



I Z V J E Š T A J
O PROVOĐENJU PROJEKATA DONATORSKE POMOĆI U
MINISTARSTVU PRAVDE BOSNE I HERCEGOVINE U 2016. GODINI

Sarajevo, decembar 2016. godine

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. PREGLED PROJEKATA	2
2.1 PROJEKTI MP BiH U 2016. GODINI.....	2
2.2 PROJEKTI MP BiH U NAREDNOM PERIODU.....	11
3. PREPORUKE ZA PRAĆENJE PROVOĐENJA PROJEKATA	13

POPIS KORIŠTENIH SKRAĆENICA

AD	Akcioni dokument za sektor pravde i osnovna prava
AP	Akcioni plan
BiH	Bosna i Hercegovina
DEI	Direkcija za evropske integracije
DIS	Decentralizovani sistem upravljanja provođenjem IPA projekata
DIS Strategija	Strategija za uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU
EUDECEB	Jačanje centralnih tijela vlasti/VM BiH
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
IPA	Instrument prepristupne pomoći
IPA nadzorni odbor	Nadzorni odbor za praćenje provođenja projekata IPA
MFT	Ministarstvo finansija i trezora
MP BiH	Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine
MP RS	Ministarstvo pravde Republike Srpske
MS	Ministarstvo sigurnosti
OCD	Organizacija civilnog društva
OESS	Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju
OKO	Odsjek za krivičnu odbranu MP BiH
RS	Republika Srpska
SAD	Sjedinjene Američke Države
SPD	Sektorski planski dokument za sektor pravde i osnovna prava
SPPD	Jačanje kapaciteta za strateška planiranja i razvoj politika
SRG	Sektorska radna grupa
SRSP u BiH	Strategija za reformu sektora pravde u BiH za period od 2014.do 2018. godine
SSPKPEI	Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije
UNDP	Program razvojne pomoći Ujedinjenih nacija u BiH
USAID	Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj
VE	Vijeće Evrope
VM BiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
VSTV	Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine

1. UVOD

MP BiH, u okviru svog strateškog cilja „Doprinijeti uspostavljanju koordiniranog, efikasnijeg, učinkovitijeg sektora pravde i javne uprave“, vrši procjenu učinkovitosti donatorske pomoći, praćenjem provođenja projekata iz svoje nadležnosti.

Praćenjem provođenja projekata prikupljaju se relevantne informacije koje se koriste za unapređenje programiranja pomoći, kao i upravljanja cijelim projektnim ciklusom, te služe kao podloga za nastavak ili unapređenje planiranja projektnih aktivnosti i kvalitete rada.

Cilj izvještaja je pružiti informacije rukovodstvu MP BiH, kao i široj javnosti u BiH, o reformskim aktivnostima unutar sektora pravde i javne uprave u BiH, a koje se provode putem projekata u MP BiH. Svrha izvještaja je izrada pregleda provođenja projekata u kojima je MP BiH glavni ili krajnji korisnik projekta.

Izvještaj obuhvata ažurirane informacije o projektima donatorske pomoći čije provođenje je započelo u prethodnom periodu i koja se nastavlja provoditi tokom 2016. godine, kao i informacije o projektima čije provođenje se nastavlja u narednom periodu ili treba tek započeti. Ovaj izvještaj sadrži kratki opis svrhe i trenutnog stanja projekata, vrijednost projekata, relevantnost projekata u odnosu na postojeće državne strategije i strateške prioritete MP BiH, efikasnost donatorske pomoći u odnosu na plan aktivnosti i optimalno korištenje potencijala MP BiH, kao i učinkovitost donatorske pomoći.

Izvještaj je izrađen na osnovu prikupljenih podataka o projektima za sektor pravde koji se vode u MP BiH, podataka iz baze projekata MFT, kao i pregleda aktivnosti donatora u BiH i informacija prikupljenih od donatorskih agencija i institucija ili osoba zaduženih za provođenje.

Nalazi izvještaja koristit će se za potrebe planiranja i programiranja novih projekata u MP BiH, za koje ne postoje sredstva u budžetu, te unapređenje procesa praćenja i procjene u narednom periodu.

Provođenje projekata pomoći se prati na osnovu načela relevantnosti, efikasnosti i učinkovitosti. Ona pridonose odgovornosti javne uprave poticanjem na veću transparentnost, predvidljivost i učinkovitost.

Načela se definišu na slijedeći način:

- 1) načelo relevantnosti u kontekstu provođenja projekata podrazumijeva usklađenost projektnih aktivnosti sa strateškim prioritetima donatora, kao i korisnika,
- 2) načelo efikasnosti podrazumijeva najbolju moguću iskorištenost raspoloživih potencijala, vezano za odnos korištenih potencijala i izlaznih vrijednosti u pogledu količine, kvalitete i rokova,
- 3) načelo učinkovitosti odnosi se na ispunjavanje postavljenih ciljeva i njihovih učinaka.

U kontekstu navedenog, pregled projekata koji se nalazi u nastavku, daje osvrt na njihovo provođenje uzimajući u obzir navedene kriterije.

2. PREGLED PROJEKATA

2.1 Projekti MP BiH u 2016. godini

U MP BiH se tokom 2016. godine provodilo, samostalno ili u partnerstvu s drugim institucijama, ukupno sedam projekata:

- 1) Podrška budžetima za rješavanje predmeta ratnih zločina, IPA 2012./13.,¹
- 2) Reforma zavoda u BiH,
- 3) Izgradnja kapaciteta institucija vlasti pri angažovanju u političkom dijalogu s predstavnicima civilnog društva u BiH (CBGI),
- 4) Izgradnja Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH,
- 5) Evropa za građane 2014.-2020. i Pravosuđe,
- 6) Projekt podrške pravosuđu BiH,
- 7) Jačanje institucija i procesa vlasti u BiH (SGIP).

