

Bosna i Hercegovina
MINISTARSTVO KONFERENCIJA



Босна и Херцеговина
МИНИСТАРСКА КОНФЕРЕНЦИЈА

**ИЗВЈЕШТАЈ О ПРАЋЕЊУ И ПРОЦЈЕНИ
ЕФЕКТИВНОСТИ ДОНАТОРСКЕ ПОМОЋИ У СЕКТОРУ
ПРАВДЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ**

Сарајево, 30.6.2010. године

ПОЗАДИНА ИНИЦИЈАТИВЕ

Циљ овог извјештаја је извршити процјену тренутног степена ефективности донаторске помоћи која се пружа сектору правде у Босни и Херцеговини (БиХ).

Министарство правде БиХ настоји промовисати донаторску координацију у сектору правде у БиХ кроз активности Сектора за стратешка планирања, координацију помоћи и европске интеграције (ССПКПЕИ). ССПКПЕИ је успостављен у јуну 2006. године, а координатор за донаторску помоћ постављен је на дужност крајем исте године. Овај извјештај о ефективности донаторске помоћи у сектору правде у БиХ дио је радног плана ССПКПЕИ.

Резултати овог извјештаја користит ће у развоју плана рада ССПКПЕИ у области донаторске координације током 2010. и у 2011. години, са циљем унапређења ефективности донаторске помоћи која се пружа сектору правде у БиХ.

ЗНАЧАЈ УНАПРЕЂЕЊА ЕФЕКТИВНОСТИ ПОМОЋИ У СЕКТОРУ ПРАВДЕ

Сектор правде у БиХ у великој мјери се ослања на донаторску помоћ у финансирању свог развоја, а и његове будуће активности ће захтијевати такву помоћ. Стога је важно да је донаторска помоћ која се пружа сектору правде у БиХ што ефективнија, колико год је то могуће.

Слиједећих неколико фактора чини ову потребу за ефективном донаторском помоћи сектору правде у БиХ још наглашенијом:

- велики број институција у сектору правде у БиХ према којима се усмјеравају донаторска средства;
- систем координације између институција сектора правде у БиХ још није до краја развијен;
- велики број донатора који дјелује у сектору правде у БиХ;
- велике потребе за додатно финансирање из донаторских средстава унутар сектора правде у БиХ;
- провођење Стратегије за реформу сектора правде у БиХ (СРСП у БиХ) и
- смањење донаторских средстава доступних сектору правде у БиХ, ради преусмјеравања донаторских приоритета за финансирање према другим државама.

Анализа стања у сектору правде у БиХ, у смислу Документа о оквирном буџету институција БиХ, указује на постојање бројних фактора који наглашавају потребу за додатним финансијским средствима у сектору правде у БиХ, а нарочито потребу за обезбјеђењем средстава за финансирање пројеката и развојних активности у мјери довољној да се надомјесте она која су претходно циљано обезбјеђивали поједини донатори. На примјер, постепено смањење страног финансирања у буџетима Суда БиХ, Канцеларије тужиоца БиХ и Канцеларије регистрара значи потребу за издвајањем додатних средстава на годишњем нивоу из Буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ од преко 14 милиона КМ до краја 2010. године. За финансирање Високог судског и тужилачког савјета БиХ (ВСТС БиХ) потребно је годишње издвојити преко 3 милиона КМ до краја 2010. године, како би се надомјестило донаторско финансирање активности ове институције. Истовремено, сектор правде у БиХ треба додатно обезбједити средства за провођење СРСП у БиХ, која има 69 стратешких програма, идентификованих као основни пројекти сектора правде у БиХ. Финансијски план за провођење СРСП у БиХ показује да његово потпуно провођење захтијева више средстава него што је доступно у буџетима различитих нивоа власти у БиХ или средстава која су доступна кроз већ преузете донаторске обавезе.

Имајући у виду оскудна буџетска средства, с једне, те амбициозни план реформе дефинисан у СРСП у БиХ, с друге стране, очигледно је да је потребна значајна даља донаторска помоћ у сектору правде у БиХ. Зато је доступна средства потребно користити на најэффективнији начин.

Успјешно провођење СРСП у БиХ захтијева координацију и усклађеност донаторске помоћи са секторском стратегијом, што је приступ за који се залаже и Париска декларација о ефективности помоћи (Париска декларација), коју је недавно потписала и БиХ.

МЕТОДОЛОГИЈА ПРОЦЈЕНЕ

Процјена ефективности донаторске помоћи у сектору правде у БиХ је заснована на принципима Париске декларације. Она се усмјерава на побољшање ефективности донаторске помоћи, те настојања државе која прима донаторску помоћ у смислу унапређења управљања и ефеката својих развојних активности. Путем Париске декларације, донатори и земље које примају донаторску помоћ такође су се обавезали на праћење и мјерење напретка у побољшању ефективности донаторске помоћи користећи 12 показатеља ефективности.

Ових 12 показатеља ефективности донаторске помоћи из Париске декларације подијељено је у пет поткатегорија: власништво, прилагођавање, усклађеност, управљање оријентисано према постизању резултата и узајамна одговорност.

Употреба показатеља Париске декларације се може користити за процјену ефективности донаторске помоћи у сектору правде у БиХ, узимајући у обзир да:

- Париска декларација представља широко прихваћени оквир за процјену ефективности донаторске помоћи;
- донатори који дјелују у сектору правде у БиХ већином су и потписници Париске декларације;
- показатељи за процјену ефективности донаторске помоћи наведени у Париској декларацији примјениви су у БиХ онолико колико и у другим земљама;
- сектор правде у БиХ ће се и у будућности у великој мјери ослањати на донаторску помоћ и
- донатори и институције сектора правде у БиХ теже према што ефективнијој донаторској помоћи, без обзира јесу ли или не потписнице Париске декларације.

12 показатеља за праћење ефективности донаторске помоћи из Париске декларације незнатно су прилагођени за потребе ове процјене. Наиме, 12 показатеља Париске декларације осмишљени су с циљем мјерења напретка у њеном провођењу на нивоу државе у цјелини. Из тог разлога су неки од показатеља у овој процјени нешто другачије тумачени, с циљем да би били примјениви на нивоу сектора правде у БиХ. Ипак, овдје је потребно напоменути да се, и поред одређеног прилагођавања појединих показатеља са државног на секторски приступ, њихова суштинска намјена утврђена Париском декларацијом није промијенила.

За сваки од 12 показатеља ефективности донаторске помоћи, ово извјештај идентификује и општи степен напретка (низак, умјерен или висок) и наводи доказе на основу којих је оцјена дата.

ПОКАЗАТЕЉ 1: „ВЛАСНИШТВО“ **СТЕПЕН НАПРЕТКА: „УМЈЕРЕН“**

Власништво је од суштинске важности за ефективност донаторске помоћи и добре развојне резултате, те заузима централно мјесто у Париској декларацији. За потребе ове процјене, власништво се треба посматрати у смислу капацитета сектора правде у БиХ у извршавању ефективног водства у развојним стратегијама и политикама.

Показатељ 1 пружа улазну тачку за питање власништва, при чему је пажња на томе да ли сектор има израђену средњорочну стратегију са којом донатори могу ускладити своју помоћ и степен активног дјеловања институција сектора правде БиХ у раду са донаторима на идентификовању потреба за финансирање.

На основу доле представљених доказа, тренутни степен напретка у вези са показатељем 1 оцијењен је као умјерен.

ДОКАЗИ:**1) СРСП у БиХ**

СРСП у БиХ је усвојена половином 2008. године. У њој је представљена визија за сектор правде у БиХ коју су заједно припремиле кључне институције сектора правде у БиХ, те потпуни и реални стратешки програми с припадајућим активностима. Што више, један од стубова СРСП у БиХ обухвата и подобласт координације помоћи као кључну спону између приоритета који се одређују управљачким механизмом Министарске конференције. У 2010. години доћи ће до јачања капацитета израдом средњорочних стратешких докумената ентитетских и кантоналних министарстава правде и Правосудне комисије Брчко дистрикта БиХ (ПК БД БиХ). Тиме изградња власништва креће узлазном путањом, а донатори ће моћи ускладити своја будућа финансирања са приоритетима за финансирање утврђеним у СРСП у БиХ и усклађеним у институционалним стратешким плановима.

