

Bosna i Hercegovina
MINISTARSTVO PRAVDE



Босна и Херцеговина
МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ

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

Sarajevo, oktobar 2020. godine

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
1.1 ZNAČAJ UNAPREĐENJA EFEKTIVNOSTI POMOĆI.....	1
1.2 METODOLOGIJA PROCJENE	1
2. PROCJENA EFEKTIVNOSTI POMOĆI	2
2.1 NAČELO: „VLASNIŠTVO“	2
2.2 NAČELO: „PRILAGOĐAVANJE“	77
2.3 NAČELO: „USKLAĐENOST“	9
2.4 NAČELO: „UPRAVLJANJE USMJERENO PREMA REZULTATIMA“	11
2.5 NAČELO: „UZAJAMNA ODGOVORNOST“	14
3. ZAKLJUČCI	16
4. REZIME MJERA I PREPORUKA EFEKTIVNOSTI POMOĆI.....	18

1. UVOD

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

1.1 Značaj unapređenja efektivnosti pomoći

Reforme u sektoru pravde u BiH se znatnim dijelom oslanjaju na donatorsku pomoć. Razlog tome je ograničenost budžetskih sredstava institucija sektora pravde u BiH, spornost u reformama javne uprave na uspostavljanju sistema za planiranje, kao i potreba za unapređenjem institucija sektora pravde u BiH znanjem i neophodnim resursima. Procjena je da će se i buduće reforme u sektoru pravde u BiH oslanjati na donatorsku pomoć. Kako bi se pokazala odgovornost u korištenju resursa i napredak u provođenju reformi važno je da donatorska pomoć bude što više efektivna. Kada je riječ o raspodjeli donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH treba uzeti u obzir slijedeće: veliki je broj institucija u sektoru pravde u BiH kojima se sredstva usmjeravaju, rastu potrebe institucija sektora pravde u BiH za dodatnim finansiranjem, koordinacija između institucija sektora pravde u BiH nije dovoljno razvijena, smanjuje se broj donatora koji djeluje u sektoru pravde u BiH, smanjuje se dostupnost donatorskih sredstava sektoru pravde u BiH. Iz navedenog proizilazi zaključak kako je efektivna raspodjela pomoći sektoru pravde u BiH veoma važna. Sektor pravde u BiH treba dodatna sredstva za provođenje Strategije za reformu sektora pravde u BiH (SRSP u BiH). Preliminarne finansijske procjene za provođenje SRSP u BiH ukazuju da njeno provođenje zahtijeva više sredstava nego što je dostupno u budžetima različitih nivoa vlasti u BiH. Uspješno provođenje reformskih programa SRSP u BiH zahtijeva vodstvo institucija sektora pravde u BiH na reformama, koordinaciju i usklađenost donatorske pomoći sa SRSP-om u BiH.

1.2 Metodologija procjene

Procjena efektivnosti donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH je zasnovana na načelima Pariške deklaracije iz 2005. godine¹. Donatori i zemlje koje primaju donatorsku pomoć su se u Pariškoj deklaraciji obavezali na praćenje i mjerenje napretka u poboljšanju efektivnosti donatorske pomoći. Izvještaj prati ispunjenje obaveza institucija sektora pravde u BiH po pet načela Pariške deklaracije: vlasništvo, prilagođavanje, usklađenost, upravljanje usmjereno prema postizanju rezultata i uzajamna odgovornost. Za svako načelo definisan je skup pokazatelja. Izvještaj je izrađen na osnovu dostupnih podataka preuzetih iz izvještaja o provođenju reforme sektora pravde i javne uprave u BiH, provođenju projekata u sektoru pravde u BiH, dostupnih baza podataka o projektima u BiH i dostavljenih informacija od strane institucija sektora pravde u BiH. Kroz razmatranje dokaza, njihovo potvrđivanje ili opovrgavanje za svako od pet načela Pariške deklaracije izvještaj identifikuje opći stepen napretka (mali, umjeren i visok) i navodi dokaze na osnovu kojih se daje ocjena. U izradi izvještaja, osim baze podataka projekata pomoći Ministarstva finansija i trezora (MFT) i pregleda aktivnosti donatora, korišteni su i drugi dostupni podaci, kao što su donatorski izvještaji o napretku na provođenju projekata i ocjeni efektivnosti u sektoru pravde u BiH.

¹ BiH je od 2010. godine potpisnica Pariške deklaracije.

2. PROCJENA EFEKTIVNOSTI POMOĆI

2.1 Načelo: „Vlasništvo“

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

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

1) Provođenje SRSP u BiH

Obzirom da je Strategija za reformu sektora pravde u BiH istekla 2018. godine, u pogledu produženja važenja strateškog okvira do 2020. godine i usvajanja revidiranog AP SRSP u BiH za 2019. i 2020. godinu, na posljednje organiziranoj 05. MK, koja je održana 25. 03. 2019. godine, članovi MK su upoznati s informacijom o odobravanju revidiranog AP SRSP u BiH za 2019. i 2020. godinu od strane vlada entiteta i Brčko distrikta BiH. Svrha revidiranja je omogućiti nastavak reformi u sektoru pravde u BiH i završiti započete aktivnosti, te izvršiti evaluaciju provođenja SRSP u BiH.

Vijeće ministara BiH (VM BiH) je još uvijek u procesu usvajanja Odluke o usvajanju revidiranog Akcionog plana za provođenje SRSP u BiH 2019.-2020. godine. Na osnovu zaključka 5. MK, MP BiH je više puta urgiralo kod VM BiH za usvajanje revidiranog AP SRSP u BiH. Iako je VM BiH uvrstilo AP SRSP u BiH u dnevni red 175. sjednice, održane 23. 07. 2019. godine i 8. sjednice, održane 11. 06. 2020. godine, oba puta je donesen zaključak da se odloži razmatranje za narednu sjednicu. Do novog uvrštavanja na dnevni red sjednice VM BiH tokom 2020. godine nije došlo.

Zbog novonastale situacije vezano za poduzete mjere suzbijanja pandemije izazvane „Covid-19“ virusom (ograničavajuće mjere rada institucija u razdoblju od 18.3.-29.05.2020. godine), političkih rizika uspostave vlasti na državnom i nivou FBiH i neusvajanja usvajanja Odluke o usvajanju revidiranog AP SRSP u BiH za 2019. i 2020. godinu, odloženo je održavanje 6. MK, koja je planirana da se održi krajem 2019. godine. Također, iz navedenih razloga nisu održavani sastanci funkcionalnih radnih grupa (FRG), nego su podaci prikupljeni elektronskim putem. Iako predviđen da se uradi tokom prvog mjeseca, kao posljedica spomenutih izazova nacrt Izvještaja o provođenju SRSP u BiH u 2019. godini (Izvještaj) je izrađen krajem trećeg mjeseca 2020. godine. Po tome je Izvještaj upućen u proces javnih konsultacija (16. 04. – 01. 05. 2020. godine), a u isto vrijeme i u postupak pribavljanja mišljenja relevantnih tijela (Ured za zakonodavstvo i Ministarstvo finansija i trezora) radi podrške usvajanja na VM BiH u skladu sa Poslovnikom o radu VM BiH. Po pribavljanju mišljenja Izvještaj je upućen u proceduru usvajanja. Uvršten je na dnevni red na 10. sjednici VM BiH od 30.06.2020. godine, ali je vraćen zbog proceduralnih pitanja i ponovno je uvršten na 12. sjednicu VM BiH od 14. 07. 2020. godine kada je i usvojen.

Uslijed spomenutih okolnosti i izazova, MP BiH je sa partnerima organiziralo vanredni sastanak Tehničkog sekretarijata (TS) SRSP u BiH 10. 04. 2020. godine putem Internet video konferencije.