Pored navedenih projekata, MP BiH učestvuje u provođenju projekta Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj politika, faza II (SPPD II), koji provodi Ured koordinatora za reformu javne uprave. Opći cilj SPPD-a II je jačanje procesa strateškog planiranja i donošenja javnih politika u organima javne uprave, s ciljem pružanja boljih javnih usluga građanima u BiH i pružanja podrške procesu integracija BiH u EU. MP BiH, kao nadležno ministarstvo u oblasti javne uprave, je korisnik navedene tehničke pomoći na razvoju politike strateških planiranja i razvoja javnih politika u institucijama BiH, odnosno ima savjetodavnu ulogu na razvoju planske politike na nivou institucija BiH.

Provođenje projekta je započelo 26.06.2016. godine i planirano je da traje 30 mjeseci.

2.1.1 Podrška budžetima za rješavanje predmeta ratnih zločina

Aktivnost: Pružiti podršku radu OKO MP BiH²

O projektu: Unutar projekta Podrška budžetima za rješavanje predmeta ratnih zločina, MP BiH, iako u manjem obimu, provodi projektne aktivnosti koje imaju za cilj pružiti podršku radu OKO MP BiH angažovanjem dodatnog osoblja i finansiranja relevantnih materijalnih i investicijskih troškova, radi efikasnog rješavanja predmeta ratnih zločina. Aktivnost se finansira kroz Memorandum o razumijevanju između EU i BiH, iz sredstava IPA 2012., kroz tri tranše. Vrijednost projekta je 199.205,00 eura ili 389.611,00 KM. Sredstva su namijenjena isključivo za potrebe efikasnog procesuiranja predmeta ratnih zločina.

¹ Tokom 2016. godine, na zahtjev EK, način pomoći kroz budžet je, kroz izmjene Odluke o finansiranju za IPA 2013., izmijenjen u načine direktne dotacije posredstvom MFT.

² MP BiH je nadležno direktno samo za provođenje jedne od projektnih aktivnosti, koja je sastavni dio predmetnog projekta, a odnosi se na pružanje podrške za rad OKO MP BiH.

Krajnji korisnik je OKO MP BiH. Zbog zastoja na provođenju ovog projekta, radi neispunavanja uslova iz Memoranduma, u 2016. godini je promijenjen način pomoći u grant sredstva. Ugovor o finansiranju aktivnosti tužilaštava i sudova u BiH na rješavanju predmeta ratnih zločina između Delegacije EU i MFT je potpisan 20.12.2016.godine. Potpisivanjem ovog ugovora, vrijednog 7.438.000,00 eura, osigurana je podrška procesuiranju predmeta ratnih zločina u 15 tužilaštava i osam sudova, kao i podrška za rad OKO MP BiH, za period od marta 2016. godine do februara 2019. godine. Predmetni grant ugovor se finansira iz sredstava IPA 2013., a nastavak je projekta budžetske podrške IPA 2012./13. Za rad OKO MP BiH je izdvojeno 102.887,00 eura.

Relevantnost projekta: Projekt je povezan sa sektorskim prijedlogom pomoći institucijama sektora pravde u BiH kroz IPA 2012./13. finansiranje, gdje se prioriteti za provođenje projekta mogu naći u Izveštaju o napretku BiH, preporukama Strukturiranog dijaloga BiH i EU, kao i IPA planskim dokumentima. Ciljevi projekta podrške za rješavanje predmeta ratnih zločina u sudovima i tužilaštvima su saglasni ciljevima stuba Pravosuđe iz SRSP u BiH. Projekt IPA 2013. je nastavak podrške procesuiranja predmeta ratnih zločina u BiH, a koji je namijenjen za naknade sudija i tužilaca, dodatnog osoblja, kao i za materijalne troškove pravosudnih institucija u kojima je zaposleno osoblje koje se finansira iz projekta.

Efikasnost projekta: Projektom IPA 2013. EU pokazuje opredijeljenost da pruži daljnju podršku pravosuđu BiH u procesuiranju predmeta ratnih zločina i da nastavi s pozitivnim rezultatima ostvarenim kroz projekt IPA 2012., a koji se odnose na provođenje ciljeva predviđenih Državnom strategijom za rad na predmetima ratnih zločina u BiH. MP BiH je 18.12.2016. godine primilo obavijest MFT da je EK, saglasno Sporazumu o provođenju prethodno pomenutog projekta, izvršila uplatu sredstava u iznosu 4.000.848,00 eura, tražeći pri tome saglasnost MP BiH da se pripadajući dio, koji se odnosi na rad OKO, prenese na postojeći KM podračun MP BiH. Nakon dostavljene saglasnosti su alocirana sredstva stavljena na raspolaganje. Zadaci i aktivnosti ovog projekta su ostvareni planiranom vremenskom dinamikom i unutar predviđenih finansijskih sredstava.

Učinkovitost projekta: Sektor za krivičnu pomoć i edukaciju u krivičnim stvarima pred Sudom BiH, odnosno Odsjek za edukaciju je zadužen za planiranje i provođenje seminara, dok je Odsjek krivične odbrane zadužen za pružanje pravne i administrativne podrške braniocima pred Sudom BiH. Tokom 2016. godine Odsjek za edukacije je pružao podršku organizovanjem seminara za kontinuirano usavršavanje branilaca, uz finansijsku podršku donatora i međunarodne zajednice, posredstvom misije OESS-a, kroz projekt: Sveobuhvatno jačanje kapaciteta za učinkovito procesuiranje predmeta ratnih zločina u BiH. Ukupno je održano 17 jednodnevnih seminara u Sarajevu, Mostaru, Bijeljini, Banja Luci, Tesliću, Tuzli i Bihaću, te jedan dvodnevni seminar u Neumu, čime su ispunjeni ciljevi iz Memoranduma planirani za ovaj period.