2) Консензус институција сектора правде у БиХ

Провођење СРСП у БиХ, коју воде домаће институције, изражава сложене управљачке структуре у сектору правде у БиХ. У провођењу СРСП у БиХ воде се обимне консултације са донаторима и кључним учесницима у стратешким процесима у сектору правде у БиХ, а постигнут је консензус међу кључним институцијама сектора правде у БиХ о механизмима провођења и потреби успостављања заједничког донаторског фонда за провођење СРСП у БиХ. Као резултат тога, истиче се висок степен домаћег власништва над СРСП у БиХ.

3) Усклађеност СРСП у БиХ са осталим стратегијама у БиХ

СРСП у БиХ је у усклађена са другим кључним стратешким документима у БиХ, као на примјер: Европско партнерство за БиХ; Стратегија интегрисања БиХ у Европску унију и Стратегија реформе јавне управе БиХ.

4) Заједничка примјена СРСП у БиХ и успостављање јединица за донаторску координацију на ентитетском нивоу и у ПК БД БиХ

Одговорност за провођење СРСП у БиХ повјерена је великом броју институција сектора правде у БиХ. Блиска сарадња и координација између институција у провођењу СРСП у БиХ је од суштинске важности. Кровна координација за провођење СРСП у БиХ повјерена је ССПКПЕИ Министарства правде БиХ. СРСП у БиХ предвиђа успостављање сличних јединица и у ентитетским министарствима правде и ПК БД БиХ. Након њиховог успостављања, ове јединице пружиће помоћ ССПКПЕИ у кровној координацији и провођењу СРСП у БиХ. Ипак, велика већина институција сектора правде у БиХ, нарочито ентитетска и кантонална министарства правде и ПК БД БиХ, још увијек имају врло скромне или никакве организацијске и људске потенцијале са вјештинама потребним за донаторску координацију у процесу провођења СРСП у БиХ.

5) Успостављање јединице за донаторску координацију унутар ССПКПЕИ

Успостављање и јачање ССПКПЕИ значајно доприноси развоју осјећаја домаћег власништва над координацијом помоћи у сектору правде у БиХ.

Кључне активности у радном плану координације помоћи ССПКПЕИ су:

- развој и одржавање базе података донаторских пројеката у сектору правде у БиХ;
- развој и одржавање базе података са контактима донатора;
- одржавање редовних састанака донаторске координације;
- успостављање форума за донаторску координацију између домаћих институција у сектору правде у БиХ;
- одржавање појединачних састанака између ССПКПЕИ и кључних донатора;
- мапирање донаторске помоћи у складу са кључним стубовима идентификованим у СРСП у БиХ и
- управљање фондом за провођење СРСП у БиХ.

6) База података пројеката у сектору правде у БиХ

База података свих пројеката у сектору правде у БиХ је успостављена на основу информација прикупљених из базе података о донаторима којом управља UNDP, планова рада донатора и појединачних састанака са донаторима.

Развијање детаљне базе података пројеката у сектору правде у БиХ показало се као тежак задатак због тога што:

- донатори нису најбоље одговорили на потребу ССПКПЕИ за информацијама, а многи од њих сматрају да су већ доставили одговарајуће податке UNDP пројекту мапирања донатора, сад смјештене у Сектору за координацију међународне економске помоћи у Министарству финансија и трезора (МФиТ) и желе избјећи дуплицирање;
- база података о донаторској помоћи којом управља МФиТ није довољно детаљна како би била од користи на секторском нивоу. На примјер, у овој бази података, категоризација пројеката у сектору правде у БиХ сачињена је у складу са кодним системом за пружање помоћи Дирекције за сарадњу у развоју у оквиру Организације за економску сарадњу и развој, што не одражава одговорности и подручје рада институција сектора правде у БиХ, односно кључна подручја дефинисана у СРСП у БиХ. Поред тога, ова база података садржи врло оскудне описе пројеката, чиме је отежано разумијевање о томе која врста и обим донаторске помоћи је пружена одређеним пројектом. Стога је корист од информација садржаних у овој бази података пројеката значајно ограничена. У комуникацији са МфиТ, ССПКПЕИ ради на исправци ових недостатака. Очекивати је да ће се убрзано извршити исправке ових недостатака. Постојећа база података сектора правде у БиХ, коју је развио ССПКПЕИ, представља добар почетак, али ју је потребно доградити како би се побољшала њезина тачност.

7) Развијање базе података са контактима донатора у сектору правде у БиХ

ССПКПЕИ је успоставио обимну базу података са контактима донатора која помаже ССПКПЕИ у комуникацији са донаторима и олакшава процес размјене информација унутар сектора правде у БиХ. База се одржава на редовној основи у контактима с фокусним тачкама, како би се обезбједила њезина тачност.

8) Одржавање редовних састанака донаторске координације у сектору правде у БиХ

ССПКПЕИ је успоставио редовни форум за донаторску координацију за потребе сектора правде у БиХ који укључује донаторе у сектору правде, кључне домаће институције и остале учеснике стратешког процеса. Састанци се редовно одржавају на тромјесечној основи, те су врло добро посјећени. Циљ сваког састанка је информисати донаторе о кључним активностима у сектору правде у БиХ, савјетовање донатора о кључним потребама за финансирање и поједностављење дијалога између главних учесника сектора правде у БиХ и донаторске заједнице. Ова иницијатива значајно помаже јачању осјећаја домаћег власништва, под условом прихватања приоритета за финансирање од стране донатора у потпуности, а који су представљени на форуму.

9) Успостављање форума донаторске координације са ВСТС БиХ, министарствима правде и финансија у БиХ

Сектор правде у БиХ веома је расцјепкан из разлога што се састоји од знатног броја домаћих институција. Ефективно домаће власништво зависи о високом степену координације између домаћих учесника у стратешком процесу, како би сектор правде у БиХ био јединствен у свом наступу према међународној заједници. Транспарентност ССПКПЕИ као главне тачке за донаторску координацију је порасла, иако се чини како свјесност о његовим одговорностима је још увијек већа унутар међународне заједнице него међу самим домаћим институцијама. ССПКПЕИ је ради тога повећао своје напоре како би се успоставили односи са главним учесницима стратешког процеса у сектору правде на државном, ентитетском и нивоу Брчко дистрикта БиХ. Поред тога, ССПКПЕИ је иницирао успостављање мреже донаторске координације између Федералног министарства правде (ФМП), кантоналних министарстава правде и федералног и кантоналних министарстава финансија.

Како би се потпомогло координацији између министарстава правде на државном, ентитетском и кантоналном нивоу, федерални министар правде одредио је донаторског координатора испред овог Министарства. Свеукупни циљ изградње односа између институција сектора правде у БиХ није само повећати транспарентност ССПКПЕИ, већ и успоставити форум за учеснике у донаторској координацији на свим нивоима сектора правде у БиХ. Такав форум који би водио ССПКПЕИ Министарства правде БиХ, представљао би важан дио кровне координације помоћи и процеса усклађивања приоритета у сектору правде у БиХ. Форум може помоћи и у размјени информација о пројектима, као и у праћењу извршења расподеле помоћи и повећане одговорности у том процесу.

Поред министарстава правде, ПК БД БиХ и ВСТС БиХ, такође, треба бити чланом форума сектора правде у БиХ, с обзиром на његову улогу „гаранта независности“ правосуђа у БиХ. Према Закону о ВСТС БиХ, Вијеће има одговорност „...покретати, надгледати и координирати пројекте који се односе на побољшање питања везаних за управљање судовима и тужилаштвима, укључујући тражење финансијских средстава из домаћих и међународних извора...“. Ове послове обавља Одјељење за подршку у оквиру Секретаријата ВСТС БиХ. ССПКПЕИ је унутар механизма провођења СРСП у БиХ формализовао сарадњу са особљем Секретаријата ВСТС БиХ. Међутим, постоји потреба да се та сарадња интензивира. Подручја у којима ова два тијела могу сарађивати, поред осталог, укључују: одређивање приоритета за потребе финансирања, заједнички развој пројектне документације и приједлога, заједнички приступи донаторском финансирању, те заједничко инсистирање од донатора на усклађивању својих будућих планова за помоћ са приоритетима који су идентификовани у СРСП у БиХ. Блиска сарадња између Министарства правде БиХ и ВСТС БиХ захтијева висок ниво капацитета људских потенцијала, како у оквиру ССПКПЕИ, тако и Секретаријата ВСТС БиХ, који су тренутно ограничени. Како би се постигла боља сарадња, обе институције требаће додатно уложити у даљу изградњу капацитета особља за координацију донаторске помоћи.

