



Ispunjavanje uvjeta za članstvo u Evropskoj uniji kroz bolje upravljanje učinkom sudova

Azra Bećirović, Amer Demirović i Rusmir Šabeta

Sažetak

Jedan od glavnih uvjeta za članstvo u Evropskoj uniji je efikasan pravosudni sistem, koji osigurava građansko pravo na suđenje u razumnom roku, u skladu s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda. Bosna i Hercegovina je započela reformu pravosuđa radi ostvarenja ovog cilja. Reformom je uspostavljena nezavisna institucija na državnom nivou, Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (VSTV), sa isključivom nadležnosti da imenuje sudije, kao i sa širokim nadležnostima u oblasti sudske administracije, koje uključuju nadzor i savjetovanje sudova u oblasti upravljanja. VSTV je imenovao sve sudije u konkursnom procesu i preuzeo brojne inicijative sa ciljem poboljšanja efikasnosti. Uspjeh ovih inicijativa ipak je, najblaže rečeno, djelimičan. Iako su troškovi pravosudnog sistema porasli za 55% u periodu od 2005. do 2009. godine, broj neriješenih predmeta i vrijeme trajanja postupka nisu smanjeni. U istom periodu, broj neriješenih sudskih predmeta u prvostepenim sudovima porastao je za 40%, a broj neriješenih predmeta u drugostepenim sudovima ostao je nepromijenjen. Prema izvještaju Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ, 2008), pravosudni sistem Bosne i Hercegovine najskuplji je u Evropi, posmatrano u odnosu na bruto društveni proizvod po stanovniku, dok je najsporiji u rješavanju predmeta. Ovaj je problem prepoznala Evropska komisija, kao i Ustavni sud Bosne i Hercegovine, koji je redovne sudove proglasio odgovornima za kršenje prava na suđenje u razumnom roku u više predmeta.

Ova studija pokazuje da je postojeći sistem mjerenja učinka u sudovima jedan od osnovnih uzročnika neefikasnog korištenja postojećih resursa i nemogućnosti sudova da riješe predmete u razumnom roku. Mjerenje učinka se zasniva na decenijama starom sistemu „norme”, koji određuje broj predmeta koje treba riješiti u određenom periodu, a koji, pri tome, ne razlikuje sudske predmete prema kompleksnosti ili korištenoj proceduri. Drugim riječima, svi riješeni predmeti u istoj kategoriji imaju jednaku vrijednost u sistemu mjerenja učinka, bez obzira na njihovu složenost i na to da li su riješeni donošenjem odluke u meritumu ili nekoj od jednostavnih ili skraćenih procedura.

Ova studija sadrži ocjenu učinka sudova iz tri perspektive: 1) odnos riješenih i zaprimljenih predmeta, koji pokazuje sposobnost suda da riješi predmete zaprimljene u tekućoj godini; 2) vrijeme trajanja postupka, koji pokazuje vrijeme potrebno da se riješi predmet; 3) trošak po predmetu, koji pokazuje koliko se efikasno koriste resursi. Analiza ovih indikatora jasno pokazuje da je postojeći sistem mjerenja učinka potpuno neadekvatan i daje tumačenje zašto povećanje budžetske potrošnje u sudskom sistemu nije dalo željene rezultate.

U studiji se preporučuje detaljno preispitivanje politike mjerenja učinka. Sudije bi većinu svog dragocjenog vremena trebale provoditi sudeći, dok bi se jednostavnim i rutinskim predmetima, pod nadzorom sudija, trebali baviti sudski stručni saradnici. U skladu s tim, mjera učinka sudije trebala bi u najvećoj mjeri uključivati donošenje odluka u meritumu. S druge strane, mjera učinka na nivou suda trebala bi u najmanju ruku uključivati: odnos riješenih i zaprimljenih predmeta, vrijeme trajanja postupka, prosječni učinak sudija i troškovnu efikasnost. Na kraju, indikatori učinka trebali bi imati važnu ulogu u politici finansiranja.