2.1.2 Reforma zavoda u BiH

O projektu: Jedan dio ovog projekta se finansirao iz sredstava IPA 2011., a drugi dio iz doprinosa Vlade SAD. Projekt je provodilo VE u BiH. Provođenje je započelo 2013. godine i trajalo je do sredine 2016. godine. Program reforme zavoda u BiH se sastojao od dva posebna projekta, koja su provedena uporedo tokom četiri godine. Zajednički projekt EU i VE Usklađivanje krivičnih politika i prakse u BiH s evropskim standardima imao je za cilj unaprijediti kapacitete rukovodnog i ostalog zavodskog osoblja, ponuditi opcije za uvođenje probacijske službe(i) u BiH, poboljšati primjenu vanzavodskih sankcija, te izraditi i uskladiti programe tretmana za pružanje odgovarajuće podrške zatvorenicima s posebnim potrebama. Projekt Podrška obuci zatvorskog osoblja u BiH je finansiran iz dobrovoljnog doprinosa SAD, a imao je za cilj pružiti podršku uspostavljanju profesionalnog, efikasnog i učinkovitog Državnog zavoda, s visokim stepenom sigurnosti, saglasno evropskim standardima. Projekt se posebno usmjerio na izradu relevantnih strateških dokumenata u vezi s zapošljavanjem i obukom osoblja Državnog zavoda, te pružanjem odgovarajuće obuke zavodskom osoblju. Projekt je okončan 30.06.2016. godine, a ukupni troškovi projekta su iznosili 1.027.453,86 eura.

Relevantnost projekta: Reforma zatvorskog sistema i izvršenja krivičnih sankcija predstavlja važan preduslov za održivost reformi u pravosuđu, na što je ukazao i Izveštaj o BiH za 2016. godinu. Naime, činjenica je da propisi koji uređuju zatvorski sistem su nedovoljno usklađeni na teritoriji cijele BiH i da postojeće propise o kazneno-popravnim mjerama tek treba uskladiti s evropskim standardima. Predmetni projekt je relevantan, jer je njegovo provođenje usmjereno na rješavanje navedenih pitanja uključujući i unapređenje pravnog okvira unutar ove oblasti. Ciljevi projekta su saglasni ciljevima stuba Izvršenja krivičnih sankcija SRSP u BiH. U pogledu zavodskog sistema država je preduzela značajne napore da se smanji pretrpanost zatvora ulaganjem u infrastrukturu i promovisanjem alternativnih kazni.

Efikasnost projekta: Svi zadaci i aktivnosti proizašli iz ovog projekta su ostvareni u planiranom vremenskom roku i unutar predviđenih finansijskih sredstava. Naime, projektni tim je zatražio od Delegacije EU u BiH produženje zajedničkog projekta EU/VE, bez dodatnih troškova u trajanju od 12 mjeseci. Zbog ušteda ostvarenih u provođenju predmetnog projekta, u dogovoru s donatorom, produženo je trajanje projekta za 12 mjeseci, tako da je projekt EU/VE završio 30.06.2016. godine.

Učinkovitost projekta: Tokom trajanja projekta ostvareni su slijedeći rezultati: prijedlog izmjena zakonskog okvira s ciljem unapređenja primjene sankcija u zajednici, pripremljene su izmjene i dopune Pravilnika o izvršenju krivične sankcije rad za opće dobro na slobodi, kojim je unaprijeđen sistem uslovnog otpusta, donesene mjere zabrane nadzora ili ograničenja za vrijeme odobrenog uslovnog otpusta. Proveden je pilot projekt za uvođenje probacije. Osoblju dva najveća entitetska zavoda pružena je dodatna obuka, kako bi mogli preuzeti zadatke probacijskih službenika tokom pripreme zatvorenika za otpust.

U okviru projekta izrađen je nacrt Zakona o probaciji koji je ponuđen BiH vlastima koje su ga uzele u razmatranje i izrađen je nacrt Memoranduma o saradnji u oblasti obuke zavodskog osoblja između VM BiH i ministarstva pravde, kojim se sistematizuju programi i strukture za obuku zavodskog osoblja na nivou BiH, FBiH i RS. Takođe, izrađen je Priručnik za obuku o osnovnim sposobnostima zavodskih službenika s operativnim procedurama i Plan obuke zavodskih službenika. Nadalje, izrađena je analiza zakonskih odredbi o postojećim procedurama premještanja zatvorenika i način postupanja s maloljetnim zatvorenicima, odobren od strane Upravnog odbora. Kontinuirano su se provodile obuke zavodskog osoblja. Organi vlasti u RS-u su nedavno izmijenili Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, kako bi se omogućilo provođenje programa za obuku sačinjenih u projektima VE u godišnjim planovima za obuku zavodskog osoblja u pojedinačnim zavodskim ustanovama. Očekuje se da će i druge nadležne institucije slijediti primjer i usvojiti slične zakonske odredbe.