10) Мапирање донаторске помоћи према програмима из СРСП у БиХ

Нацрт матрице мапирања донаторске помоћи је развијен сагласно са кључним подручјима и стратешким програмима СРСП у БиХ. Матрица представља графички приказ заступљености појединих донатора унутар задатих области СРСП у БиХ. Матрица захтјева даљу потврду, дораду и редовно ажурирање.

11) Усклађивање планова и стратегија сектора правде у БиХ

Уведени средњорочни буџетски процес, који се ажурира на годишњој основи, примјењив је на свим нивоима власти у БиХ, а има за циљ повезивање стратешких планова и буџета. Постојање многоструких планова и стратегија у прошлости је доводило до дуплицирања и слабљења везе између планова и процеса дојеле средстава. Усвајањем и провођењем СРСП у БиХ иде се у правцу отклањања ризика од преклапања и сукоба између различитих стратегија и планова у сектору, обзиром да СРСП у БиХ представља кровни оквир који обухвата све дијелове сектора правде у БиХ. Усклађивање планова ће се даље унаприједити када министарства и друге институције сектора правде у БиХ ускладе своје институционалне стратешке и оперативне планове са СРСП у БиХ. Ово усклађивање ће помоћи властима БиХ у одређивању приоритета и доношењу оптималне одлуке о расподјели ограничених буџетских средстава, а донаторима ће пружити јасне смјернице према подручјима у којима је њихова помоћ најпотребнија.

12) Ограничени капацитети донаторске координације у сектору правде у БиХ

ССПКПЕИ је направио искорак у преузимању водства у координацији донаторске помоћи на нивоу сектора правде у БиХ. Међутим, ССПКПЕИ је још увијек у процесу запослења додатног особља и његове обуке. Имајући на уму посебне околности које произилазе из уставне расподеле одговорности, ентитетска и кантонална министарства правде, као и ПК БД БиХ такође, требају активно учествовати у процесу донаторске координације. Нажалост, ови учесници у стратешком процесу тренутно немају капацитете преузети одговорности за донаторску координацију. Оног тренутка када се повећају капацитети донаторске координације у кључним институцијама у

сектору правде у БиХ, доћи ће и до појачаног водства и домаћег власништва у донаторској помоћи.

13) Потешкоће које су се појавиле при успостављању донаторске координације у сектору правде у БиХ

И поред најбољих намјера, постизање координације између домаћих институција није једноставан задатак у тако разноликом сектору правде, као што је то случај у БиХ. Сложеност уставне структуре БиХ нужно се одразила и на структуру сектора правде у БиХ чија је карактеристика велик број учесника у стратешком процесу (13 министарстава правде, ВСТС БиХ, ПК БД БиХ), двосмислени међуинституцијски мандати и одговорности, те често супротстављени циљеви и сукобљени интереси, што понекад доводи до узајамног кочења. Анекс 2. приказује вишеслојност учесника стратешког процеса у сектору правде у БиХ, те њихових односа у смислу координације донаторске помоћи. Велики број стратешких програма СРСП у БиХ настоји уклонити нефункционалне састојке у сектору правде у БиХ.

14) Успјешни примјери изградње домаћег власништва у подручјима сектора правде у БиХ

Успостављање и функционисање Пројекта земљишне администрације (ПЗА) примјер је пројекта који изграђује осјећај локалног власништва над помоћи у сектору правде у БиХ. У априлу 2003. године, потписан је Меморандум о разумијевању између ентитетских министарстава правде и донатора (SIDA, ADA и GTZ) којим је дефинисан обим пројекта, те дефинисане улоге и одговорности потписница Меморандума. Нови Меморандум о разумијевању потписан је у марту 2006. године, који укључује и ентитетске геодетске управе, а подршка је проширена и на катастре. Резултат потписивања Меморандума била је и успостављање Савјетодавног координационог одбора за земљишну администрацију (СКОЗА) који чине домаће институције. Помоћ која се пружа путем ове иницијативе ће износити 14,8 милиона еура, а протеже се од 2001. до 2010. године с могућношћу продужења. Успостављање СКОЗА добар је примјер рада донатора према повећању домаћег власништва над помоћи у сектору правде у БиХ.

ПОКАЗАТЕЉ 2: „УСКЛАЂИВАЊЕ: ПОУЗДАНИ СИСТЕМИ У СЕКТОРУ ПРАВДЕ И ДОНАТОРСКА УПОТРЕБА ОВИХ СИСТЕМА“

ПОКАЗАТЕЉ 2а: „БУЏЕТ“

ПОКАЗАТЕЉ 2б: „ЈАВНЕ НАБАВКЕ“

ПОКАЗАТЕЉ 2ц: „ФИНАНСИЈСКА РЕВИЗИЈА“

СТЕПЕН НАПРЕТКА: „УМЈЕРЕН“

Овај показатељ Париске декларације процјењује степен у којем држава која прима помоћ примјењује систем за јавне набавке и управља јавним финансијама, тако што:

- или слиједи широко прихваћене праксе;
- или су у току реформски процеси како би се то постигло.

За потребе овог извјештаја, овај показатељ процјењује издржљивост система управљања јавним финансијама у сектору правде у БиХ. Ова процјена узима у обзир и степен усклађености донатора са системима партнера, по питању буџета, јавних набавки и система финансијских ревизија.

Сложеност организацијске структуре сектора правде у БиХ представља велики изазов усклађивању донаторске помоћи са системима успостављеним у БиХ. Не изненађује ни то како је донаторска употреба система БиХ још увијек на прилично ниском нивоу, с обзиром да квалитета управљања јавним финансијама, процесом јавних набавки и система ревизије, још увијек није одговарајућа. Механизми координације и процедуре вођења евиденција и извјештавања о помоћи, такође, су у процесу успостављања, што донаторима додатно отежава кориштење успостављених система у значајнијој мјери.

На основу доле представљених доказа, тренутни степен напретка у вези са показатељем 2 оцијењен је као умјерен.

ПОКАЗАТЕЉ 2а: „БУЏЕТ“
СТЕПЕН НАПРЕТКА: „НИЗАК“

Дугорочна визија за БиХ је пуноправно чланство у Европској унији (ЕУ) и НАТО. БиХ је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ и тиме учинила први корак за пријем у ЕУ. Сагласно својој визији о пријему у ЕУ, БиХ тренутно проводи средњорочне политике које су садржане у бројним стратешким документима, као што је Стратегија интегрисања БиХ у ЕУ, Стратегија реформе јавне управе у БиХ, те СРСП у БиХ, чији је циљ усклађивање буџетског процеса, система јавних набавки и система ревизија са онима који се примјењују у ЕУ. До сада су БиХ, ентитети и Брчко дистрикт БиХ споро постизали напредак у успостављању поузданих система за управљање јавним финансијама.

Даље јачање кредибилитета процедура и пракси у вези са буџетима, јавним набавкама и финансијским ревизијама, који су главни елементи у управљању додјелом и употребом развојних средстава, помоћи ће усклађивању донаторске подршке у сектору правде у БиХ. Треба нагласити како Стратегија реформе јавне управе БиХ, поглавље 4.2 о управљању јавним финансијама, те њен Акциони план 1, предвиђа велика побољшања овог система, те поставља сложен план реформе који је требало провести до 2009. године. Нажалост помаци у овој области, као и генерално на плану реформе јавне управе су јако мали. Тренутно не постоји довољан број донатора који су се определили за употребу система БиХ за управљање јавним финансијама, са изузетком Фонда за опоравак сектора предузећа и Фонда за реформу јавне управе.

Додатна препрека широј донаторској употреби буџетских процеса представља подијељеност постојећег система финансирања у сектору правде у БиХ, то јест 14 одвојених буџета. Значајнија употреба система управљања јавним финансијама од стране донатора зависиће о провођењу реформи ових система који су сагласни Стратегији реформе јавне управе БиХ, те оних предвиђених СРСП у БиХ.