Sadržaj

| | |
|---|-----------|
| Sažetak | 1 |
| Uvod | 3 |
| Učinak sudova u Bosni i Hercegovini | 5 |
| Pravosudni sistem | 5 |
| Neriješeni predmeti | 6 |
| Finansiranje sudova | 7 |
| Mjerenje učinka sudova | 9 |
| Postojeća politika upravljanja učinkom sudova | 12 |
| Politike za unapređenje učinkovitosti sudova | 15 |
| Politika povećanja resursa: zadržati postojeću politiku upravljanja učinkom sudova i uvećati raspoložive resurse sudova | 15 |
| Politika usmjerena na rezultate: značajno unaprijediti politiku upravljanja učinkom i povećati resurse na temelju indikatora učinka | 16 |
| Poređenje politika za unapređenje učinkovitosti sudova | 18 |
| Zaključci i preporuke | 19 |
| Literatura | 21 |
| Prilog 1 | 22 |

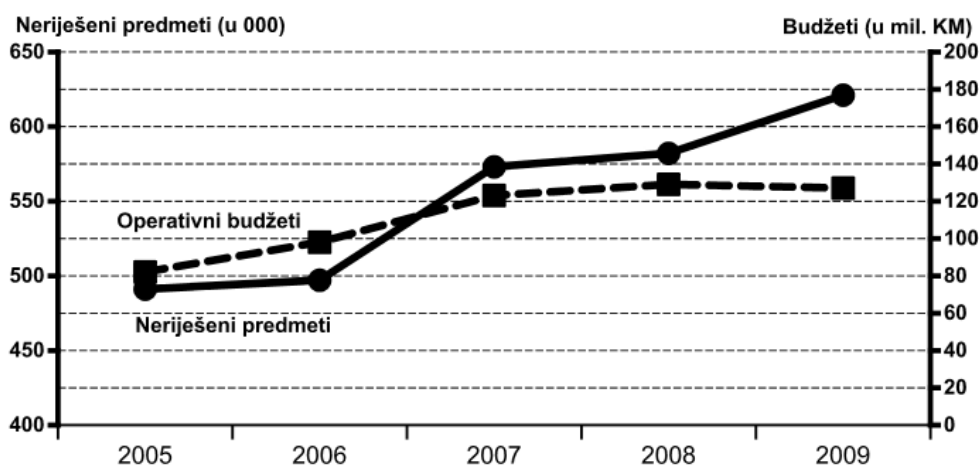


Uvod

Funkcionalan, nezavisan i efikasan pravosudni sistem zemlje kandidata osnova je za ispunjavanje uvjeta za članstvo u Evropskoj uniji. Ovo je razlog zbog kojeg su EU i ostatak međunarodne zajednice bili toliko uključeni u reformu pravosuđa u Bosni i Hercegovini. Godine 2004. uspostavljena je nezavisna institucija na državnom nivou, Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (VSTV), sa isključivom nadležnosti da imenuje sudije, kao i sa širokim nadležnostima u oblasti pravosudne uprave, koje uključuju nadzor i savjetovanje sudova u oblasti upravljanja. Uz jaku podršku međunarodne zajednice, VSTV je vodio reformu pravosuđa u zemlji.

VSTV je imenovao sve sudije u konkursnom procesu, da bi osigurao njihovu kompetentnost i nezavisnost. Zatim, plaće sudija značajno su povećane kako bi sudije bile prikladno motivirane i nesklone korupciji. U skladu sa ovim mjerama, napravljene su značajne investicije u informacijske tehnologije i rekonstrukciju zgrada sudova, sa ciljem povećanja efikasnosti.

Pet godina nakon početka reforme pravosuđa, rezultati su podijeljeni. Operativni troškovi sudskog sistema porasli su sa 82 miliona KM u 2005. godini na 128 miliona KM u 2009. godini i sada su najviši među svim zemljama članicama Vijeća Evrope u odnosu na bruto društveni proizvod (BDP) po glavi stanovnika (CEPEJ, 2008). S druge strane, ogroman broj neriješenih predmeta nije se smanjio nego se čak i povećao (453.336 neriješenih predmeta na dan 31. 12. 2004, a 602.866 neriješenih predmeta na dan 31.12.2009)¹. Ova dva protivrječna trenda predstavljena su na sljedećem grafikonu.



¹ Zemljišno-knjižni predmeti i izvršni predmeti za naplatu komunalnih usluga, koji ubrzano rastu, kao i prekršajni predmeti, koji se značajno smanjuju, kao posljedica reforme iz 2006. godine, nisu uključeni u ovu brojku.

GRAFIKON 1. Broj neriješenih predmeta i operativni budžeti u sudovima

Lijeva ordinata prikazuje broj neriješenih predmeta u prvostepenim i drugostepenim sudovima (u hiljadama), dok desna ordinata pokazuje operativne budžete u milionima KM. U posmatranom periodu, budžeti su povećani za 56%, sa 82 miliona KM na 127 miliona KM, dok je broj neriješenih predmeta također povećan sa 453.336 predmeta na 620.866 predmeta ili za 37%.