2.1.3 Izgradnja kapaciteta institucija vlasti pri angažovanju u političkom dijalogu sa predstavnicima civilnog društva u BiH

O projektu: Projekt je započeo 2013. godine. Vrijednost projekta je 297.820,00 eura ili 582.485,00 KM, finansiranih iz sredstava IPA 2012. Projekt je usmjeren na daljnje poboljšanje dijaloga predstavnika institucija vlasti u BiH s građanima i predstavnicima OCD-ova o ključnim pitanjima koja se odnose na razvoj i provođenje javnih politika. Osnovni cilj projekta je pružanje tehničke pomoći vladama na državnom i entitetskim nivoima, kao i Vladi Brčko distrikta, u izgradnji institucijskih mehanizama saradnje s civilnim društvom, te da podigne kapacitete državnih službenika za učinkovitu primjenu ovih mehanizama. Trenutno korisnici projekta su VM BiH i Vlada distrikta Brčko. Vlade FBiH i RS-a još ne učestvuju u projektu. Najznačajniji ciljevi za MP BiH su pružanje podrške lokalnom pokretu za usvajanje javnih politika o saradnji s OCD-ovima u BiH i pružanju pomoći u provođenju AP Strategije civilnog društva. U tom smislu, MP BiH je nadležno za provođenje aktivnosti uspostavljanja saradnje s civilnim društvom i definisanje politike uključivanja civilnog društva, te izradu web platforme koja će omogućiti civilnom društvu aktivno učešće u izradi politika.

Relevantnost projekta: Provođenje ovog projekta je relevantno za evropski put BiH, imajući u vidu da jačanje saradnje organa vlasti s civilnim društvom je dio političkih kriterija koje BiH treba ispuniti na putu prema punopravnom članstvu u EU. Saglasno preporukama EU i Strategije proširenja 2014.-2015. projekt će omogućiti vladama svih nivoa vlasti da bolje zadovoljavaju potrebe građana, kroz uključivanje civilnog društva u reformske procese.

Efikasnost projekta: Unatoč činjenici da je projekt dobio podršku za nastavak od Delegacije EU u BiH, iz tehničkih razloga oko postupka javnih nabavki došlo je do višemjesečne odgode, te je tek u septembru 2016. godine došlo do produžetka projekta.

Učinkovitost projekta: Institucionalni mehanizam za konsultacije, web platforma za elektronske konsultacije, uspostavljen je u aprilu 2016. godine. U obuku za rad na platformi i imenovanje koordinatora za javne konsultacije bilo je uključeno devet ministarstava i 14 agencija na državnom nivou. Povremeno su organizovane sektorske konsultacije s OCD-ovima putem radnih grupa, radi redefinisivanja Sporazuma o saradnji civilnog društva s VM BiH, kao i na uspostavljanju platforme. Projekt je u svrhu unapređenja konsultacija pomogao izradu novih Pravila za konsultacije institucija BiH s javnošću. Međutim, da bi pravni okvir bio učinkovit, predstavnici vlade i civilnog društva trebaju imati šire uloge, a potrebna je i veća politička opredijeljenost ovom procesu. Strateški okvir za saradnju s civilnim društvom tek treba uspostaviti na svim nivoima vlasti i u potpunosti koristiti web platformu za e-konsultacije. Određeni napredak evidentiran je na lokalnom nivou, gdje je sedam općina usvojilo zakonski okvir za transparentno finansiranje OCD-ova na osnovu jasno definisanih kriterija i alata za praćenje i ocjenu.

2.1.4 Izgradnja zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH

O projektu: Cilj projekta je izgradnja ustanove s najvišim stepenom sigurnosti, saglasno standardima Evropskog zatvorskog pravilnika i zakona BiH. Projekt je započeo s radom 2006. godine i, prošavši kroz periode odgađanja i ponovnog aktiviranja, trebao se završiti do kraja 2016. godine. Međutim praćenje provođenja projekta, zbog administrativnih problema s ugovaračem, ukazalo je na to da će završetak projekta biti odgođen najmanje do kraja prvog tromjesečja 2017. godine. Najveći razlog kašnjenja je odluka Okružnog privrednog suda Istočno Sarajevo kojom su, na tri i po mjeseca, bili obustavljeni svi elektro-radovi na izgradnji Državnog zavoda. Odluka je bila donesena na osnovu tužbe firme koja nije dobila podugovarački posao protiv glavnog izvođača radova. Osim odluke, kao ključnog razloga za kašnjenje, takođe ni sam izvođač nije izvršio radove u skladu s predviđenom dinamikom. Provođenje projekta je u nadležnosti MP BiH odnosno njegovog operativnoga tijela, Jedinice za provođenje projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH koja je uspostavljena potpisivanjem Okvirnog finansijskog sporazuma između Razvojne banke VE i BiH. Vrijednost ukupnog projekta je 39.600.000,00 eura ili 77.450.000,00 KM, uključujući i kreditna sredstva. Projekt izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH finansira se iz domaćih, donatorskih i kreditnih sredstava.

Relevantnost projekta: Predmetni projekt je relevantan, jer je njegovo provođenje usmjereno na rješavanje pitanja pretrpanosti zatvora koja je prepoznata i kroz SRSP u BiH i predstavlja strateški prioritet MP BiH. Stavljanjem u funkciju nove, visoko sigurnosne ustanove, osigurat će se uspješno provođenje reformi u oblasti pravosuđa i policije, u koje su domaće strukture i međunarodna zajednica uložile značajna sredstva, a čiji bi uspjeh bio ozbiljno doveden u pitanje kada ne bi bila izgrađena ovakva infrastruktura s obzirom na pretrpanost postojećih kazneno-popravnih ustanova.

Efikasnost projekta: Početak gradnje objekta je odgođen za proljeće 2014. godine, zbog kašnjenja u provođenju procedura javnih nabavki, na što MP BiH nije moglo uticati, jer se radilo na izradi potpuno novog projekta i postavljanju novih rokova, a što je zbog usklađivanja s novim evropskim zavodskim standardima, zahtijevala Razvojna banka VE. Rad po novom projektu počeo je 2010. godine, a rok za izgradnju bio je kraj 2016. godine. Iako su se aktivnosti u proteklom periodu uglavnom provodile u planiranim rokovima, došlo je do već navedenih problema, što je za posljedicu imalo odgađanje roka za završetak izgradnje objekta. Završetak izgradnje se očekuje krajem prvog tromjesečja 2017. godine.