Na dnevnom redu sastanka bilo je razmatranje daljnjeg postupanja po praćenju i ocjeni napretka SRSP u BiH u 2020. godini i daljnjih koraka po revidiranju SRSP u BiH. Na tom sastanku doneseni su zaključci da se daljnje postupa po nacrtima akata MK i nastoji organizirati krug praćenja i ocjene provođenja SRSP u BiH, te da se pokrene postupak revizije SRSP u BiH.

Također, ukazano je da problem i izazov u procesu praćenja čini dostavljanje nedovoljno odgovarajućih informacija (kvantitet i kvalitet informacija) o provođenju planiranih reformskih aktivnosti koje su osnova za izradu godišnjeg izvještaja o provođenju SRSP u BiH i AP-a. Ovome doprinosi i slabo aktivno učešće članova radnih tijela za praćenje provođenja SRSP u BiH, što podrazumijeva i prisustvo sastancima, a zbog čega dolazi do odgode u održavanju sastanaka radnih tijela. Zaključeno je da se prisustvo sastancima radnih tijela razmotri na narednoj MK i donese zaključak o načinu budućeg rada mehanizama za praćenje i ocjenu provođenja SRSP u BiH.

Obzirom da postoji za potreba izrade nove Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2021. do 2027. godine, MP BiH je, u saradnji sa drugim institucijama u sektoru pravde u BiH, u prvoj fazi, koja je trajala od januara do juna 2020. godine, izvršilo analizu stanja u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini i usaglasilo metodologiju izrade samoprocjene (interne evaluacije) provođenja SRSP u BiH i pratećeg AP-a, kao i korake izrade analize trenutnog stanja (SWOT), a koji su predstavljeni i odobreni na gore spomenutom sastanku TS SRSP u BiH.

U drugoj fazi izrade strategije, koja je planirana da se obavi u periodu od jula do decembra 2020. godine, primijenit će se metodologija rada koja će osigurati konsultacije i učešće svih institucija sektora pravde u BiH, predstavnika profesionalne zajednice, organizacija civilnog društva, predstavnika međunarodnih organizacija i donatorske zajednice. U postupku izrade strategije, bit će korištena institucionalna struktura uspostavljena za praćenje i izvještavanje o provođenju prethodne strategije, čime će postupak konsultacija i informisanja bio znatno olakšan. Za svaku od identifikovanih pet strateških oblasti bit će korištene ranije uspostavljene funkcionalne radne grupe, čiji je zadatak da, putem Tehničkog sekretarijata, Ministarskoj konferenciji predlože dugoročne prioritete za svaku stratešku oblast, strateške programe za rješavanje najvažnijih pitanja unutar strateške oblasti, rokove za provođenje strateških programa, institucije odgovorne za njihovu provođenje, te pokazatelje provođenja, uključujući i Akcioni plan za 2021. godinu. Nažalost zbog slabosti kapaciteta (znanje za provođenje evaluacije) i ograničenih resursa (nedostajućih podataka, slaba i dodatno ograničena na daljinu komunikacija i saradnja institucija) postupak je još u toku, a završetak se očekuje uskoro.

Prednacrt strategije će biti predstavljen i široj javnosti, radi davanja primjedbi i prijedloga, putem web platforme eKonsultacije. Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine će putem svoje web stranice i medija obavještavati javnost o svim fazama izrade strategije.

2) Usklađivanje planova i SRSP u BiH

SRSP u BiH je usklađena sa najvažnijim strateškim dokumentima u BiH, kao što su: Strateški okvir za BiH, Strategija integriranja BiH u EU, Strategija reforme javne uprave, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, itd. Na ovaj način osiguran je strateški okvir za razvoj i jačanje sektora pravde u BiH. S izradom SRSP u BiH, u sektoru pravde u BiH je započela ili je okončana izrada određenog broja strategija koje se bave posebnim pitanjima iz ovog sektora, kao što su Državna strategija za rješavanje predmeta ratnih zločina u BiH, Strategija borbe protiv maloljetničkog prestupništva na entitetskim nivoima i Strategija tranzicijske pravde u BiH.

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

Nakon dvije godine neusvajanja i nebrojnog puta urgiranja od strane Ministarstva pravde BiH, na vanrednoj 29. sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, održanoj 24. 09. 2020. godine usvojena je Revidirana državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina, zajedno sa Aneksom B, koji je sačinjen kao rezultat dijaloga i kompromisa svih strana uz pomoć međunarodne zajednice, a posebno Delegacije Europske unije.

Pred nama je izazov nedostatka kvalitetne analize poput Funkcionalnog pregleda pravosuđa koja bi otklonila ili bar djelomično utjecala na bolje razumijevanje aktera sektora pravde o ulogama, odgovornostima i jasnije razdijeljenim nadležnostima istih za provođenje politike pravde u BiH. Stojimo i pred izazovom da se izradi dokument strategije koji odgovara novijim zahtjevima definiranim u principima SIGME za dobro upravljanje i alatu za strateško planiranje odnosno izradu strategije reforme javne uprave i sektorskih strategija. Jedan od većih izazova je izrada Plana koštanja reformi u sektoru pravde u BiH s obzirom na slabost u kapacitetima, ali i dobrim dijelom zbog nedovršenih reformi u oblasti izrade politika, koordinacije i strateškog planiranja u pogledu jednoobraznosti pripreme sektorskih strategija u BiH, kao i javnih finansija koji uključuju prelazak s linijskog na programsko budžetiranje svih nivoa vlasti u BiH i odsustva kulture i s njom kapaciteta za projektno planiranje.

U cilju otklanjanja preklapanja određenih aktivnosti, provođenje svih strategija unutar sektora pravde u BiH treba biti koordinirana putem postojećih mehanizama praćenja provođenja SRSP u BiH. Radi optimiziranja provođenja potrebno je u godišnje planove rada institucija sektora pravde u BiH unijeti aktivnosti definisane AP-om SRSP u BiH. Iako je evidentna takva potreba, značajan broj institucija sektora pravde u BiH nije izradio niti uskladio svoje strateške planove sa SRSP-om u BiH. Razlog tome je što većina institucija sektora pravde u BiH nema institucionalizovanu funkciju strateškog planiranja, a time ni kapacitete za izradu strateških planova. Dosada su funkciju strateškog planiranja institucionalizovali MP BiH, Federalno ministarstvo pravde (FMP) i Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH (VSTV BiH). Za druge institucije je bilo pokušaja da se, zbog nepostojanja pravnog okvira i kapaciteta za srednjoročno i operativno planiranje, uz pomoć donatorske pomoći izrade strateški planovi, ali se pokazalo da je to neodrživo i da za to treba sistematičan pristup, kao i odgovornost institucija sektora pravde u BiH da preuzmu i nastave vodstvo u ovim aktivnostima.

Tokom 2020. godine MP BiH, VSTV BiH i FMP su izradili srednjoročne planove rada za period od 2021. do 2023. godine. MP BiH je u toku izrade Programa rada za 2021. godinu

3) Ograničeni kapaciteti donatorske koordinacije u sektoru pravde u BiH

MP BiH i VSTV BiH, kao institucije koje su ranije uspostavile jedinice za upravljanje projektima pomoći, su nastavili jačati svoje kapacitete za mobilizaciju i koordinaciju donatorske pomoći. U entitetskim i kantonalnim ministarstvima pravde, kao i u Pravosudnoj komisiji Brčko distrikta BiH (PK BD BiH), donatorska pomoć nije prepoznata kao sredstvo za upravljanje politikama.

