja programima ili projektima od strane donatora;
- » Provesti odabrani model mehanizma udruženog donatorskog financiranja za provedbu SRSP u BiH.

Program 4:

UPRAVLJANJE

Osigurava djelotvornije upravljanje pomoći u sektoru pravde u BiH

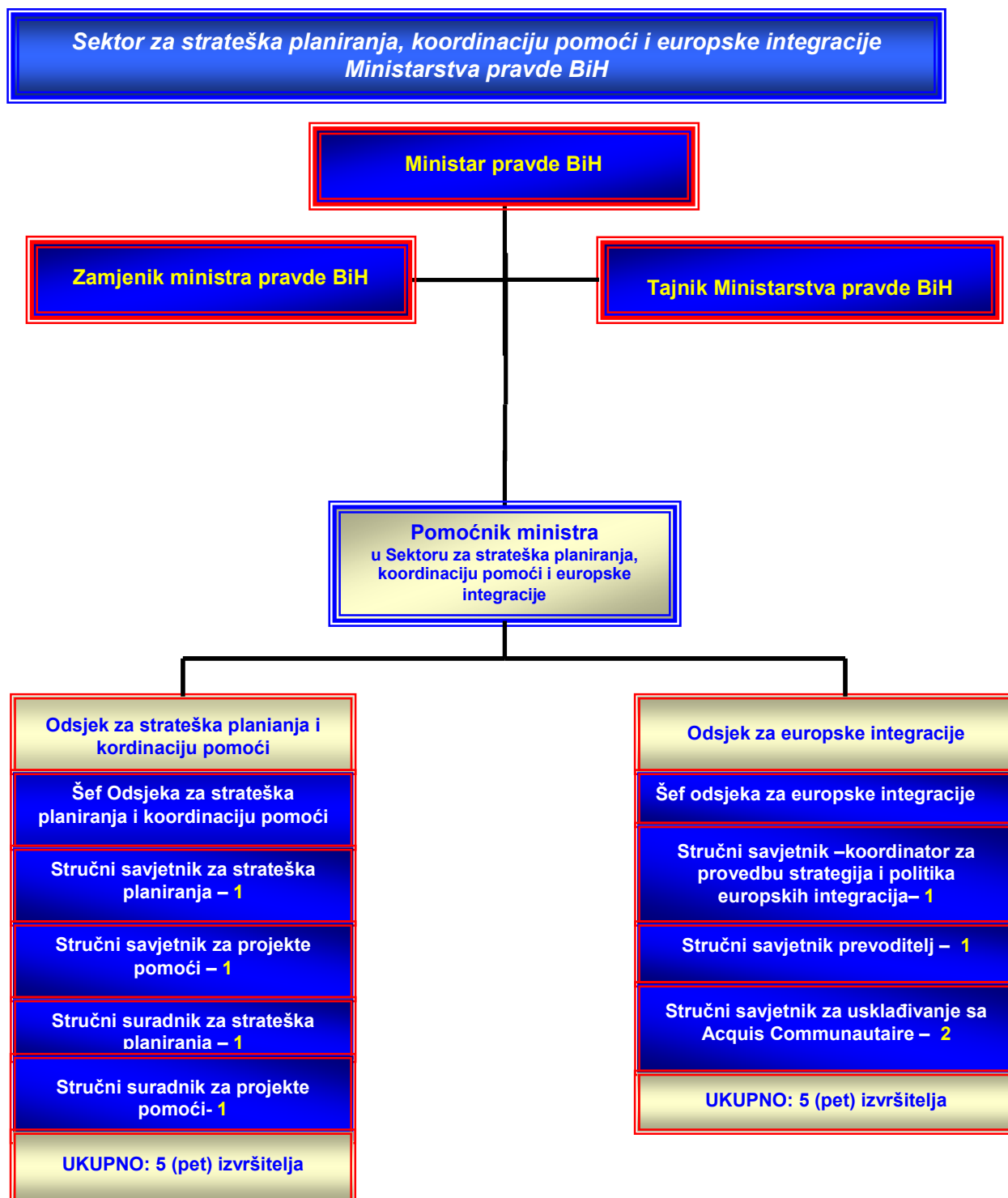
- » Smanjiti troškove raspodjele i upravljanja pomoći u sektoru pravde u BiH;
- » Razviti jednoobrazni obrazac izvješćivanja donatorskih projekata u sektoru pravde u BiH;
- » Uspostaviti sustav prikupljanja, analize i razmjene svih relevantnih podataka i informacija između ključnih institucija sektora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

Program 5:**UZAJAMNA ODGOVORNOST**

Osigurava da donatorska pomoć bude predvidljivija i preciznije evidentirana u sustavu sektora pravde u BiH

- » Poboľjšati metodu i naćin da donatori pruŹaju pouzdanije informacije oko raspodjele sredstava u Ministarstvu pravde BiH i Ministarstvu financija i trezora BiH;
- » PruŹati toćne i pravovremene 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 proraćunima.

DODATAK 1. – Dijagram o unutarnjem ustroju SSPKPEI Ministarstva pravde BiH



DODATAK 2. – Međuinstitucionalni odnosi u sektoru pravde u BiH