ДОКАЗИ:

1) Некоординирани буџетски календари у БиХ

Неки од значајнијих недостатака у процесу припреме буџета дешавају се због: некоординираних буџетских календара који се употребљавају у 14 јурисдикција сектора правде у БиХ јер се редослиједи и временски оквири сваке од кључних операција разликују међу различитим нивоима власти, несигурности у планирању прихода током припреме средњорочних оквира расхода, неслагања буџетских процјена о износу донаторске помоћи коју припремају власти БиХ и стварних токова донаторске помоћи које донатори расподјељују у одређеном сектору, те неуспјех влада у БиХ око благовремене припреме оквирних података о расходима, то јест одређивање горње границе укупног буџета.

2) Неусклађеност буџетских захтјева и приоритета у сектору правде у БиХ

Главни недостаци у процесу утврђивања буџета за појединачне буџетске кориснике на нивоу сектора правде у БиХ односе се на неусклађеност буџетских захтјева, с једне стране и планова и приоритета институција, са друге стране, али постоји пар изузетака, као што је то ВСТС БиХ који од свога успостављања повезује свој буџет са институционалним планом. Поред законских захтјева за припремом буџета наспрам пројеката, буџетски корисници скоро све иницијативе сматрају приоритетнима. Као резултат тога, када надлежно министарство финансија заприми захтјев који се тиче буџета, готово му је немогуће одредити које активности су од истинске важности и треба их финансирати, а које се могу изоставити или одгодити за слиједећу годину. Буџетски захтјеви који долазе из велике већине институција сектора правде у БиХ имају тенденцију игнорисања потреба за одређивањем приоритета и повезивања иницијатива или активности са државним или секторским стратегијама и политикама. Услијед овога, степен усклађености између буџета и стратешких планова релативно је низак.

3) *Незадовољавајући планови расхода*

Након усвајања буџета, надлежно министарство финансија захтијева од буџетских корисника финализирање и доставу својих планова о извршењу буџета. Многе институције испуњавају овај захтјев на начин тако што изјаве да ће се мјесечно утрошити једна дванаестина укупно додијељеног буџета. Генерално говорећи, не поклања се довољно пажње процесу припреме планова расхода буџетских корисника, што резултира смањеним квалитетом процеса извршења. Надлежна министарства финансија могу надгледати извршење буџета путем система трезора, као и имати приступ трошењу буџета на дневној основи. Она су у могућности пратити разлике између предвиђеног и стварног трошења средстава из буџета. Сви буџетски корисници дужни су министарствима финансија достављати тромјесечне извјештаје, међутим те информације не садрже довољно детаља како би министарствима финансија било омогућено појачати буџетску дисциплину успоређивањем достављених повратних информација и стварних расхода. Према томе, министарства финансија пропуштају прилике уочавања проблема у извршењу буџета у појединачним институцијама сектора правде у БиХ.

4) *Ограничени капацитети људских потенцијала за припрему и извршење буџета*

Људски потенцијали и вјештине које институцијама сектора правде у БиХ требају омогућити припрему и извршење буџета су на ниском нивоу, због чега су буџети недовољно анализирани. У процесу припреме и извршења буџета значајно ће помоћи даља техничка унапређења и развој капацитета. Треба истаћи како ће употреба средњорочних оквира расхода бити кључна у смислу побољшања на успостављању веза између развоја политика, одређивања приоритета и буџета.

ПОКАЗАТЕЉ 26: „ЈАВНЕ НАБАВКЕ“

СТЕПЕН НАПРЕТКА: „УМЈЕРЕН“

ДОКАЗ:

1) *Доношење и примјена Закона о јавним набавкама*

Парламентарна скупштина БиХ је крајем 2004. године усвојила Закон о јавним набавкама БиХ који је концептиран на законодавству Европске уније о јавним набавкама, али још увијек није у потпуности усклађен са истим. Закон пружа оквир за ефективнији систем јавних набавки у БиХ, пратећи одговарајуће уредбе и прописе Европске комисије о јавним набавкама. У складу са Законом, основана је Агенција за јавне набавке БиХ која дјелује као централна канцеларија за успостављање стандарда и процедура у процесу јавних набавки. Сама набавка је децентрализована на појединачне институције. Међутим, и поред усвајања Закона и оснивања Агенције, извјештаји ове институције, као и ревизорски, указују на то како се успостављени систем јавних набавки још увијек не примјењује у задовољавајућој мјери. Постојећи законски оквир, укључујући и низ подзаконских аката, сматра се пресложеним и проблематичним за примјену од стране свих учесника у систему јавних набавки, како домаћих тако и страних. Као резултат тога, Закон је већ неколико пута мијењан од свог усвајања, а потребне су и додатне измјене у циљу поједностављења процедура јавних набавки. Потребна су многа побољшања, укључујући: запошљавање одговарајућег особља у Агенцији за јавне набавке БиХ, као и унутар појединачних институција; те пружање додатне обуке из области јавних набавки, како би се обезбједила поузданост система. Донаторска заједница у БиХ недавно је почела признавати напоре које чине власти у БиХ за побољшање процедура јавних набавки. На примјер, донатори који учествују у фондовима за опоравак сектора предузећа и реформе јавне управе сложили су се како ће у примјени користити законодавство БиХ о јавним набавкама у свим својим активностима у пољу набавке. Не постоји системска употреба процедура БиХ за јавне набавке за пројекте у сектору правде у БиХ од стране донатора. Али, ССПКПЕИ Министарства правде БиХ и ВСТС БиХ, заједно са донаторима раде на успостављању фонда за провођење СРСП у БиХ који ће бити заснован на принципима Фонда за реформу јавне управе и слиједиће примјер кориштења законодавства БиХ о јавним набавкама.

ПОКАЗАТЕЉ 2ц: „ФИНАНСИЈСКА РЕВИЗИЈА“
СТЕПЕН НАПРЕТКА: „УМЈЕРЕН“

Успркос чињеници да је развој вањских и унутрашњих система финансијске ревизије у БиХ још увијек у почетној фази, неки донатори у БиХ одлучили су признати напоре власти БиХ у овом подручју и примјењивати домаће системе ревизије. Проблеми са финансијским ревизијама још увијек су уочљиви, а потребна су и значајна побољшања, како би се у потпуности задобило повјерење донатора. Побољшања у овом подручју требају бити уско повезана са крвном Стратегијом реформе јавне управе БиХ и њеним акционим плановима.

ДОКАЗИ:

1) Успостављање система унутрашњих контрола

Власти у БиХ чине напоре на успостављању ефективних система финансијске ревизије примјењивих у свим јавним секторима, укључујући и сектор правде у БиХ. Спољне финансијске ревизије проводе три ревизорске институције, са надлежношћу за институције на државном, те нивоу Федерације БиХ и Републике Српске. Ова три нивоа власти успоставиле су Координациони одбор с циљем одређивања досљедних стандарда и степена квалитете ревизије и одговорности у случају заједничких активности. И поред успостављања ревизорских система, ревизорске институције на државном и ентитетским нивоима откриле су озбиљне недостатке у праксама свих нивоа власти. Без обзира на бројне ревизорске налазе који говоре о случајевима злоупотребе јавних средстава, покренуто је само неколико кривичних случајева. Недостатак извршног поступка у случају неодговарајућег управљања фондовима, као и активности које би пратиле ове извјештаје и примјена резултата и препорука ревизије, умањује повјерење донатора у ревизорски систем БиХ. Извјештај Европске комисије о напретку БиХ забиљежило је како припреме БиХ у области финансијске контроле напредују, али споро. Потребни су јачи напори како би се побољшала унутрашња финансијска контрола и поступање по ревизорским извјештајима.

2) Ограничени број јединица за унутрашњу контролу у институцијама сектора правде у БиХ

Закон о интерној ревизији је донесен на државном и ентитетским нивоима. Према одредбама овог закона потребно је успоставити централне јединце за хармонизацију (ЦЈХ) у оквиру министарстава финансија. Улога ЦЈХ је, између осталог, надзор над провођењем прописа из области интерне ревизије и координација рада јединица интерне ревизије у другим институцијама. Сваки буџетски корисник обавезан је успоставити јединицу за интерну ревизију према критеријумима које дефинише ЦЈХ, узимајући у обзир укупан годишњи буџет, број запослених, сложеност трансакција и степен ризика који је укључен. Министарство правде БиХ је крајем 2009. године запослило једног интерног ревизора Међутим друге институције секторе правде у БиХ, ради недостатка финансијских средстава, још увијек нису успоставиле своје јединице за унутрашњу контролу.