Visok stepen decentralizacije sektora pravde u BiH, odnosno veliki broj institucija sa vlastitim nadležnostima, zahtijeva visoko razvijenu funkciju koordinacije donatorske pomoći, koja bi bila sposobna da u kratkom vremenu i kvalitetno odgovori investicionim prilikama za razvoj institucija. Iako je bilo planirano, MP BiH je u 2019. godini odložilo održavanje sastanaka informisanja donatora zbog procesa uspostave vlasti i neodobravanja produžetka strateškog okvira SRSP u BiH do 2020. godine na svim nivoima. Unatoč tome, povodom informacija na praćenju provođenja Strategije za reformu sektora pravde (SRSP) i njezinog Akcijskog plana i koordiniranja pomoći za reformske aktivnosti, postoji plan da se ovaj sastanak održi krajem 2020. godine putem Internet video konferencije, s obzirom na ograničene mogućnosti sastajanja uživo. Koordinirajući donatorsku pomoć i prateći njeno provođenje u sektoru pravde u BiH, kao alat bolje efektivnosti i upravljanja donatorskom pomoći, u proteklom periodu smo ažurirali bazu kontakata donatora u sektoru pravde u BiH, kao i listu tekućih i provedenih projekata. Na osnovu te liste pripremili smo ažuriranu Mapu pokrivenosti strateških programa i pripadajućih aktivnosti iz Strategije za reformu sektora pravde u BiH za 2020. godinu.

Mapa predstavlja jedan od ključnih alata upravljanja i koordiniranja donatorske pomoći koja ima za cilj upoznati institucije, donatorske organizacije i drugu zainteresovanu javnost o udjelu donatorske pomoći u provođenju najvažnijih strateških reformskih programa u sektoru pravde u BiH. Mapa treba poslužiti kao pomoć u maksimalizaciji rezultata, efikasnijoj raspodjeli resursa, donošenju više informisanih odluka o ulaganju u prioritetne, a slabije sa donatorskom pomoći ciljane oblasti reforme, uz nastojanje da se izbjegne dupliranje aktivnosti i troškova. MP BiH je Mapu dostavilo svim aktivnim donatorima u BiH na komentare i sugestije.

Redefinisani instrument pomoći EU IPA II je započeo uspostavljanje sektorskog pristupa, dok njegov slijednik IPA III predviđa potpuni prelazak sa projektnog na sektorski pristup, što dopunjuje nastojanja institucija sektora pravde u BiH, s obzirom na postojeću praksu praćenja i ocjene provođenja SRSP u BiH. IPA instrument pomoći zahtijeva uspostavljanje sektorskih radnih tijela zaduženih za programiranje, provođenje i praćenje projekata.

Europska komisija (EK) je krajem 2019. godine usvojila godišnji državni program IPA 2019 za Bosnu i Hercegovinu nakon čega je slijedila procedura potpisivanja i ratificiranja Finansijskog sporazuma za IPA-u 2019., koja je završena u rujnu 2020. godine, čime su sredstva postala operativna. Također, Europska komisija je usvojila godišnji državni program IPA 2020 za Bosnu i Hercegovinu, te je Bosni i Hercegovini dostavila Financijski sporazum za IPA 2020 paket u cilju provedbe procedure za potpisivanje Sporazuma, nakon čega će sredstva biti operativna.

U 2020. godini, u postupku programiranja Višedržavne IPA II, MP BiH je provelo konsultacije s ostalim institucijama sektora pravde u BiH za akcije Višedržavne IPA II za 2020. godinu. Također, institucijama je proslijeđena obavijest da je Europska komisija (EK) izvršila reprogramiranje IPA 2019 i 2020 Višedržavnih programa za potrebe borbe sa posljedicama pandemije Covid19 u zemljama korisnicama IPA II, za šta je saglasnost dalo VM. Na ovaj način se omogućava Bosni i Hercegovini da sredstva budu brzo dostupna za odgovor na epidemiju Covida – 19.

Također, VM BiH dalo je saglasnost za preusmjeravanje sredstava iz državnih programa IPA 2018, IPA 2019 i IPA 2020 za Bosnu i Hercegovinu za potrebe odgovora na Covid –19 i za migrantsku krizu, kako je to predložila Delegacija EU u BiH. Bitno je napomenuti da bi sve aktivnosti na koje je utjecala predložena realokacija trebale biti uključene Akcijske dokumente 2021 ili 2022, odnosno da se planiraju finansirati u prvim programskim godinama unutar IPA III.

U 2020. godini, MP je, u suradnji sa DIPAK uredom, radilo na pripremi za novi Instrument pretprijetne pomoći Evropske unije za period 2021-2027 (IPA III). U sklopu aktivnosti koje se očekuju u narednom periodu vezano za IPA III, MP BiH je početkom godine obavilo konzultacije sa relevantnim institucijama u sektoru pravde u BiH i izvršilo analizu postojećih sektorskih planskih dokumenata i mapiranje postojećih cjelodržavnih sektorskih strategija.

U julu 2020. godine DEU je DIPAK-u dostavila listu cjelodržavnih prioriteta za pripremu idejnih projekata (Action Fiche-AF), kao i mjerama za socio-ekonomski oporavak od posljedica Covid-19, ističući da su referentni dokumenti za programiranje IPA-e nacionalne strategije koje se u kontekstu Bosne i Hercegovine shvataju kao cjelodržavne sektorske strategije. Iako finansijski okvir EU za period 2021-2027 koji uključuje i finansijski paket za oporavak od Covid -19, te sredstva za IPA III, kao ni pravni i strateški okvir za IPA III još nisu usvojeni, na poziv EK Ured DIPAK-a je, u suradnji sa relevantnim institucijama, pripremio prijedloge idejnih projekata IPA III 2021/2022 radi rezervisanja dvogodišnje finansijske alokacije iz IPA III za BiH. U skladu s tim, MP BiH je u konsultaciji sa drugim korisnicima pomoći dao stručne doprinose za idejne prijedloge, koje je potom DIPAK ured dostavio na razmatranje EK/DEU, omogućujući time da EK idejne prijedloge BiH analizira kroz jedinstven proces analize za sve zemlje korisnice. Na osnovu tih analiza BiH će imati šansu pripremiti one Akcione dokumente koji prođu prvu ocjenu, tj. ocjenu relevantnosti. Komentari EK na dostavljene se očekuju u listopadu 2020. godine.

4) Preuzimanje vodstva u koordinaciji pomoći na svim nivoima

BiH je suočena s ozbiljnim problemom povlačenja sredstava iz IPA pomoći kao najvećeg izvora donatorske pomoći, a koji je već ranije dovodio do suspenzije dijela IPA pomoći namijenjene BiH, uz realokaciju na druge sektore ili potpunim povlačenjem sredstava iz BiH. Razlog tome je neispunjavanje uslova zadanih kroz preuzete obaveze zbog slabog sistema koordinacije institucija u BiH. Potrebno je istaći da je početkom 2016. godine otkazan projekat koji je imao za cilj jačanje kapaciteta za strateško planiranje i programiranje budžeta, kao i jačanje mehanizma koordinacije u sektoru pravde u BiH, a tokom 2019. godine otkazan je projekat podržan od Švicarske razvojne agencije i UNDP-a koji se namjeravao baviti aktivnostima na unapređenju koordinacije donatorske pomoći.