Učinkovitost projekta: Tokom 2016. godine urađeni su završni instalaterski radovi, a značajan dio sredstava utrošen je na najnovije visoko sigurnosne sisteme. Kako bi projekt bio relevantan reformskim procesima u BiH i saglasan prioritetima, isti je neophodno završiti u što kraćem roku, a u protivnom je ugrožena efikasnost pravosuđa u predmetima ratnih zločina i organizovanog kriminala.

2.1.5 Evropa za građane 2014.-2020. i Pravosuđe

O projektu: Program Evropa za građane 2014. – 2018. ima za cilj potaknuti saradnju između građana i organizacija iz različitih zemalja i olakšati razvoj osjećaja pripadnosti zajedničkim evropskim idealima, te promovisati proces evropskih integracija. Program Pravosuđe je usmjeren na daljnji razvoj evropskog područja pravde, koji se zasniva na uzajamnom priznavanju i povjerenju država članica kroz pravosudnu saradnju u građanskopravnim i krivičnopravnim pitanjima. Programom se takođe podupire i djelovanje EU-a na području suzbijanja droga. Vrijednost projekta, koji pokriva plaćanje ulazne karte za program Evropa za građane 2014. – 2018. je 15.000,00 eura ili 29.337,00 KM, dok je za program Pravosuđe 45.000,00 eura ili 88.012,35 KM. Ova sredstva su namijenjena samo za dvije komponente u okviru programa Pravosuđe, koje su od interesa i u nadležnosti institucija sektora pravde, dok je treća komponenta u interesu isključivo institucija sigurnosti. S obzirom na to da je MS 2016. godine iskazalo interes za program Pravosuđe i pristup trećoj komponenti, potrebno je razmotriti korake za osiguranje sredstava za sufinansiranje ulazne karte i za treću komponentu, čiji iznos je oko 6.000,00 eura.

Relevantnost projekta: Program Evropa za građane 2014. – 2018. ima za cilj pružiti podršku evropskim integracijama u jačanju sektora civilnog društva i njihove uključenosti u proces integracija, što je navedeno u strateškim dokumentima EU-a, kao i strateškim prioritetima BiH. Uključivanje i poticanje saradnje s civilnim društvom je dio strateških prioriteta sektora pravde u BiH u oblasti pristupa pravdi, dok program Pravosuđe ima za cilj osigurati i poboljšati pravosudnu saradnju u zemljama regije i šire što je takođe jedan od strateških prioriteta sektora pravde u BiH u dijelu pružanja međunarodne pravne pomoći.

Efikasnost projekta: BiH je 27.11.2015. godine potpisala Sporazum između EU i BiH o učešću BiH u programu Evropa za građane za period od 2014. do 2020. godine. Potpisivanjem Sporazuma stvoreni su uslovi za učešće lokalnih organa vlasti i neprofitnih organizacija iz BiH u programu Evropa za građane 2014. do 2020. Program Pravosuđe nije imao potrebnii konsenzus svih institucija radi pokretanja postupka pristupanja. Radi visokog prioriteta usklađivanja zakonodavstva, kao obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te približavanja standarda u oblasti pravde u narednoj godini treba nastaviti konsultacije u vezi pristupanja institucija RS-a i pronaći način saradnje s MS vezano za pristup i trećoj komponenti programa Pravosuđe.

Učinkovitost projekta: Sektor za pravnu pomoć i razvoj civilnog društva, inicijator i koordinacijsko tijelo za provođenje programa Evropa za građane 2014. do 2020., od decembra 2015. do juna 2016. godine je organizovao pet info dana i radionica na kojima je učestvovalo oko 250 učesnika, predstavnika OCD-ova, lokalnih organa vlasti, akademske zajednice i neformalnih grupa. Podnosioci iz BiH, u Programu Evropa za građane 2014.-2020. godine su imali priliku učestvovati na dva poziva za dostavljanje projekata u okviru programa. Na prvom pozivu iz marta 2016. godine OCD-ovi su učestvovali u devet projekata kao partneri, a u jednom projektu kao nosioci projekta, ukupne vrijednosti od 50.250,00 eura. Na drugom pozivu iz septembra 2016. godine, u jednom projektu podnosilac iz BiH je nosilac projekta u vrijednosti od 25.000,00 eura, a u drugom projektu podnosilac iz BiH je partner na projektu. Tokom 2016. godine nadležni sektor MP BiH je uputio ponovljeni poziv MP RS-a vezano za dostavljanje mišljenja za pristup programu Pravosuđe, ali nije zaprimljena povratna informacija. U vezi s programom je uspostavljen kontakt sa MS vezano za pristup trećoj komponenti, čija provođenje je u njihovoj nadležnosti i data je saglasnost za nastavak postupka za pristup cjelokupnom programu.

2.1.6 Projekt podrške pravosuđu BiH

O projektu: USAID-ov projekt Podrška pravosuđu predstavlja nastavak aktivnosti izgradnje kapaciteta u cilju podrške pravosudnim institucijama u borbi protiv korupcije, te uzima u obzir postignute rezultate prethodnih USAID projekata razvoja sektora pravde. Tokom provođenja projekta, od oktobra 2014. do septembra 2019. godine, projekt će pružati tehničku pomoć u tri oblasti definisanim na osnovu do sada postignutih rezultata reforme, u koordinaciji sa nadležnim institucijama, prije svega VSTV-om, nadležnim ministarstvima pravde i pravosudnim institucijama, kao i drugim međunarodnim organizacijama i donatorima, prije svega EU. Predmetne oblasti djelovanja projekta su: poboljšanje profesionalnog statusa i rada tužilaca, poboljšanje učinkovitosti u izvršenju presuda i jačanje kapaciteta pravosudnih institucija za borbu protiv korupcije i podršku javnom integritetu.