3) Ограничено донаторско кориштење Канцеларије главног ревизора БиХ

Донатори који учествују у Фонду за опоравак сектора предузећа и Фонду за реформу јавне управе су се определијели повјерити одговорност за финансијске ревизије свих пројеката, који се финансирају путем ова два фонда, Канцеларији главног ревизора БиХ. Не постоје други докази о донаторским средствима у сектору правде који користе ревизорске капацитете БиХ.

ПОКАЗАТЕЉ 3: „УСКЛАЂИВАЊЕ ТОКОВА ПОМОЋИ СА ПРИОРИТЕТИМА СЕКТОРА ПРАВДЕ БиХ“

СТЕПЕН НАПРЕТКА: „НИЗАК“

Како би била ефективна, донаторска помоћ треба бити усклађена са државним и секторским стратегијама и приоритетима. У циљу процјене усклађености помоћи, Париска декларација препоручује вршење процјене удјела помоћи инвестиране у владин сектор који је забиљежен у државним буџетима земаља партнера. У овом извјештају процјењује се уддио инвестиране помоћи која је забиљежена у буџетима институција сектора правде у БиХ и степен у којем донатори усклађују помоћ са приоритетима сектора правде у БиХ.

На основу доле наведених доказа, тренутни степен напретка у вези са показатељем 3 оцјењује се као низак.

ДОКАЗИ:

1) Постојање значајног раскорака између расподијељене и забиљежене помоћи у буџетима институција сектора правде у БиХ

Постојећи раскорак између расподијељене и помоћи забиљежене у буџетима резултат је непостојања координираног система унутар сектора правде у БиХ за регистрацију донаторске помоћи. Донатори су традиционално директно сарађивали са појединачним институцијама сектора правде у БиХ и помоћ није систематично биљежена, нити су информације редовно ажуриране на секторском нивоу.

2) Усклађивање са потребама појединачних институција сектора правде у БиХ

Постоје докази о донаторима који су пружали помоћ по захтјевима појединачних институција. Финансирање кроз пројекте Еволпске комисије (CARDS и IPA) засновано је на захтјевима појединачних институција сектора правде у БиХ. Након усвајања СРСП у БиХ све више долази до усклађивања токова донаторске помоћи са приоритетима сектора правде. Значајан искорак у усклађивању донаторске помоћи са приоритетима сектора правде се очекује након усвајања институционалних стратешких оквира у свим институцијама сектора правде у БиХ. Очекује се да ентитетска и кантонална министарства правде, те ПК БД БиХ усвоје поменуте планове, који су у складу са СРСП у БиХ до средине 2010. године. На овај начин институције сектора правде у БиХ ће имати јасно дефинисане приоритете који ће одражавати приоритете цјелокупног сектора правде у БиХ, што ће представљати добар основ за будуће токове донаторске помоћи.

3) Потреба за побољшаним системом праћења и биљежења донаторске помоћи сектору правде у БиХ

Праћење и биљежење донаторске помоћи у сектору правде у БиХ које врши Министарство правде БиХ потребно је побољшати. Ово од Министарства правде БиХ захтијева јачање свјесности донатора у сектору правде у БиХ о важности регистрације помоћи у будућности. Билатерални састанци са донаторима, редовни састанци донаторске координације, верификација информација у ССПКПЕИ бази података и потврђивање нацрта матрице донаторске помоћи израђене за кључне дијелове СРСП у БиХ користиће се као добра почетна основа. Донатори би требали благовремено обавјештавати ССПКПЕИ о планираним додјелама помоћи да би се помогло утврђивању што тачнијих буџета. Исто тако требају почети одвајати веће дијелове своје помоћи за укључење у буџете државних, ентитетских и Владе Брчко дистрикта БиХ, што је повезано са приоритетима СРСП у БиХ.

4) Потреба за побољшањем протока информација између сектора правде у БиХ и централних институција

Транспарентност и предвидљивост токова помоћи у сектору правде у БиХ повећаће се уколико сектор правде у БиХ са Министарством правде БиХ на секторском и МФиТ на државном нивоу размјењује благовремене и исправне информације о планираним и стварно додијељеним средствима донаторске помоћи. Ово ће помоћи поједностављењу механизма и процедура, те смањењу раскорака између додијељене помоћи и помоћи регистроване у буџетима, те даље према министарствима финансија као централним институцијама за донаторску координацију на свим нивоима власти у БиХ.

5) Потреба за свеобухватним секторским приступом донаторском финансирању и извјештавању

До сада у сектору правде у БиХ није кориштен свеобухватан секторски приступ донаторском финансирању. Услијед овога, финансирање у сектору правде у БиХ одговара потребама појединачних институција, али оквирно је резултирало раскорак у финансирању. Неколико донатора, укључујући владе Шведске, Норвешке, Шпаније, Велике Британије, Сједињених америчких држава и Европску комисију, подржавају чињеницу како СРСП у БиХ представља механизам за идентификовање приоритета за цијели сектор правде у БиХ. Сада када је СРСП у БиХ усвојена, важно је имати усклађена донаторска финансирања са СРСП у БиХ, при чему је потребно даље размотрити и разрадити примјену свеобухватног секторског приступа.

ПОКАЗАТЕЉ 4: „ЈАЧАЊЕ КАПАЦИТЕТА КООРДИНИРАНОМ ПОДРШКОМ“ СТЕПЕН НАПРЕТКА: „УМЈЕРЕН“

Париска декларација дефинише мјеру у којој се државни ниво придржава овог принципа и то кроз удио донаторске техничке сарадње која се проводи путем координираних пројеката досљедних државним развојним стратегијама. За потребе ове процјене, овај показатељ тумачи се као степен у којем донатори координирају у примјени приоритетних програма сектора правде у БиХ.

На основу доле наведених доказа, тренутни степен напретка у вези са показатељем 4 оцјењује се као умјерен.

ДОКАЗИ:

1) Велики број институција и донатора у сектору правде у БиХ у прошлости је довело до ограничене координације

Велики број институција и донатора који дјелују у сектору правде у БиХ, поред недостатка секторске стратегије, допринијело је слабој координацији у сектору. Чак је и на државном нивоу, на којем су донатори настојали пружити више заједничке подршке, премало примјера координације усклађене са секторским стратегијама. Изузеци су Фонд за реформу јавне управе и Фонд за опоравак сектора предузећа.

2) Докази о неслужбеној сарадњи на пројектном нивоу постоје

Док не постоје докази о службеној сарадњи између донатора на секторском нивоу, неслужбени тип сарадње на пројектном нивоу постоји. Многи донатори или њихово особље за провођење настојали су остварити координацију у пројектима како би се ресурси максимално искористили, а при томе смањило терет институцијама које примају помоћ. Ова настојања за координацијом већином су неслужбене природе, те се заснивају на доброј вољи донатора и особља које ради на пројектима.

3) Успостављање и функционисање Пројекта реформе земљишне администрације (ПЗА) добар је примјер координиране подршке

ПЗА добар је примјер успјеха који се постиже када донатори и формално дјелују заједно у координацији подршке. Подјелом финансијске и техничке помоћи путем Фонда за реформу јавне управе, донатори су успјешно радили заједно како би координирали средства са својим системима и процесима, те процесима домаћих прималаца помоћи. Активности које се проводе у оквиру овог пројекта, такође, су у складу са приоритетима за финансирање провођења СРСП у БиХ.

4) Примјери координације на нивоу пројеката у сектору правде у БиХ

Док су примјери финансирања координираног на секторском нивоу малобројни, ССПКПЕИ у више наврата је организовао координационе састанке између донатора који пружају техничку и другу помоћ. Билатералне расправе увијек су резултирале ефикасном и ефективном употребом донаторске помоћи, те обезбјеђењем одговарајућих ресурса за потребе донаторских пројеката. Координирани састанци потпомогли су у идентификовању подручја потенцијалне синергије донаторских пројеката и у искључењу потенцијалног преклапања, а тиме и губитка времена и ресурса.

5) Координација донаторског финансирања усклађена са СРСП у БиХ унаприједиће ефекат у подручју ове процјене

Координација донаторског финансирања усклађена са потребама идентификованим у СРСП у БиХ помоћи ће бољој координацији донаторске помоћи институцијама сектора правде у БиХ.