2.2 Načelo: „Prilagodavanje“

Na osnovu načela prilagodavanje procjenjuje se stepen u kojoj mjeri donatori zasnivaju svoju podršku na postojećim sektorskim i institucionalnim strategijama, te u kojoj mjeri donatori koriste domaće sisteme i postupke finansijskog poslovanja, uključujući i javne nabavke. Složenost strukture institucija i nedostatak efektivnih mehanizama koordinacije u BiH predstavlja veliki izazov prilagodavanju donatorske pomoći. Sektor pravde u BiH je iscjepkan. To je jedan od razloga zašto je nizak nivo donatorske upotrebe sistema BiH. Instrumenti koordinacije i postupci vođenja evidencija i izvještavanja o pomoći, takođe su u fazi uspostavljanja, što donatorima dodatno otežava korištenje sistema u značajnijoj mjeri.

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

1) Donatori svoju podršku zasnivaju na sektorskoj strategiji

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

2) Korištenje domaćih sistema se uglavnom još izbjegava

Osnovni pregled projekata koji se provode u sektoru pravde u BiH, preuzetih iz baze podataka MFT-a, pokazuje da većina donatora koristi vlastite ili neke druge nevladine strukture, preko kojih vrši provođenje projekata. Projekti koji se provode unutar VSTV-a BiH su izuzetak od toga. Ti projekti koriste domaće kapacitete uspostavljene u Sekretarijatu VSTV-a BiH, te se oslanjaju na domaće sisteme javnih nabavki i revizije. Kao pilot projekat i test institucija vlasti na iskazivanju vlasništva i povjerenja u domaće sisteme u BiH, 2014. godine EU je započela sa provođenjem projekta IPA 2012. „Podrška budžetima za rješavanje predmeta ratnih zločina“, ali je zbog neispunjavanja pretpostavki nužnih za upravljanje budžetskom podrškom u sektoru ova pomoć promijenila svoj status iz podrške budžetu u grant sredstva MFT. Korisnici ovog projekta su sudovi i tužilaštva uključeni u provođenje Strategije za rješavanje predmeta ratnih zločina u BiH, a MP BiH provodi aktivnost: „Podrška radu Odsjeka krivične odbrane MP BiH (OKO) angažovanjem dodatnog osoblja, jačanju kapaciteta zaposlenog i dodatnog osoblja, te finansiranja relevantnih materijalnih i investicionih troškova radi efikasnog rješavanja predmeta ratnih zločina“.

Prelaz sa podrške budžetu na grant je proveden krajem 2016. godine, kada je MFT sa Delegacijom Evropske unije u BiH (DEU u BiH) potpisalo Grant sporazum o dodjeli sredstava u cilju finansiranja aktivnosti tužilaštava i sudova u BiH na rješavanju predmeta ratnih zločina. Ovim je otpočelo provođenje projekta „Unapređenje rada na predmetima ratnih zločina u BiH“- IPA 2013., koji predstavlja nastavak podrške jačanja pravosudnih institucija u BiH u okviru paketa pomoći IPA 2012./2013. godine.

Potpisivanjem ovog ugovora, vrijednog 7.438.000,00 EUR, osigurana je podrška procesuiranju predmeta ratnih zločina u 15 tužilaštava i osam sudova, kao i podrška za rad OKO-a za period od marta 2016. godine do februara 2019. godine. Za rad OKO je izdvojeno 102.887,00 EUR. Prenos sredstava je izvršen putem MFT u dvije tranše.

Po isteku projekta „Unapređenje rada na predmetima ratnih zločina u BiH“ - IPA 2013“ Delegacija EU je 30. 07. 2019. godine dala odobrenje za produženje projekta do 06. 10. 2019. godine, kada je isti okončan, nakon čega je započelo provođenje projekta iz IPA 2017 sredstava, koji predstavlja nastavak podrške jačanja pravosudnih institucija u BiH sa smanjenim brojem pozicija dodatnog osoblja, zbog umanjivanja odobrenih sredstava. Nakon što su DEU u BiH i MFT, kao nosilac IPA 2017. granta, potpisale Ugovor o grantu IPA 2017. godine, MFT je sa svim korisnicima, pa tako i sa MP BiH 03. 10. 2019. godine potpisalo Interni finansijski memorandum o razumijevanju za nastavak projekta. Time je osigurana podrška radu OKO-a za period od oktobra do augusta 2020. godine u ukupnom iznosu od 25.564,60 EUR. Predviđeno je da projekat IPA 2017 traje 10 mjeseci, ali je MFT podnijelo zahtjev za produženje implementacionog perioda projekta za dodatna dva mjeseca, odnosno do 06. 10. 2020. godine. Na osnovu ostvarenih ušteda zbog kašnjenja u angažiranju osoblja projekta, izvršeno je umanjivanje ukupnog budžeta namijenjenog OKO-u u iznosu od 2.781,86 EUR koji će biti preusmjeren drugim institucijama u svrhu produženja implementacionog perioda projekta. Ovim umanjivanjem ukupan budžet namijenjen podršci rada OKO-a iznosi 22.782,64 EUR, a prenos sredstava će biti izvršen u dvije tranše. Europska unija je u 2019. godini izvršila uplatu sredstava prve tranše za Ministarstvo pravde BiH - OKO u iznosu od 40.000,01 KM (20.451,68 EUR). Neutrošena sredstava sa 31. 12. 2019.godine u iznosu od 29.792,40 KM (15.232,61EUR) prenesena su u januar 2020.godine, od kojih je do 30. 06. 2020.godine utrošeno 11.996,14 KM (6.131,99 EUR).

3) Slab sistem i upotreba javnih finansija i nabavki

Informacioni sistem upravljanja budžetom u potpunosti je operativan. Uspjeh provođenja projekta „Informacioni sistem upravljanja budžetom“ se ogleda u tome što svi korisnici budžeta BiH imaju pripremljen DOB za period 2021.-2023. godine i budžet za 2021. godinu, u skladu s unaprijed usvojenim i dogovorenim budžetskim kalendarom. Za dalje jačanje domaćih sistema finansija i nabavki provodi se više projekta koji se finansiraju iz IPA sredstva i drugih donatorskih sredstava. To su projekti iz oblasti reforme javne uprave u oblasti unapređenja upravljanja javnim finansijama. Kao što je ranije spomenuto za sve projekte, pa tako i ove, ne postoji usaglašen stav na njihovom provođenju, što slabi povjerenje i skorašnji prelazak donatora na korištenje domaćih sistema. Institucije sektora pravde na državnom nivou su uskladile tok i vremenske okvire aktivnosti u vezi sa svim fazama u postupku strateškog planiranja i pripremanja budžeta.

Na ostalim nivoima vlasti u BiH, institucije sektora pravde u BiH, zbog neusvojenih institucionalnih strateških planova, ne ispunjavaju ovu mjeru. Osoblje MP-a BiH i VSTV-a BiH, kao i predstavnici pojedinih kantona su uključeni u obuke za unapređenje znanja i vještina u područjima pripremanja i izvršenja budžeta. Međutim, to je nedovoljno za postizanje usklađenosti i povezanosti institucija sektora pravde u BiH na provođenju SRSP-a u BiH. Ono po čemu se sektor pravde u BiH izdvajao, a ranije je u izvještaju spomenuto, je i poseban sporazum pomoći zaključen između EK i BiH na provođenju IPA 2012., 2013. i 2017. godine projekta grant podrške budžetima za rad na predmetima ratnih zločina. Iskazano povjerenje je značajno ako se uzme u obzir da u BiH u to vrijeme nisu bili ispunjeni preduslovi za ovakvu vrstu pomoći. Zahtjev EK za promjenu načina pomoći ukazao je na slabosti sistema i ukazao na potrebu za nastavak rada na reformama.