Iz velikog broja neriješenih predmeta proistječe predugo trajanje sudskih procedura. Drugim riječima, građani i kompanije moraju veoma dugo čekati - godinama a u nekih slučajevima i decenijama - da sudovi odluče o njihovim predmetima. Prema izvještaju „Evropski sudski sistemi“ Evropske komisije za efikasnost pravosuđa² (CEPEJ, 2008), u Bosni i Hercegovini je ovaj period čekanja najduži u Evropi. Naprimjer, u Austriji je potrebno prosječno 135 dana da sud riješi građanski parnični predmet, dok je u Bosni i Hercegovini za to potrebno prosječno 701 dan.

Može se jasno zaključiti da je pravosuđe u Bosni i Hercegovini dvostruki ekstremni slučaj: relativno govoreći, najbolje je finansirano, a u isto je vrijeme sposobnost sudova u Bosni i Hercegovini da riješe predmet u razumnom roku najslabija.

² Evropska komisija za efikasnost pravosuđa osnovana je 18. septembra 2002. godine Rezolucijom (2002) 12 Komiteta ministara Vijeća Evrope.

³ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda međunarodni je ugovor o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda u Evropi. Sve zemlje članice Vijeća Evrope su sudionici Konvencije. Ustav Bosne i Hercegovine određuje da će se prava i slobode sadržane u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini. Oni će imati prioritet u odnosu na sve druge zakone u Bosni i Hercegovini.

⁴ Zakoni o sudovima, zakoni o parničnom postupku, zakoni o krivičnom postupku itd.

Troškovi za društvo koje ovaj problem proizvodi ne mogu se precijeniti. Prvo, bosanskohercegovačkim građanima uskraćuje se pravo na suđenje u razumnom roku, koje je garantirano Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda³ i domaćim zakonima koji reguliraju sudske postupke⁴. Postojanje ovog problema potvrđeno je rastućim brojem presuda Ustavnog suda BiH vezanih za predugo trajanje sudskih postupaka. Naime, redovni su sudovi proglašeni odgovornim za kršenje prava na suđenje u razumnom roku u više predmeta pred Ustavnim sudom. Štaviše, ovaj je sud javno pozvao redovne sudove da povedu više računa o poštivanju standarda ljudskih prava koji se odnosi na razumno trajanje sudskog postupka, a koji je utvrđen Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.

Zatim, neefikasan sudski sistem negativno se odražava i na poslovno okruženje zemlje, što se vidi iz Globalnog izvještaja o konkurentnosti 2008-2009. Svjetskog ekonomskog foruma (GCR, 2008). Bosna i Hercegovina je dobila ukupnu ocjenu od 3,6 (što je čini 107. od 134 zemlje) i još lošiju ocjenu po kriteriju institucionalne podrške, za koju je efikasnost sudova od presudne važnosti.

Na kraju, efikasnost sudova se mora popraviti da bi se ispunili uvjeti za članstvo u Evropskoj uniji. U Izvještaju Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine za 2008. godinu, kaže se da su „potrebni stalni naponi da bi se poboljšala efikasnost i osigurala nezavisnost i odgovornost pravosudnog sistema“ (EC, 2008: 14). Također, u Odluci Vijeća Evropske unije o principima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Evropskom partnerstvu za Bosnu i Hercegovinu 2008. (Vijeće Evropske unije, 2008), sadržana je direktna napomena o potrebnom povećanju efikasnosti sudova i smanjenju broja neriješenih predmeta.

Ova studija daje iscrpnu analizu efikasnosti prvostepenih i drugostepenih sudova u Bosni i Hercegovini. Analiza jasno pokazuje da nastavak primjene postojećih politika vodi u potpunu blokadu pravosuđa, te se predlaže preduzimanje odlučnih aktivnosti usmjerenih na povećanje efikasnosti.

Podaci o protoku predmeta u sudovima, broju sudija i budžetima sudova prikupljeni su za period od 2005. do 2009. godine. Efikasnost sudova je ispitana empirijski, poređenjem sposobnosti sudova da riješe pristigle predmete u razumnom roku i efikasnosti u korištenju sredstava. Dalje, rezultati empirijske analize poređeni su sa oficijelnim indikatorom koji se koristi za ocjenu rada sudova da bi se procijenila njegova adekvatnost. Tokom navedenog perioda (2005-2009. godine) izvršeno je poređenje učinka za sudove pojedinačno kao i za čitav bosanskohercegovački sudski sistem, što je naročito korisno u evaluaciji mogućih izbora politika za poboljšanje efikasnosti u ovom sektoru.