Relevantnost projekta: Strategija razvojne politike USAID prema BiH stavlja naglasak na uvođenje efikasnijeg sistema pravde. Svoju razvojnu strategiju zasniva na iskustvu iz prethodnih projekata i usklađenosti sa prioritetima EU razvojne politike. Ciljevi projekta su saglasni ciljevima iz oblasti Pravosuđe u SRSP u BiH, kao i srednjoročnim strateškim prioritetima MP BiH.

Efikasnost projekta: Projekt je saglasno godišnjem dinamičkom planu projekta proveo predviđene aktivnosti bez većih odgađanja i ažurirao plan za slijedeću godinu provođenja. Svi rokovi su postavljeni realno i saglasno dinamici programa rada sektora pravde u BiH.

Učinkovitost projekta: Tokom 2016. godine, u pogledu poboljšanja profesionalnog statusa i rada tužilaca, planiran je nastavak rada projekta na ostvarenju slijedećih rezultata: ojačano organizaciono upravljanje, planiranje i efikasnost rada svih tužilaštava, unapređenje korištenja raspoloživih kadrovskih i materijalnih potencijala u tužilaštvima, unapređenje javnog povjerenja i integriteta tužilaštava kroz jačanje kapaciteta i rada na predmetima korupcije sa konačnim ciljem povećavanja broja i kvalitete uspješno procesuiranih predmeta, ojačana transparentnost rada tužilaštava i komunikacije prema javnosti kroz unapređivanje kapaciteta i procesa javne komunikacije i informisanja, definisanje prijedloga poboljšanja u načinima ocjene rezultata rada tužilaca i tužilaštava sa ciljem unapređivanja statusa tužilaca i sistema napredovanja i imenovanja. U pogledu poboljšanja učinkovitosti u izvršenju presuda planiraju se ostvariti slijedeći rezultati: unaprijediti procedure za izvršenje presuda i za smanjenje neriješenih predmeta, unaprijediti kapacitete sudskih izvršilaca putem ciljane stručne obuke, postupak izbora, nadzor i poboljšanje rukovođenja, definisati prijedlog pravnog okvira za licenciranje, nadzor i kontrolu alternativnih izvršilaca, podržati sudove u uspostavljanju potrebnih sistema i alternativnih sredstava za adekvatno osiguranje i kontrolu zaplijenjenih sredstava i imovine. Za jačanje kapaciteta pravosudnih institucija za borbu protiv korupcije i podršku javnom integritetu planiraju se ostvariti slijedeći rezultati: sistemski unaprijediti kapacitete sudija i tužilaca za borbu protiv korupcije, institucionalno ojačati Ured disciplinskog tužioca, kao i omogućiti sva potrebna poboljšanja u vođenju i provođenju disciplinskih postupaka, unaprijediti međuagencijsku saradnju i koordinaciju u borbi protiv korupcije i ojačati povjerenje javnosti u pravosuđe.

2.1.7 Jačanje institucija i procesa vlasti u BiH

O projektu: USAID-ov projekt Jačanje institucija i procesa vlasti u BiH predstavlja, u kontekstu aktivnosti koje provodi s MP BiH, nastavak aktivnosti EUDECEB projekta, u trajanju od četiri godine kojeg finansira USAID, a provodi SUNY/CID. Projekt je započeo u maju 2013. godine, a ukupna vrijednost projekta je 5.499.695,00 američkih dolara.

Projekt se nadovezuje na provođenje SUNY/CID-a USAID projekta Jačanje parlamenata u BiH, vrijednosti 4.100.000,00 američkih dolara koji je započeo u martu 2009. godine, a završen u maju 2013. godine. Projekt je u početnoj fazi identifikovao MP BiH kao partnera u provođenju tokom 2015. godine. Projekt podupire napore BiH prema evroatlantskim integracijama, kroz jačanje kapaciteta institucija vlasti u zemlji da usvoje, provedu i snose odgovornost za učinkovitije politike, zakone i budžete koji se bave ključnim pitanjima vezanim za pristupanje EU. Tačnije, aktivnosti projekta su usmjerene na poboljšanje upravljanja BiH i nivoa FBiH, a podržava veće učešće građana u institucijama vlasti i njenim procesima.

Osim što usko saraduje sa zakonodavnom vlasti na nivou BiH i FBiH, ovaj projekt radi s odabranim ministarstvima, a tako i MP BiH, kao i s odabranim kantonalnim vlastima, OCD-ovima i drugim razvojnim partnerima kroz četiri komponente projekta. Ove komponente su: poboljšanje razvoja politika u zakonodavnom procesu, poboljšanje pripreme budžeta, pregleda, usvajanja i provođenja, jačanje sistema javne odgovornosti i transparentnosti i jačanje uloge i kapaciteta žena u institucijama, procesima i sistemima vlasti.

Relevantnost projekta: Strategije razvojne politike USAID-a prema BiH u oblasti demokratije i vlasti za cilj imaju više funkcionalne institucije koje polažu račune građanima i udovoljavaju njihovim potrebama. Razvojna strategija se zasniva na iskustvu iz prethodnih projekata i usklađenosti sa prioritetima iz EU razvojne politike. Ciljevi projekta su saglasni ciljevima iz oblasti Dobro rukovođen, koordiniran i odgovoran sektor u SRSP u BiH, Strategiji za reformu javne uprave, kao i srednjoročnim strateškim prioritetima MP BiH.

Efikasnost projekta: Aktivnosti se odvijaju u skladu s godišnjim dinamičkim planom projekta. Svi rokovi su postavljeni realno i saglasno dinamici iz Programa rada MP BiH u području razvoja politika.