2.3 Načelo: „Usklađenost“

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

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

1) Donatorske organizacije koriste instrumente koordinacije kao alat usklađivanja donatorske pomoći, ali u nedovoljnoj mjeri

Forum za koordinaciju donatora sastavljen je od preko 20 značajnih donatorskih agencija/finansijskih institucija u BiH, a čijim radom moderira MFT. Sa ciljem veće usklađenosti aktivnosti i poboljšanja saradnje unutar donatorske zajednice u BiH, Forum za koordinaciju donatora je 2006. godine inicirao izradu „Pregleda aktivnosti donatora u BiH“, a zadnji je izrađen za 2018. godinu.

Pregled, kao alat za bolje upravljanje informacijama o pomoći, se sastoji od dvije komponente: online baze podataka projekata, koja prikazuje projektne aktivnosti donatora u BiH i projektnog izvještaja, koji daje pregled doprinosa ovih aktivnosti sektorskim reformama. U 2019. godini održan je jedan sastanak ovog foruma. Uslijed vanrednih okolnosti izazvanih Covid virusom sastanci Forum za koordinaciju donatora nisu održavani tijekom 2020. godine.

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

BiH su trenutno dostupna sredstva iz fondova IPA II, te regionalna i prekogranična saradnja. IPA fondovima u ime BiH upravlja DEU u BiH. Naime, EK nije prenijela ovu nadležnost na institucije BiH, jer iste nisu uspostavile neophodne funkcije i strukture decentralizovanog sistema upravljanja IPA fondovima (DIS). Međutim, vezano za uspostavljanje funkcije i strukture DIS-a, na osnovu dostupnih podataka, još uvijek nema značajnijih pomaka, što dovodi u pitanje dosljednost na razvijanju upravljačkih struktura u BiH i samu pripremu potrebnih struktura BiH za korištenje programa EU u budućnosti. Za DEU u BiH 2012. godina bila je prekretnica kada je u pitanju formalizovanje postupka koordinacije i usklađivanja postupaka za izvještavanje, upravljanje finansijama i javne nabavke.

S obzirom da je EK, a time i DEU u BiH, započela sa primjenom sektorskog pristupa dodjele novčane pomoći iz IPA fondova, razrađena je, razmotrena i donesena odluka zemalja EU, članica Pariške deklaracije okupljene oko EK, koje žele uspostaviti efektivniju pomoć. Sektorski pristup ima za cilj uspostaviti „vlasništvo“ institucija u BiH nad politikama, kao i nad donošenjem odluka o dodjeljivanju sredstava potrebnih za pojedine sektore, u ovom slučaju sektor pravde u BiH. Okvirni sporazum između BiH i EK o aranžmanima za provođenje finansijske pomoći EU za BiH u okviru IPA II je stupio na snagu 2015. godine. U toku je priprema za razvoj aranžmana pomoći EU za BiH IPA III, koji za razliku od prethodnih, stavlja akcenat na konkurentnost između zemalja korisnica i još više potiče na korištenje sektorskog pristupa.

3) Zajednički projekti sektora pravde s udruženim sredstvima

U sektoru pravde u BiH postoji nekoliko projekata koji se provode kao zajednički projekti nekoliko donatora. Jedan od većih i značajnijih je projekat izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH, za čije provođenje su osigurana sredstva: budžeta, SIDA-e, EK i sredstva zajma Razvojne banke Vijeća Evrope. Za upravljanje donatorskim sredstvima zaključen je ugovor sa predstavnicima Razvojne banke Vijeća Evrope, koji su zaduženi za upravljanje cjelokupnim projektnim ciklusom, kao i za nadzor na provođenju projekta. U okviru pomoći za podsektor pravde, odobrenih u okviru IPA 2012. i 2013. godine, udružena su sredstva Vlade Norveške i SIDA-a za izradu tehničke dokumentacije, kao dio potrebne projektne dokumentacije za provođenje IPA infrastrukturnih projekata. Vijeće Evrope je u 2015. i 2016. godini uspješno provodilo aktivnosti iz zajedničkog projekta „Usklađivanje krivičnih politika i prakse u BiH s evropskim standardima“. Iako je Vijeće Evrope preuzelo obavezu provedbene agencije, radi se o projektu kod kojeg je izvršeno usklađivanje donatorske pomoći. Isto tako Vijeće Evrope ima sporazum sa Vladom SAD-a za projekat „Unapređenje procedura zapošljavanja i obuke kadra Državnog zatvora BiH“. Provođenje ovog projekta je izvršilo Vijeće Evrope.

2.4 Načelo: „Upravljanje usmjereno prema rezultatima“

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

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

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

Projekat „Podrška razvoju centralnih tijela vlasti u BiH/VM BiH“, koji je finansiran iz Fonda reforme javne uprave, imao je za cilj doprinijeti razvoju javne uprave u BiH, sposobne da podrži proces pridruživanja EU i jačanje kapaciteta države i entiteta u području izrade politika, koordinacije, javnog finansijskog vodstva i kontrole. Kroz aktivnosti ovog projekta pripremljeni su akti koji regulišu planiranje u institucijama BiH i izrađena Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH koju je usvojilo VM BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 62/14). Ovom odlukom propisuje se postupak srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH u skladu sa nadležnostima VM-a BiH i institucija BiH.

U okviru projekta pomoći RJU “Unapređenje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika (SPPD II)”, koji se provodio od 2016. do kraja 2018. godine, a nastavak je gore spomenutog projekta, analiziran je postupak planiranja u institucijama i date su preporuke za unapređenje. U okviru projekta analizirane su odredbe postupka srednjoročnog planiranja, dok je za oblast dugoročnog planiranja, kroz novi projekat pomoći GiZ “Podrška institucijama vlasti u BiH”, započet rad na izradi pravnog okvira za dugoročno planiranje. U okviru istog projekta provedena je sveobuhvatna procjena efekata jednog takvog rješenja i data je ocjena i preporuka VM BiH za optimalno rješenje koje se odnosi na izradu i donošenje Odluke VM BiH kojim bi se regulisao postupak dugoročnog, srednjoročnog i operativnog planiranja objedinjeni u jednom aktu.

2017. godine u Federaciji BiH stupio je na snagu Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji BiH (“Službene novine Federacije BiH”, broj 32/17). Primjena ovog zakona je bila odložena zbog potrebe donošenja podzakonskih akata jer je Vlada Federacije BiH ocijenila kako nedostaju kapaciteti za provođenje istih i da je nužno započeti sistematsko edukovanje za primjenu. Po sticanju preduslova za to Vlada Federacije BiH je u trećem tromjesečju 2019. godine donijela potrebne uredbe (“Službene novine Federacije BiH”, broj 74/19).

Vežano za proces programiranja IPA II tokom 2018. godine, MP BiH je kao vodeća koordinirajuća institucija za sektor pravde u BiH, uz usmjeravanje DEI-a, provelo konsultacije za revidiranje sektorskog planskog dokumenta za oblast Vladavina prava i osnovna prava 2018.-2020. godine i isti je finalizovan krajem novembra 2019. godine. Predmetni dokument je dostavljen DEI-u BiH i EK-u na dalje postupanje. Tokom septembra 2020. godine DIPAK ured je izvijestio da je finansijski sporazum za provođenje IPA 2019. godinu potpisan i da su sredstva operativna, te da je EK usvojila godišnji državni program IPA 2020 i dostavila Finansijski sporazum u cilju provođenja procedure za potpisivanje Sporazuma, nakon čega će sredstva biti operativna.

Korisničke institucije su obavještene da je za potrebe odgovora na Covid –19 i za migrantsku krizu VM BiH dalo saglasnost za preusmjeravanje sredstava iz državnih programa IPA 2018, IPA 2019 i IPA 2020 za Bosnu i Hercegovinu, kako je to predložila Delegacija EU u BiH. Aktivnosti na koje je utjecala predložena realokacija trebale biti uključene Akcijske dokumente 2021 ili 2022 unutar IPA III.