**ПОКАЗАТЕЉ 5: „ИЗБЈЕГАВАЊЕ УСПОРЕДНИХ ПРОВЕДБЕНИХ СТРУКТУРА“
СТЕПЕН НАПРЕТКА: „НИЗАК“**

Париска декларација позива на значајно смањење броја јединица за провођење пројеката које се сматрају успоредним у смислу у којем доношење одлука и рачуноводствени односи укључују искључиво донаторе.

На основу доле наведених доказа, тренутни степен напретка у вези са показатељем 5 процјењује се као низак.

ДОКАЗИ:

1) Постојање успоредних јединица за провођење су правило у сектору правде у БиХ

Као што је то случај са многим другим земљама у развоју средње и источне Европе, донатори у сектору правде у БиХ били су са разлогом забринуте по питању капацитета министарстава правде у БиХ и других кључних институција сектора правде у БиХ по питању провођења пројеката и програма. Као резултат тога, успостављене су успоредне provedбене структуре за донаторске пројекте. Овакав приступ довео је до проблема, који укључује и одлив особља из државне службе ради боље плаћеног запослења у овим јединицама.

2) Неки донатори (попут Свјетске банке и DfID) почели су са гашењем успоредних јединица за провођење широм БиХ

Велики број других донатора који дјелује у сектору правде исказало је интерес да уради слично, али још увијек није покренуо процес у том смјеру (нпр. SIDA, ADA, GTZ у оквиру ПЗА, итд.). Недавни тренд забиљежен у великом броју земаља у развоју и земљама средње и источне Европе је оснивање по једне јединице за провођење пројеката за свако од министарстава које ради на провођењу на секторском нивоу, као привремени аранжман у циљу распуштања јединица за провођење које воде донатори. Сличан приступ је истражен и постепено се кренуло у његову примјену и у случају сектора правде у БиХ, којим се почело са напорима у циљу уравнотежења између краткорочне ефективности јединица за провођење пројеката и дугорочног развоја капацитета институција сектора правде у БиХ.

**ПОКАЗАТЕЉ 6: „ПРУЖАЊЕ ПРЕДВИДЉИВИЈЕ ДОНАТОРСКЕ ПОМОЋИ“
СТЕПЕН НАПРЕТКА: „НИЗАК“**

Циљ овог показатеља је унапређење, не само годишње предвидљивости стварне помоћи, већ и исправности њеног биљежења у сектору правде и системима земље, што је важан аспект власништва, одговорности и транспарентности.

На основу доле наведених доказа, тренутни степен напретка у вези са овим показатељем процјењује се као низак.

ДОКАЗИ:

1) Недостатак поузданих података отежава процјену степена предвидљивости помоћи

Многи од изазова који су идентификовани у дијелу извјештаја који се односи на усклађивање помоћи са приоритетима сектора релевантни су и за постизање напретка у овом подручју. Недостатак информација у овом подручју, како на нивоу државе, тако и на нивоу сектора правде у БиХ отежава идентификацију било каквих опипљивих разлика између стварне и предвиђене додијелене помоћи.

2) *Побољшана размјена података о донаторским пројектима помоћи ће унапређењу предвидљивости помоћи*

Успркос бројним покушајима и наглашавањем овог питања на састанцима информисања донатора у сектору правде у БиХ, које организује ССПКПЕИ, размјена података не одвија се на задовољавајућем нивоу. База података споменута у дијелу о показатељу 1 није заживјела као алат којег су препознали донатори, првенствено из разлога што не постоји систем којим би се избјегло дуплицирање давања података за базу података која је развијена на нивоу државе и оној за сектор. Сектор правде у БиХ, кроз Технички секретаријат за провођење СРСП у БиХ, очекује јачање напора за побољшање сарадње са донаторима, како би заједнички порадили на постизању прецизности информација садржаних у обје базе, чиме би се свјесност о предвидљивости помоћи повећала.

ПОКАЗАТЕЉ 7: „НЕУСЛОВЉЕНА ПОМОЋ“

СТЕПЕН НАПРЕТКА: „НИЗАК“

Париска декларација настоји смањити износ „условљене помоћи“, познате и као подупирање помоћи за развој у оквиру које се релевантна добра и услуге не могу по слободном избору и у пуном облику набавити у било којој земљи.

На основу доле наведених доказа, тренутни степен напретка у вези са овим показатељем процјењује се као низак.

ДОКАЗ:

Недостатак података отежава процјену износа условљене помоћи

Обзиром на непотпуно функционалне механизме извјештавања и вођења забиљешки о помоћи, не постоје опипљиви подаци о удјелу условљене или неусловљене помоћи у сектору правде у БиХ. Процјене дате у тој ситуацији дале би највјеројатније искривљену слику. Овај недостатак информација даље потврђује важност тога да Технички секретаријат за провођење СРСП у БиХ и посредно ССПКПЕИ, као централно координирајуће мјесто, изврше прикупљање крајње прецизних података о помоћи у сектору правде у БиХ. Спорадични докази указују на то како је дио помоћи у сектору још увијек условљен (на примјер, правила набавке Делегације Европске уније у БиХ ограничавају потенцијалне агенције за провођење на ЕУ, док се USAID ослања на америчке агенције). На зацртаном путу испуњења овог показатеља биће потребно учинити много више и од стране донатора, како би испунили своје обавезе које су преузели потписивањем Париске декларације, тако и од стране домаћих власти.

ПОКАЗАТЕЉ 8: „УСКЛАЂЕНОСТ“

СТЕПЕН НАПРЕТКА: „УМЈЕРЕН“

Овај показатељ настоји процијенити мјеру у којој донатори настоје смањити трансакцијске трошкове испоручивања и управљања помоћи.

На основу доле наведених доказа, тренутни степен напретка у вези са овим показатељем процјењује се као умјерен.

ДОКАЗ:

Степен оптерећења институција сектора правде у БиХ, прималаца, при пружању помоћи је прилично висок

Један од кључних циљева Париске декларације у смислу ефективности помоћи је смањење трансакцијских трошкова при пружању помоћи, нарочито оних који представљају терет за институције у смислу захтјева за управљањем вишеструким програмима при том употребљавајући различите процедуре. Символичан напредак је забиљежен у сектору правде у БиХ по овом питању. Трошкови управљања помоћи и даље су превисоки. Донатори у сектору правде у БиХ требају уложити више напора како би се трошкови при пружању помоћи, као и њеном управљању, свели на минимум. Такође, треба имати на уму ограничене капацитете Министарства правде БиХ, али и осталих кључних учесника стратешког процеса у сектору правде у БиХ, за провођење вишеструких донаторских пројеката и програма, ради чега би донатори требали повећати степен подударности својих процедура, те рационализовати подјелу рада путем координације задатака и размјене државних или секторских анализа. Активност успостављања заједничког донаторског фонда за провођење СРСП у БиХ води јачању капацитета Министарства правде БиХ, али и свих актера сектора правде у БиХ на провођењу СРСП у БиХ. Овакав приступ представља корак напред према примјени свеобухватног секторског приступа помоћи чиме се увећава степен подударности процедура и рационализује подјела рада.

ПОКАЗАТЕЉ 9: „УПОТРЕБА ЗАЈЕДНИЧКИХ МЕХАНИЗАМА“

СТЕПЕН НАПРЕТКА: „НИЗАК“

Овај показатељ мјери удио помоћи сектору правде у БиХ који се додјељује у складу са програмски оријентисаним приступом.

На основу доле наведених доказа, тренутни степен напретка у вези са показатељем 9 процјењује се као низак.

ДОКАЗ:

Употреба заједничких механизма је незнатна

Многи пројекти у сектору правде, посебно у правосуђу, проводе се широм БиХ. Поред неколико примјера буџетске подршке секторским институцијама у БиХ, а посебно ВСТС БиХ, као што је то Пројект за информационе и комуникацијске технологије, Пројект подршке тужилачким службама БиХ, Пројект подршке ентитетским центрима за обуку судија и тужилаца – сви су спонзорирани путем ЕУ IPA програма и проводе се кроз директну финансијску или буџетску подршку ВСТС БиХ, донатори већином користе своје процедуре у пружању помоћи. Похвално је што се код одређених донатора изражава и јача интерес примјене механизма свеобухватног секторског приступа, чиме се апсорбују и програмски оријентисани приступи, на примјер, подршка свеобухватном секторском приступу у реформи јавне управе БиХ и подршка економским реформама у БиХ и сада подршка провођењу СРСП у БиХ. Иако програмски оријентисани приступи представљају релативно нов концепт за институције сектора правде у БиХ, ритам промјене у праксама донатора потребно је убрзати у предстојећем периоду како би се постигли циљеви задани у вези са овим показатељем.