Učinkovitost projekta: MP BiH, kao korisnik pod prvom komponentom Poboljšanja razvoja politika u zakonodavnom procesu, je izradio Analizu uspostavljanja sistema procjene uticaja prilikom izrade politika/propisa u institucijama BiH. U tom kontekstu su provedene konsultacije s relevantnim institucijama izvršne i zakonodavne vlasti svih nivoa vlasti u BiH.

Za provođenje projekta postoji iznimna zainteresovanost institucija i drugih partnera projekta s kojim saraduje. Takav učinak proizlazi iz postupka rada na provođenju samog projekta kroz širok krug konsultacija, a što zahtijeva ispunjenje zadatog cilja projekta, a koji se tiče procjene učinaka. U procesu izrade politika i procjene učinaka, projekt se naslanjao na rezultate prethodno spomenutog provedenog USAID projekta, ali i na druge projekte reforme javne uprave, a prije svega na projekt Razvoja centralnih orgsna vlasti u BiH, koji se navodi u okviru ovog izvještaja. Nakon što je izrađena Analiza za uspostavljanje sistema procjene uticaja izrađene su i Izmjene i dopune Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH koje su upućene VM BiH na usvajanje, čime su ispunjene projektne aktivnosti.

2.2 Projekti MP BiH u narednom periodu

Tokom 2016. godine MP BiH je, kao koordinirajuća institucija za sektor Vladavina prava i osnovna prava, a uz tehničku pomoć i upute DEI, provelo konsultacije vezano za revidiranje nacrtu SPD-a 2014.-2020. s relevantnim institucijama i članovima SRG i finalizirani SPD prosljedio DEI-u na daljnje postupanje. Takođe, tokom 2016. godine provedene su aktivnosti izrade AD za 2016. i 2017. godinu.

Ured državnog IPA koordinatora, koji djeluje u okviru DEI, je početkom 2016. godine pokrenuo proces programiranja IPA 2016. državnog paketa za BiH, saglasno zahtjevima i prijedlogom prioriteta EK. Programiranje pomoći IPA za 2016. je završeno sredinom 2016. godine usvajanjem od strane VM BiH predloženog državnog paketa i upućivanjem EK.

Odlukom EK, koordinirajuće institucije su, u trećem tromjesečju, započele s izradom prijedloga AD za IPA 2017. programsku godinu. MP BiH je s VSTV-om i entitetskim ministarstvima pravde izradilo nacrt AD-a za sektor Vladavina prava i osnovna prava, vođeno uz tehničku pomoć DEI.

Prijedlog državnog programa za IPA 2017. programsku godinu je usvojilo VM BiH na sjednici održanoj 03.11.2016. godine.

U skladu sa zaključcima VM BiH, DEI je izvršio ispravke u AD-u Pобољшanje upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi, te je uputilo IPA 2017. paket pomoći u zadatom roku.

IPA 2017. program za BiH se sastoji od šest sektorskih prijedloga ukupne vrijednosti 69.218.000,00 eura. Ukupna suma ovog paketa u značajnoj mjeri prelazi finansijsku granicu za BiH predviđenu za IPA 2017. programsku godinu. Shodno navedenom EK je, početkom decembra 2016. godine, dostavila dopis institucijama BiH sa preporukom da izvrše revidiranje AD-ova imajući u vidu raspoloživi iznos predviđen za 2017. godinu, uz određene sugestije pravaca ispravke po AD-ovima.

Programi za IPA 2017. godinu uključuju projekte iz oblasti javne uprave, statistike, javnih finansija, pravde i osnovnih prava, te unutrašnjih poslova. Isti su pripremljeni na osnovu SPD-ova: Javna uprava, Pravda i osnovna prava i Unutrašnji poslovi, kao radnih višegodišnjih planskih dokumenata koji služe kao osnova za programiranje IPA.

Finalni projektni prijedlozi dostavljeni EK podložni su daljnjim izmjenama, s obzirom na mogućnost da EK dostavi komentare na sadržaj, a u svrhu njihovog konačnog usvajanja od strane EK. S tim u vezi, VM BiH je zadužilo DEI da koordinira doradu AD-ova u saradnji s koordinirajućim institucijama za njihovu pripremu, te tako revidirane dokumente dostavi EK u skladu sa zadatim rokom.

Krajem 2016. godine MP BiH provodi konsultacije sa sektorskim institucijama na usaglašavanju prijedloga AD-a za IPA 2017. godinu.

Uporedo u toku je započet proces, kojeg koordinira Delegacija EU u BiH i DEI, u vezi revidiranja strateškog okvira za 2018.-2020., a početkom 2017. godine se očekuje početak revidiranja sektorskog planskog dokumenta i izrada AD-a za IPA 2018. programsku godinu.

Proces programiranja IPA za 2017. je uključivao i nastavak podrške za uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći u BiH, a za kojeg je do sredine 2016. godine podršku pružao UNDP. Tokom procesa programiranja UNDP, koji nije imao potvrđenu mogućnost daljnje podrške, je najavio kako su određena sredstva osigurana, a time i nastavak podrške kojeg se očekuje tokom 2017. godine. Podrška bi trebala uključivati i podršku MP BiH na uspostavljanju Ureda za besplatnu pravnu pomoć u sastavu MP BiH.

3. PREPORUKE ZA PRAĆENJE PROVOĐENJA PROJEKATA

Po pitanju praćenja provođenja projekata i dalje se bilježi značajan nedostatak oko sveobuhvatnih i objedinjenih informacija o rezultatima na projektima, a zbog slabe i neblagovremene komunikacije provedbenih tijela, koordinatora projektne pomoći i korisnika, što predstavlja jedan od ključnih izazova za svrsishodno praćenje i izvještavanje o provođenju projekata u cjelini.