U sklopu priprema za IPA III programiranje, pod vodstvom DIPAK ureda, MP BiH je dalo stručne doprinose za idejne prijedloge (AF), koji su od strane DIPAK ureda dostavljeni EK na razmatranje, kako bi BiH imala šansu pripremi one Akcione dokumente koji prođu prvu ocjenu, tj. ocjenu relevantnosti. Komentari EK na dostavljene se očekuju u listopadu 2020. godine.

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

Neke od institucija sektora pravde u BiH još uvijek nemaju usvojene institucionalne strateške planove, dok druge ne primjenjuju u potpunosti planiranje na osnovu programskog budžeta, pa je u praksi na snazi i primjeni još uvijek od ranije primjenjivani način troškovno sačinjenog budžeta. Ovo su značajne slabosti sistema koji bi trebao biti usmjeren prema rezultatima. S obzirom na to da je BiH nivo u prvom ciklusu, te započeo drugi ciklus provođenja propisa iz oblasti planiranja, a Federacija BiH koja je tek revidirala i odobrila svoj pravni okvir, ukazuje na to kako tek slijedi rad na razvijanju okvira procjene i izvještavanja usmjerenih na rezultate.

3) Okvir za praćenje SRSP u BiH

Kroz projekat „Podrška MP BiH za razvoj SRSP u BiH 2014. - 2018. godine“ potpomognuta je izrada Poslovnika MK i Smjernica za rad tehničkih struktura za praćenje provođenja SRSP u BiH, koje su razmotrene na MK, čime se unapređuje sistem za planiranje, praćenje i izvještavanje provođenja SRSP u BiH. Takođe, u kontekstu SRSP-a u BiH su izrađeni pokazatelji provođenja strateških programa/aktivnosti. Pokazatelji su kvantitativni i kvalitativni podaci kojima se mjeri promjena. Pomoću njih se vrši povremeno ocjenjivanje uspjeha provođenja SRSP-a u BiH i nivoa dostignuća njenih pojedinačnih ciljeva. Uvođenjem pokazatelja u proces praćenja provođenja SRSP-a u BiH osigurava se odgovornost institucija za provođenje ove strategije. Izradom ovih pokazatelja se unapređuju institucionalni mehanizmi za planiranje i praćenje SRSP-a u BiH. Krajem 2017. godine uspostavljena su tijela za praćenje provođenja AP SRSP u BiH, koja su postala i operativna. Zaključkom MK, koja je održana 02. 03. 2018. godine, relevantnim institucijama sektora pravde delegirano je da provedu revidiranje AP-a SRSP u BiH za 2019. i 2020. godinu. Svrha revidiranja je omogućiti nastavak reformi u sektoru pravde i završetak započetih aktivnosti, kao i dopune postojećih koje se završavaju, te da se izvrši evaluacija provođenja SRSP u BiH. U skladu sa zaključcima MK, u prvoj polovini 2018. godine organizovane su radionice sa članovima FRG-ova, TS-a i OCD-ova na temu revizije AP SRSP u BiH za 2019. i 2020. godinu. Revidirani AP SRSP je nakon toga, u postupku konsultacija, razmotren sa polugodišnjim izvještajem o provođenju SRSP u BiH i njenog AP-a za 2018. godinu na sastancima FRG-ova i TS-a održanim u prvoj polovini 2018. godine. MK, koja je održana 10. 07. 2018. godine, podržala je polugodišnji izvještaj i revidirani AP SRSP u BiH za 2019. i 2020. godinu, sa zaključkom da se isti, preko nadležnih institucija uputi na usvajanje kod relevantnih organa vlasti radi nastavka reformi u sektoru. Svi nivoi vlasti, osim VM BiH, su dali podršku nastavku reformi odobravajući revidirani AP SRSP u BiH.

VM BiH, iako je imalo na dnevnom redu razmatranje Odluke o revidiranom AP SRSP u BiH, istu do kraja 2019. godine nije podržalo. VM BiH na svojoj 8. redovnoj sjednici od 11. 06. 2020. godine uvrstilo i razmatralo Odluku o usvajanju revidiranog AP SRSP u BiH i po njemu zaključilo da zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa propisanog članom 18. stav (2) Zakona o VM BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08). Vijeće ministara je na svojoj 19. sjednici od 29. 10. 2020. godine razmotrilo i donijelo Odluku o usvajanju revidiranog AP za provođenje SRSP u BiH za period od 2019. do 2020. godine

Tokom 2019. godine započeta je diskusija o novom strateškom okviru, i nastavila se i 2020. godine. Početkom 2020. godine MP BiH je zajedno sa drugim institucijama u sektoru pravde u BiH, pripremio metodologiju izrade samoprocjene provođenja SRSP u BiH i pratećeg AP-a, te korake izrade analize trenutnog stanja (SWOT). Metodologija izrade samoprocjene je predviđjela zajednički rad institucija sektora pravde u BiH, pri čemu tehničku podršku pružao bi TS SRSP u BiH tako što bi institucije odgovorile na Upitnik o samoprocjeni, a koordinatori u MP BiH za praćenje i ocjenu provođenja SRSP u BiH bi te odgovore, prema dogovorenoj strukturi, obradile s drugim zahtjevima samoprocjene i objedinile u Izvještaj o samoprocjeni SRSP u BiH. Plan je predvidio nekoliko faza izrade i završetak isto u roku jednog kvartala. Nažalost zbog slabosti kapaciteta i ograničenih resursa taj postupak je još u toku. Dodatno, iako je bilo planirano da se analiza stanja uradi kao logički slijed po izradi Izvještaja o samoprocjeni, taj postupak je pokrenut tokom šestog mjeseca kada je izrađena metodologija izrade Analize stanja. Po ovoj metodologiji određen je način pripreme Analize, izvršena analiza zainteresiranih strana i sačinjen plan komunikacije koji je zbog ograničenja obuhvaćao samo elektronsku komunikaciju. Dokument Analize stanja zasnovan je na relevantnim domaćim nalazima (Izvještaji o provođenju SRSP u BiH i drugi izvori institucija poput Odgovora institucija na Upitnik o pridruživanju BiH u EU, analize proizvedene za potrebe Parlamenata u BiH) i međunarodnim nalazima (Izvještaj o stanju u pravosuđu – Priebe Izvještaj i nalazima stručnih procjena tj. Peer-review mišljenjima, kao i drugim dostupnim dokumentima analiza proizašlih u okviru rada različitih projekata). Dokument bi se trebao dopuniti po nalazima Izvještaja o samoprocjeni, ali isto tako je trebao da se dopuni s nalazima dokumenta Funkcionalnog pregleda sektora koji je pokrenut početkom godine, a za čiju implementaciju je bila zadužena Svjetska banka, no po nastupanju pandemije nismo zaprimili informacije o daljnjem toku na izradi iste. Izrada dokumenta Analize stanja ide usporedo sa Izvještajem o samoprocjeni i trebala bi uskoro biti kompletirana.

S obzirom na zahtjeve i sve veći obim praćenja stanja u oblastima vladavine prava, u cilju unapređenja novog strateškog okvira, jedan od većih izazova je izrada Plana koštanja reformi u sektoru pravde u BiH. Izazov se ogleda u slabosti kapaciteta, ali i dobrim dijelom nedovršenih reformi u oblasti izrade politika, koordinacije i strateškog planiranja u pogledu jednoobraznosti pripreme sektorskih strategija u BiH, kao i javnih finansija koji uključuju prelazak s linijskog na programsko budžetiranje svih nivoa vlasti u BiH i odsustva kulture i s njom kapaciteta za projektno planiranje. Iako je bio započet rad na izradi plana koštanja revidiranog AP SRSP, koji je trebao biti urađen tokom 2019. godine i nakon internih konsultacija dostavljen MK na usvajanje, ocijenjeno je da takav plan ne odgovara potrebama sektora pravde u BiH, niti daje odgovarajuće i realne procjene, te je zaključeno da se za sada odustane od njegove izrade, do usvajanja novog strateškog okvira.