ПОКАЗАТЕЉ 10: „ОБАВЉАЊЕ ЗАЈЕДНИЧКИХ АКТИВНОСТИ И РАЗМЈЕНА АНАЛИЗА“

СТЕПЕН НАПРЕТКА: „УМЈЕРЕН“

Показатељ 10 мјери степен до којег донатори уједињавању своје активности на процјењивању и анализама на нивоу сектора правде у БиХ. Такође, се узима у обзир и омјер задатака унутар сектора које је више донатора заједнички извршило, као и размјена секторских анализа које су проведене на заједничкој или координираној основи.

На основу доле наведеног доказа, тренутни степен напретка у вези са показатељем 10 процјењује се као умјерен.

ДОКАЗ:**Степен координираних или заједнички предузетих активности на нивоу сектора правде у БиХ, као и заједничких процјена и аналитичког рада биљежи напредак**

С почетком USAID пројекта помоћи сектору правде, JSDP 2 и недуго затим је започео и пројект техничке помоћи IPA 2007 ССПКПЕИ, који су обзиром на структуру врло слични, јер обухватају елементе јачања капацитета за стратешка планирања, Министарство правде БиХ је предузело активности усклађивања и координације активности између ова два пројекта како би пронашло синергију између истих и искористило удружену снагу оба пројекта. Овакво дјеловање није преседан, јер и у прошлости су постојали видљиви трагови уједињавања помоћи што је био често случај између SIDA и DfID, SIDA и Норвешке помоћи, USAID и DfID. Један од циљева заједничког фонда за провођење СРСП у БиХ је повећати степен овог показатеља и тиме можемо рећи како је он порастао у односу на протекли период и може се сматрати умјереним. Али је јасно како циљеви Париске декларације у вези са овим подручјем захтијевају повећане напоре донатора и домаћих власти уколико се тежи њиховом испуњењу.

**ПОКАЗАТЕЉ 11: „УПРАВЉАЊЕ ОРИЈЕНТИСАНО ПРЕМА ПОСТИЗАЊУ РЕЗУЛТАТА“
СТЕПЕН НАПРЕТКА: „НИЗАК“**

Једна од карактеристика својствених Париској декларацији је наглашавање начина на који побољшања у праксама донатора и институција сектора правде у БиХ зависе једна о другој, те у коликој мјери утичу на међусобна побољшања. Показатељ настоји повећати употребу видљивих оквира за процјену провођења, који се могу и пратити, а у циљу процјењивања напретка у поређењу са: државним развојним стратегијама и секторским програмима. За потребе ове процјене, показатељ се тумачи као одраз секторски заснованог праћења и оквира за процјену провођења.

На основу доле наведених доказа, тренутни степен напретка у вези са показатељем 11 процјењује се као низак.

ДОКАЗИ:**1) Незнатно искуство у праћењу и процјењивању на нивоу сектора правде у БиХ**

Употреба доказа о резултатима у процесима побољшања политика и буџетског планирања и даље је једна од највећих препрека у сектору правде у БиХ. До овога дјелимично долази услјед сложености законодавства и структуре власти у БиХ.

Као што је то забиљежено у СРСП у БиХ, министарства правде на државном и ентитетским нивоима, ПК БД и ВСТС БиХ ријетко размјењују релевантне информације. Министарства правде у БиХ ријетко прикупљају значајне статистичке податке о својим подручјима одговорности. Успостављена база података о почињеним тешким кривичним дјелима у Министарству правде БиХ још увијек је изузетак овог примјера. Министарства правде у БиХ не посједују друге централне базе података које би им помогле у процесу стратешког планирања, развоја политике и процесу припреме нацрта прописа.

Министарство правде БиХ, заједно са UNDP БиХ и UNDOC истраживачким центром, покушава развити базу података која ће објединити све информације релевантне за сектор правде у БиХ о трендовима у грађанским и кривичним стварима. Овај пројект побољшаће процесе праћења и процјене у сектору правде у БиХ, те довести до побољшања израде политика и стратешког планирања уопште.

2) Успостављање оквира за процјену провођења предвиђених СРСП у БиХ

Како би се превазишао овај недостатак, СРСП у БиХ предлаже стратешке програме у њеном ступу 5: Њима се од државних и ентитетских министарстава правде, ПК БД и ВСТС БиХ захтијева „развој и одржавање система прикупљања, анализе и размјене свих релевантних података који ће бити доступан свим кључним институцијама сектора правде“. У вези са праћењем и процјеном на секторском нивоу, СРСП у БиХ предвиђа бројне мјере чији је циљ постизање напретка у подручју праћења и процјењивања у средњорочном периоду. Један од закључака треће министарске конференције и активности покренуте са USAID JSDP 2 пројектом је и успостављање електронског документационог система за праћење провођења СРСП у БиХ. Овај систем представљаће прекретницу процеса стратешког планирања, с обзиром што ће омогућити првенствено Техничком секретаријату за провођење СРСП у БиХ, али и Министарству правде БиХ убрзати процесе праћења провођења али и електронског архивирања података који ће служити у будућности као основа за праћење трендова.

3) Планирано праћење провођења и процјена рада у Министарству правде БиХ треба помоћи у побољшању степена напретка у вези са овим показатељем

Такође, је битно да ССПКПЕИ, у сарадњи са другим кључним учесницима стратешког процеса у сектору правде у БиХ, развије економичан систем извјештавања оријентисан према резултатима и оквир за оцјењивање провођења. Тренутно Министарство правде БиХ, заједно с техничком помоћу пруженом од SIDA, ради на изради институционалних стратешких планова и годишњих програма рада. Заједно с пројектом који је завршио, а био је финансиран од стране АЕСИД и СИДА на примјени јединствених образаца извјештавања за цијели сектор, како за провођење СРСП у БиХ, тако и институционалних стратешких планова. Зато постоји очекивање како ће убудуће све релевантне информације у сектору бити доступне, а ефективност помоћи ће се повећати, под условом да донатори који користе ове информације одустану од захтијевања посебног извјештавања.

ПОКАЗАТЕЉ 12: „УЗАЈАМНА ОДГОВОРНОСТ“

СТЕПЕН НАПРЕТКА: „НИЗАК“

Концепт узајамне одговорности важан је дио Париске декларације. Заснива се на идеји о ефективнијој помоћи онда када су донатори и партнерске институције сектора правде у БиХ одговорне не само својим аудиторijима по питању употребе ресурса за постизање резултата, већ и једни другима.

На основу доле наведених доказа, тренутни степен напретка у вези са показатељем 12 процјењује се као низак.

ДОКАЗ:

Не постоји службени оквир узајамне одговорности, али се појављују неки његови елементи

Састанци донаторске координације у сектору правде у БиХ, које води ССПКПЕИ, требају наставити да служе као форум за дијалог између институција сектора правде у БиХ и донатора, те промовисати постепено кретање у смјеру успостављања одређених механизма за заједничко праћење и процјену напретка у примјени обострано договорених мјера за ефективност помоћи на нивоу сектора правде у БиХ. Овај и будући извјештаји о ефективности помоћи сектору правде помоћи ће развијању принципа заједничких процјена, успркос чињеници како за тако нешто не постоји службени оквир. Како би се извршила једна таква процјена, било би од користи да институције сектора правде у БиХ, под водством ССПКПЕИ, побољшају системе одговорности широког домета. Донатори би повећали свој степен транспарентности пројеката, резултата и финансијских доприноса.

СЉЕДЕЋИ КОРАЦИ

Ова процјена указује на то да, генерално говорећи, постоје ограничени докази о успјешној примјени принципа Париске декларације у сектору правде у БиХ.

Ово и даље увелике упућује на ограничене капацитете у институцијама сектора правде у БиХ, а у одређеним случајевима и ограничену примјену принципа ове декларације од стране донатора који пружају помоћ институцијама сектора правде у БиХ. Побољшања је могуће остварити у случају свих 12 показатеља исказаних у овом извјештају.