S tim u vezi nastavljena je dobra praksa s projektima EU koji su, uvođenjem sektorskog pristupa, postali izazovniji i zahtjevniji u pogledu proaktivnijeg uključivanja korisnika pomoći u ciklusu upravljanja projektima pomoći s jedne strane, ali transparentniji i pristupačniji za koordinaciju i upravljanje s jednog mjesta. I dalje su zadržani mehanizmi praćenja i procjene provođenja koja obuhvata praćenje u okviru upravljačkih tijela projekata (Upravni ili Nadzorni odbori), podnošenja polugodišnjeg izvještaja o provođenju IPA Nadzornom odboru i učešće u vanjskom praćenju rezultata provođenja projekata, kao i obukama usmjerenim na unapređenje praćenja provođenja i samog programiranja pomoći. IPA Nadzorni odbor je sastavljen od predstavnika EK, državnog predstavnika zemlje korisnice i samih korisnika, a isti daje ocjenu i preporuke za daljnje provođenje. Ovaj mehanizam je minimum koji čuva integritet podataka, a odražava se na praćenje projekata uvrštenih u ovaj pregled provođenja. Delegacija EU u BiH je izradila i početkom 2015. godine omogućila web pristup bazi osnovnih podataka o projektima finansiranih iz sredstava EU IPA 2007. – 2013. godine, kao i 2014.-2017. godine. Osim uobičajenog uspostavljanja upravnih odbora između ugovorne strane i korisnika, za manji broj projekata, nema dodatnih mehanizama za praćenje i procjenu provođenja donatorskih projekata. Na osnovu navedenog preporučuje se:

- 1) nastaviti rad na izradi sistema za prikupljanje, obradu i vođenje projekta pomoći u saradnji s MFT i DEI,
- 2) poticati uspostavljanje formalnih i neformalnih mehanizama za praćenje i procjenu projekta između donatora, provedbenih agencija i korisnika pomoći koje je usmjereno rezultatima kroz provođenje SRSP u BiH.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji MP BiH predviđeno je da poslovi vezano uz planiranje i praćenje provođenja projekata pomoći su u nadležnosti SSPKPEI. U protekloj godini ovaj sektor je bio popunjen na tri pozicije zadužene za poslove projekata pomoći, s tim da je jedna od njih popunjena s privremenim zaposlenjem.

Pri ispitivanju zrelosti funkcije upravljanja projektima pomoći utvrđeno je da se MP BiH nalazi u ranoj fazi uspostavljanja, pri čemu su prisutna određena znanja i sposobnosti ove funkcije. Saglasno tome urađen je i ovaj izvještaj. Unapređenje upravljanja projektima zahtijeva dalje razvijanje kapaciteta i jačanje uloge MP BiH u koordinaciji pomoći. MP BiH je saglasno DIS strategiji i reformama javne uprave započelo izgradnju svojih kapaciteta za upravljanje projektima pomoći.

Saglasno ocjenama EU, što se navodi u izvještajima o napretku, ali i dokumentima o uspostavljanju i provođenju IPA-e I i II u BiH, proces uspostavljanja sistema za upravljanje projektima je u ranoj fazi, posebno po pitanju uspostavljanja kapaciteta koji će pružati podršku provođenju projekata, a odnosi se na učinkovitu unutrašnju komunikaciju i uspostavljanje učinkovitih kontrola, te sistemskom pristupu u provođenju projekata. Saglasno ocjeni EU o provođenju projekta u protekloj godini, ukazuje se potreba za što skorijim prenošenjem vlasništva nad cjelokupnim procesom korištenja fondova na institucije vlasti u BiH, uspostavljanjem struktura za indirektno upravljanje pomoći, ujedno uspostavljajući strukture za sektorski pristup. Jedan takav pristup iziskuje veću uvezanost institucija na svim nivoima vlasti povezanih istom i/ili sličnom politikom. Nedostatak učinkovitih mehanizama EU koordinacije je potrebno što prije uspostaviti kako bi se moglo vršiti usklađivanje, uvođenje i provođenje EU propisa i kako bi se omogućila integracija u EU.

Da bi organi vlasti u BiH, u ovom slučaju MP BiH, bili ocijenjeni spremnim za samostalno programiranje donatorskih projekata, podneseni projekti trebaju biti „zreli“ i strateški osmišljeni. Takođe, postoji i potreba za boljom koordinacijom donatorske pomoći unutar MP BiH, a u cilju racionalnijeg i svrsishodnijeg korištenja donatorskih sredstava. U svrhu jačanja vlasništva nad procesima i uspostavljanja sistema planiranja za budžetska sredstva, isto tako je potrebno voditi računa da se u MP BiH dalje izgrađuju kapaciteti u oblasti upravljanja projektima. Pod pretpostavkom da će u narednom periodu DEI i MFT voditi procese uspostavljanja sistema upravljanja projektima svi resursi za projekte pomoći, kao i za planiranje budžeta, uključujući i one koji rade na izradi i provođenju propisa je potrebno da se uključe u daljnje profesionalno usavršavanje kako bi se optimizirala predmetna funkcija.

Na osnovu navedenog preporučuje se:

- 1) u saradnji s DEI organizovati i uspostaviti učinkovitu i efikasnu koordinaciju donatorske pomoći, saglasno sektorskom pristupom EU na provođenju IPA i drugih projekata,
- 2) izvršiti procjenu potreba za obukama u oblasti upravljanja projektima pomoći i u saradnji s DEI i MFT istražiti načine za provođenje obuka,
- 3) u saradnji s MFT dosljedno ažurirati baze podataka o projektima pomoći i redovno objavljivati podatke o projektima na internet stranici MP BiH.