2.5 Načelo: „Uzajamna odgovornost“

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

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

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

Razlozi za slabljenje sektorske politike pomoći i odnosa prema donatorima su neusvajanje SRSP-a u BiH i njenog AP-a u planiranim rokovima, kao i dokumenata koji su proizašli na osnovu rezultata projekta pomoći izrade SRSP u BiH, a odnose se na pitanje nedostatka sistema za planiranje, praćenje i izvještavanje provođenja SRSP-a u BiH. Nepostojanje dosljednog okvira za praćenje i ocjenu provođenja zajedničke vizije sektora doprinosi slabosti na izradi prijedloga prioriteta za sektor pravde u BiH. Naročito je došla do izražaja slabost u vođenju donatorske koordinacije, koja se ogleda u pripremi i održavanju sastanaka informisanja donatora, kao jednog od načina koordinacije i razmjene informacija između sektora pravde u BiH i međunarodne zajednice u BiH.

MP BiH, kao vodeća koordinirajuća institucija, u saradnji s institucijama sektora pravde u BiH, duži niz godina priprema Izvještaj o praćenju i procjeni efektivnosti donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH, na osnovu načela Pariške deklaracije. Predmetni dokument predstavlja dio okvira uzajamne odgovornosti koju iskazuje sektor pravde u BiH. Sektor pravde u BiH nema kompromisnog dogovora o načinu vođenja koordinacije donatorske pomoći unutar sektora, kao instrumenta jačanja sektorske politike pomoći. Postoje naznake da se kroz sektorski pristup, kojeg inicira EK-a, a koordinira DEI, dalje razvije sektorska politika pomoći stvaranjem zajednice praktičara srodnih sektorskih institucija. Ove naznake se očituju razvojem revidiranog Sektorskog planskog dokumenta za period 2018. - 2020. godine i definisanjem Mape puta za razvoj sektora u pogledu programiranja pomoći.

Sa strane samih institucija sektora pravde u BiH, s obzirom na vanredno stanje zbog pandemije izazvane Covid-19 bolesti koja je gotovo dijelom ugrozila uobičajeno poslovanje, bio je nizak intenzitet aktivnosti na uvođenju mehanizama sektorske politike pomoći kroz samu sektorsku strategiju u 2020. godini.

2) Informacije o projektima u sektoru pravde u BiH

Baza podataka projekata u sektoru pravde u BiH je uspostavljena na osnovu informacija prikupljenih iz baze podataka o donatorima kojom administrira MFT, planova rada donatora, pojedinačnih sastanaka sa donatorima i izvještaja o provođenju SRSP u BiH. Razvijanje detaljne baze podataka projekata u sektoru pravde u BiH ograničavaju informacije o projektima koje nisu potpune, jer zavise od doprinosa donatora i količini podataka koje posjeduju i dostavljaju Sektoru za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći u MFT i niskog nivoa detalja same elektronske baze podataka o donatorskoj pomoći koji bi se mogli iskoristiti za razvrstavanje pomoći po sektorima. Npr. u ovoj bazi podataka kategorizacija projekata u sektoru pravde u BiH sačinjena je u skladu sa kodnim sistemom za pružanje pomoći Direkcije za saradnju u razvoju - Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, što ne odražava odgovornosti i područje rada institucija sektora pravde u BiH, odnosno ključna područja definisana u SRSP-u u BiH. Baza sadrži vrlo oskudne opise projekata, čime je otežano razumijevanje o kojoj vrsti i obimu donatorske pomoći se radi na određenom projektu. PIMIS, kao elektronska baza podataka, je alat javne uprave za programiranje pomoći za razliku od baze podataka projekata koja je uspostavljena ranije, a koja omogućuje planiranje, pregled i praćenje svih projekata koji doprinose realizaciji ciljeva definiranih strateškim okvirom, srednjoročnim i godišnjim planovima, koje kandiduju i ažuriraju institucije na nivou BiH. Tokom 2020. godine u periodu od jula do oktobra 2020. godine institucije BiH su, u skladu sa Metodologijom za pripremanje i izradu Programa javnih investicija/razvojno-investicionog programa institucija BiH, ažurirale podatke o projektima u PIMIS bazi. Na osnovu promjena unesenih od strane institucija BiH sačinjen je Ažurirani nacrt prijedloga programa javnih investicija/razvojno-investicioni program institucija BiH za period 2020. – 2022. godine, koji je upućen VM BiH na usvajanje i usvojen je 02. 12. 2019.godine.

3. ZAKLJUČCI

Ova procjena ukazuje na to da, općenito govoreći, postoje dokazi o malom napretku na primjeni pokazatelja Pariške deklaracije u sektoru pravde u BiH u 2019. godini. Vlasništvo u tom pogledu nije imalo značajnijih pomaka, s obzirom na to da je SRSP u BiH usvojena još u 2015. godini, dok je AP SRSP u BiH usaglašen i usvojen tek sredinom 2017. godine. U junu 2017. godine održana je MK na kojoj je prezentovan AP SRSP u BiH sa prolongiranim rokovima, te usvojen Poslovnik o radu MK, a koji predstavlja preduslov za rad MK i preduzete su aktivnosti na uspostavljanju tijela za praćenje provođenja SRSP u BiH. U skladu sa navedenim, krajem 2017. godine, održan je prvi krug sastanaka FRG-ova i prvi sastanak TS-a. Tokom 2019. godine održana je jedna MK, dva kruga sastanaka FRG-ova i TS-a za praćenje provođenja SRSP u BiH, a zbog neusvajanja Odluke o revidiranom AP SRSP u BiH u 2019. i 2020. godini svih nivoa vlasti u BiH odloženo je održavanje sastanaka informisanja donatora. Odluka o usvajanju revidiranog AP SRSP u BiH nije usvojena od starane VM niti u 2020. godini, iako je bila nekoliko puta razmatrana. U toku je postupak izrade novog strateškog okvira sektora pravde s važenjem do 2027. godine. Vezano uz njegovu izradu pandemija virusa Covid 19 predstavlja i dalje jedan od značajnih rizika pravovremenosti i odgode po pitanju donošenja i usvajanja na svim razinama vlasti.

Značajniji napredak u pogledu vlasništva je rezultat provedenih aktivnosti u okviru reformi u relevantnim područjima javne uprave i pravde. Za sektor pravde u BiH vlasništvo predstavlja ključ za efektivnost donatorske pomoći, kao i za njeno upravljanje. U narednom periodu sve institucije sektora pravde u BiH će trebati, u saradnji sa donatorskom zajednicom, povećati svoje napore kako bi došlo do daljeg napretka na efektivnijoj pomoći razvojem ove funkcije i provođenjem planiranih aktivnosti na uspostavljanju sektorskog pristupa. Posebno će biti potrebno, u skladu sa načelima i pokazateljima Pariške deklaracije, intenzivno raditi na izgradnji mehanizama koordinacije i razmjene podataka prema slijedećim zaključcima:

Vlasništvo – Sektorski pristup omogućuje vlastima BiH da postavljaju prioritete razvoja u skladu sa načelima Pariške deklaracije, što omogućuje jedinstven okvir za mjerenje efektivnosti korištenja razvojnih sredstava, te ubrzava reforme javne uprave i pruža podršku unapređenju sektorske koordinacije. Prema iskazanim dokazima za vlasništvo je data ocjena umjeren napredak u 2020. godini. Najznačajniji rezultat u ovom periodu je programiranje pomoći na osnovu prethodne godine izrađenog/revidiranog sektorskog planskog dokumenta za sektor Vladavina prava i osnovna prava za period 2018. - 2020. godine. Načelo vlasništva se u sektoru pravde u BiH zagovara i gradi još od 2008. godine. U sektorskom pristupu donatorska koordinacija je snažna pomoćna funkcija kojom se podržavaju reforme i ima za cilj povećanje efikasnosti i efektivnosti pružanja pomoći, sprečavanje ponavljanja aktivnosti i dupliranja finansiranja. Koordinacija uključuje organizovanje redovnih konsultacija i razmjenu informacija sa donatorima i OCD-ovima. Da bi ovaj model bio uspješan institucije sektora pravde u BiH moraju dalje jačati kapacitete za upravljanje projektima u institucijama BiH, kako bi se povećao obim pomoći koji institucije mogu provesti.