Како би се пратила ефективност помоћи у сектору правде у БиХ, активности праћења и процјене, као што је овај извјештај, потребно је вршити редовно. Редовна процјена обезбједиће приоритетним питање ефективности помоћи и за кориснике, домаће институције у сектору правде у БиХ и донаторе, као и размјену информација о успјешним активностима у вези са ефективношћу помоћи и резултата из научених лекција. Поред тога, препознаће се побољшања у ефективности помоћи. Резултате и препоруке које су произишле из активности праћења и процјене треба представљати на министарским конференцијама сектора правде у БиХ, као и на састанцима донаторске координације.

Стални развој и провођење СРСП у БиХ пружа довољно прилика за побољшања у ефективности помоћи и за институције у сектору правде у БиХ и за донаторе. За институције сектора правде у БиХ, СРСП у БиХ повећава осјећај припадности у вези са овим процесом и идентификује реформске активности за унапређење институционалних процеса који ће допринијети учинковитијем управљању помоћи. За донаторе, СРСП у БиХ пружа прилику, између осталог, и за бољу координацију и развој свеобухватног секторског приступа финансирању.

Париска декларација пружа значајан оквир за праћење и процјену ефективности помоћи у сектору правде у БиХ. Како буду оснаживали капацитети донаторске координације у БиХ и примјењивани принципи ове декларације ће се показати преданост ефективној помоћи, што ће довести до поштивања најбољих пракси идентификованих у заједници која се бави ефективношћу помоћи.

РЕЗИМЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ МЈЕРА

Ово поглавље представља предложене мјере које ће помоћи побољшању ефективности помоћи у сектору правде у БиХ. Ове мјере резиме су активности идентификованих у претходном главном дијелу овог извјештаја. Предложене мјере идентификоване су према принципима Париске декларације.

Програм 1: ВЛАСНИШТВО

Обезбјеђује ефективно водство и координацију институција сектора правде над провођењем СРСП у БиХ, те успостављање и одржавање механизма координације са донаторима

- » Предано и досљедно проводити СРСП у БиХ и њен Акциони план;
- » Усвојити или ревидирати институционалне стратешке планове у складу са СРСП у БиХ и исте проводити;
- » Унаприједити људске потенцијале унутар ССПКПЕИ Министарства правде БиХ и ВСТС БиХ запошљавањем додатног броја државних службеника за донаторску координацију у свакој од институција и вршити сталну обуку;
- » Даље радити на успостављању јединице за стратешка планирања и координацију помоћи унутар министарства правде ФБиХ и РС, те наставити с именовањем службеника одговорних за донаторску координацију у кантоналним министарствима правде и ПК БД БиХ;
- » Унаприједити знање и вјештине за донаторску координацију домаћег особља;
- » Успоставити и одржавати форум службеника који се баве донаторском координацију на свим нивоима сектора правде у БиХ, те постепено побољшавати сарадњу између његових чланова;
- » Консолидирати и одржавати механизме координације за кандидовање пројеката из сектора правде за IPA финансирање;
- » Успоставити Фонд за провођење СРСП у БиХ (Управни одбор, Технички секретаријат);
- » Извршити анализу статуса и удјела (не)условљене помоћи сектору правде у БиХ на основу повратних информација од донатора примљених путем успостављеног механизма извјештавања и вођења билешки о донаторској помоћи сектору правде у БиХ.

**Програм 2:
ПРИЛАГОЂАВАЊЕ**

Обезбјеђује даље јачање система управљања јавним финансијама у сектору правде у БиХ и већи степен кориштења истог од чланова донаторске заједнице у сектору правде у БиХ

ПОКАЗАТЕЉ 2а: БУЏЕТ

- » Успоставити ефикаснији систем управљања јавним финансијама и ојачати контролно окружење у којем послују институције сектора правде провођењем мјера Акционог плана 1, област Јавне финансије Стратегије за реформу јавне управе БиХ;
- » Унаприједити буџетске процесе у свим институцијама сектора правде у БиХ путем дефинисања приоритета и њиховог повезивања са државним и секторским стратегијама, као и политикама, посебно са приоритетима из СРСП у БиХ;
- » Ускладити слијед и временске оквири активности у вези са кључним фазама у процесу стратешког планирања и припреме буџета путем сектора правде у БиХ, како би се обезбједила потпуна интеграција ова два процеса и усклађеност између буџета и стратешких планова, то јест израда програмских буџета;
- » Даље јачати вјештине особља институција сектора правде у БиХ у припреми и извршењу буџета;
- » Боље познавање домаћих буџетских процедура од стране донатора, уз истовремено јачање стратешког планирања и буџетског процеса у институцијама сектора правде БиХ.

ПОКАЗАТЕЉ 2б: ЈАВНЕ НАБАВКЕ

- » Запослити довољан број особља у појединачним институцијама сектора правде у БиХ и обезбједити им обуку у процедурама јавних набавки;
- » Израдити препоруке за поједностављење постојећих процедура за јавне набавке.

ПОКАЗАТЕЉ 2ц: ФИНАНСИЈСКА РЕВИЗИЈА

- » Обезбједити хитно дјеловање и досљедно провођење препорука и налаза финансијске ревизије издатих од стране главних ревизорских институција БиХ у институцијама сектора правде у БиХ;
- » Успоставити систем јавне интерне финансијске контроле у институцијама сектора правде у БиХ, у складу са Стратегијом реформе јавне управе БиХ и њеним Акционим планом 1.

Програм 3: УСКЛАЂЕНОСТ

Доприноси унапређењу координације и усклађености токова помоћи са приоритетима сектора правде и координације са донаторима

- » Обезбједити потпуно усклађивање токова помоћи са приоритетима сектора правде утврђених у СРСП у БиХ;
- » Редовно одржавање базе података контаката донатора, те је учинити доступном за све домаће и стране актере стратешког процеса донаторске помоћи у сектору правде у БиХ;
- » Прерадити и одражавати базу података свих пројеката у сектору правде у БиХ, те је учинити доступном за све домаће и стране актере стратешког процеса донаторске помоћи у сектору правде у БиХ;
- » Израдити, верифицирати и одржавати матрицу мапирања донаторске помоћи за пет стубова сектора правде и њихових стратешких програма, као што је то предвиђено СРСП у БиХ, те је учинити доступном за све домаће и стране актере стратешког процеса донаторске помоћи у сектору правде у БиХ;
- » Елиминисати подручја преклапања донаторске помоћи у сектору правде у БиХ;
- » Повећати број заједничких донаторских мисија унутар сектора правде у БиХ, укључујући и број удружених аналитичких и других сличних активности;
- » Рационализовати подјелу рада између донатора у сектору правде у БиХ, путем координације њихових мисија и међусобне размјене државних и секторских анализа;
- » Повећати комплементарност између различитих унутрашњих процедура управљања програмима или пројектима од стране донатора;
- » Провести одабрани модел механизма удруженог донаторског финансирања за провођење СРСП у БиХ.

Програм 4: УПРАВЉАЊЕ

Обезбјеђује ефикасније управљање помоћи у сектору правде у БиХ

- » Смањити трошкове расподјеле и управљања помоћи у сектору правде у БиХ;
- » Развити једнообразни образац извјештавања донаторских пројеката у сектору правде у БиХ;
- » Успоставити систем прикупљања, анализе и размјене свих релевантних података и информација између кључних институција сектора правде у БиХ, као и између њих самих и заједнице донатора у сектору правде у БиХ.

Програм 5:**УЗАЈАМНА ОДГОВОРНОСТ**

*Обезбјеђује да донаторска помоћ
буде предвидљивија и прецизније
евидентирана у систему сектора
правде у БиХ*

- » Побољшати методу и начин да донатори пружају поузданије информације око расподјеле средстава у Министарству правде БиХ и Министарству финансија и трезора БиХ;
- » Пружати тачне и благовремене повратне информације о донаторским пројектима и планираним расподјелама средстава у сектору правде у БиХ, ССПКПЕИ Министарства правде БиХ, како би биле укључене у базу података пројеката сектора правде у БиХ;
- » Ускладити механизме и процедуре како би се смањила или искључила разлика између расподијелене помоћи и помоћи евидентиране у буџетима.

АНЕКС 1. – Дијаграм о унутрашњој организацији ССПКПЕИ Министарства правде БиХ