Prilagođavanje - Prema dokazima za prilagođavanje je data ocjena umjeren napredak u 2020. godini. Predmetna ocjena se daje na osnovu preliminarnih istraživanja i saznanja ostvarenja blagog napretka na ispunjavanju pretpostavki kojima se omogućuje dalje prilagođavanje pomoći posebno u oblasti upravljanja javnim finansijama i mogućnosti primjene podrške sektoru izravno kroz budžet. VSTV BiH, kao provedbena institucija projekata, predstavlja veliki uspjeh sektora u pogledu primjene načela prilagođavanja zbog velikog povjerenja donatora u primjeni domaćeg sistema i procedura.

Usklađenost - Prema iskazanim dokazima za usklađenost je data ocjena umjeren napredak u 2020. godini. Kao što je navedeno u podacima za promatrani period sektor pravde u BiH bilježi značajan broj donatorskih aktivnosti koji djeluju udruženi i/ili svoju podršku zasnivaju na podršci programu.

Upravljanje usmjereno prema rezultatima - Prema iskazanim dokazima za upravljanje usmjereno prema rezultatima je data ocjena umjeren napredak u 2020. godini. Aktivnosti vezane uz uspostavljanje sektorskog modela popraćene su i zahtjevima za upravljanje prema rezultatima. U posmatranom periodu značajno je istaći kako su institucije sektora pravde u BiH radile na poboljšanju okvira za praćenje SRSP-a u BiH, dok se bilježi i napredak vlasti na razvoju okvira za planiranje, praćenje i izvještavanje.

Uzajamna odgovornost - Prema iskazanim dokazima za uzajamnu odgovornost je data ocjena slab napredak u 2020. godini. Ovaj pokazatelj mjeri sposobnosti institucija da kreiraju politiku pomoći i upravljaju efektom. Izuzev VSTV-a BiH i MP-a BiH kapaciteti za navedeno u drugim institucijama sektora pravde u BiH su veoma slabi. Sa strane donatora odgovornost i politika pomoći napreduju, dok na nivou institucija odsustvo dogovora oko sektorske vizije je doprinijelo i slabljenju politike pomoći. Gledano sa stajališta BiH aktivnosti na reformi javnih finansija ukazuju na pomake u pogledu ovog načela. Iste se ogledaju kroz izgradnju i uspostavljanje unaprijeđenog elektronskog sistema koji omogućuje pregled donatorske aktivnosti putem interneta i redovnim održavanjem donatorskih koordinacionih foruma.

4. REZIME MJERA I PREPORUKA EFEKTIVNOSTI POMOĆI

Ovo poglavlje predstavlja mjere koje su dio SRSP u BiH i služe kako bi se poboljšala efektivnost pomoći u sektoru pravde u BiH. Rezultati i preporuke koji su proizašli iz aktivnosti praćenja i procjene efektivnosti pomoći su namijenjene vodstvu institucija sektora pravde u BiH za proces odlučivanja o daljim reformama u sektoru, te donatorskoj zajednici koja ima interes da unaprijedi efektivnost pomoći u BiH, kao i široj javnosti radi informisanja o aktivnostima sektora pravde u BiH na koordinaciji donatorske pomoći. Predložene mjere prate načela Pariške deklaracije.

Načelo 1:

VLASNIŠTVO

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

- » Predano i dosljedno provoditi reforme utvrđene SRSP u BiH i drugim strateškim dokumentima;
- » Usvojiti i/ili revidirati institucionalne strateške planove u skladu sa reformskim agendama, Strateškim okvirom za BiH, SRSP u BiH i iste provoditi;
- » Unaprijediti ljudske potencijale unutar institucija sektora pravde u BiH angažovanjem dovoljnog broja državnih službenika za donatorsku koordinaciju u svakoj od institucija;
- » Daljnje raditi na uspostavljanju funkcije strateškog planiranja i koordinacije pomoći unutar entitetskih i kantonalnih institucija sektora pravde, te ažurirati imenovanje službenika odgovornih za donatorsku koordinaciju u svim institucijama sektora pravde u BiH;
- » Identifikovati, te unaprijediti znanje i vještine za donatorsku koordinaciju i upravljanje projektnim ciklusom zaduženih imenovanih i drugih relevantnih osoba;
- » Unaprijediti saradnju između službenika koji se bave koordinacijom donatorske pomoći na svim nivoima vlasti u institucijama sektora pravde u BiH.

Načelo 2:

PRILAGODAVANJE

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

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

Načelo 3:

USKLADENOST

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

- » U skladu sa sektorskim pristupom programiranju, provođenju i praćenju pomoći uspostaviti instrumente identifikovanja i usvajanja prioriteta iz sektora pravde u BiH za finansiranje iz IPA i drugih donatorskih izvora koji se oslanjaju na mehanizme provođenja sektorske strategije;
- » Institucije sektora pravde u BiH trebaju samo dogovorene prioritete kandidovati za finansiranje iz IPA i drugih donatorskih izvora, te iste iskazivati u programima javnih investicija;
- » Redovno informisati donatore u sektoru pravde u BiH i vršiti koordinaciju putem svih dostupnih instrumenata koordinacije između institucija sektora pravde u BiH i donatora, te aktivno učestvovati na sastancima MFT foruma za koordinaciju donatorske pomoći.

Načelo 4:

UPRAVLJANJE

Osigurava efikasnije upravljanje pomoći u sektoru pravde u BiH

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

Načelo 5:

UZAJAMNA ODGOVORNOST

Osigurava da donatorska pomoć bude predvidivija i preciznije evidentirana u sistemu sektora pravde u BiH

- » Izraditi, potvrditi i održavati ažuriranom Mapu pokrivenosti strateških programa iz SRSP u BiH sa donatorskom pomoći i učiniti je dostupnom za sve domaće i strane učesnike postupaka koordinacije donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH;
- » Izradom i dostavljanjem prioriternih projekata sektora pravde doprinijeti izradi programa javnih investicija;
- » Uz pomoć EU/SIGMA istražiti mogućnost izrade metodološkog okvira i uz tehničku pomoć izraditi Finansijski plan provođenja SRSP u BiH kao osnovu za određivanje prioriteta sektora i referentnu vrijednost donatorima za potencijalna područja ulaganja donatorske pomoći;
- » Unaprijediti i održavati bazu podatka o donatorskim projektima u sektoru pravde u BiH, te je učiniti dostupnom za sve domaće i strane učesnike postupaka koordinacije donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH;
- » Redovno održavati bazu podataka kontakata donatora, te je učiniti dostupnom za sve domaće i strane učesnike postupaka koordinacije donatorske pomoći u sektoru pravde u BiH.