Potrebno je napomenuti da je glavni nedostatak ove studije kvalitet empirijskih podataka. Naime, moguće je da sudski predmeti u istoj kategoriji nisu homogeni. Drugim riječima, moguće je da se predmeti koji spadaju u istu kategoriju razlikuju među sudovima. Također, postoje indicije da su podaci koje neki sudovi dostavljaju VSTV-u netačni, odnosno, u podacima iz nekih sudova broj neriješenih predmeta na kraju godine i na početku naredne godine se razlikuje. Iako su ovi problemi s podacima neke rezultate možda mogli učiniti kolebljivim, kao poređenje efikasnosti dva suda, oni nisu toliko značajni da bi mogli dovesti u pitanje validnost glavnih zaključaka studije.

Drugi nedostatak studije je posmatranje učinka samo kroz efikasnost, dok je kvalitet ostavljen po strani. Razlog ovakvog pristupa je jednostavan: smatra se da je kvalitet rada u pravosuđu adekvatan, dok je glavni problem niska efikasnost.



Studija je organizirana na sljedeći način: u dijelu koji slijedi predstavljena je analiza učinka prvostepenih i drugostepenih sudova. Trend broja neriješenih predmeta u periodu od 2005. do 2009. godine prikazan je u poređenju sa operativnim budžetima u istom periodu, a indikatori učinka su razvijeni i empirijski procijenjeni. Treći dio predstavlja dva moguća pristupa poboljšanja mogućnosti sudova da rješavaju predmete u razumnom roku: 1. dodavanje resursa u pravosuđe, bez promjene upravljanja učinkom i 2. aktivno upravljanje učinkom i dodavanje resursa na osnovu indikatora učinka; zatim se procjenjuju posljedice svakog od mogućih rješenja u smislu dostizanja zacrtanih ciljeva. Posljednji dio sadrži zaključke i preporuke.

Učinak sudova u Bosni i Hercegovini

Pravosudni sistem

Pravosudni sistem u Bosni i Hercegovini sastoji se od 48 prvostepenih sudova, 16 drugostepenih sudova, dva vrhovna suda i jednog suda na državnom nivou - Suda BiH. Svi sudovi su redovni sudovi, što znači da su nadležni za vođenje krivičnih, parničnih, privrednih, upravnih, ostavinskih postupaka itd. Prvostepeni sudovi su općinski i osnovni sudovi, dok drugostepeni (kantonalni i okružni) i vrhovni sudovi uglavnom obnašaju funkciju apelacionih sudova, ako se izuzmu teški krivični predmeti i svi upravni predmeti.

TABELA 1.
Pravosudni sistem u Bosni i Hercegovini*

| | Federacija BiH | Republika Srpska | Brčko Distrikt | Ukupno |
|---------------------|-----------------------|--------------------|------------------|--------|
| Prvostepeni sudovi | 28 općinskih sudova | 19 osnovnih sudova | 1 osnovni sud | 48 |
| Drugostepeni sudovi | 10 kantonalnih sudova | 5 okružnih sudova | 1 apelacioni sud | 16 |
| Vrhovni sudovi | 1 vrhovni sud | 1 vrhovni sud | | 2 |

* Ustavni sudovi i Sud BiH nisu prikazani.

Pošto se samo 1% neriješenih predmeta nalazi u vrhovnim sudovima i Sudu BiH, fokus ove studije su prvostepeni i drugostepeni sudovi.

U prvostepenim sudovima predmeti su razvrstani u sljedećih osam kategorija:

- parnični: sve vrste građanskih sporova, osim privrednih, čiji su predmet ugovori, nekretnine, porodične stvari, naknada štete, neisplaćena potraživanja, sporovi male vrijednosti itd.;
- krivični: predmeti u kojima se sudi za protivzakonita djela, utvrđena zakonom, kojima su ugrožene ili povrijeđene zaštićene društvene vrijednosti; moguće krivične sankcije: kazna zatvora, novčana kazna, uvjetna osuda itd.;
- prekršajni: kršenja javnog poretka ili propisa o ekonomskom i finansijskom poslovanju utvrđena zakonom ili drugim propisima; prekršajne sankcije: novčana kazna, uvjetna osuda, ukor i zaštitne mjere;
- vanparnični: raspravljanje zaostavštine, dioba stvari i nekretnina u suvlasništvu, uređenje međa, dioba stvari prodajom, oduzimanje i vraćanje poslovne sposobnosti itd.;
- izvršni: izvršenje na osnovu izvršne sudske odluke i vjerodostojne isprave;
- privredni: sporovi između privrednih subjekata koji se odnose na prava i obaveze po osnovu pravnog prometa roba, usluga, vrijednosnih papira, vlasničkih i drugih stvarnih prava na nekretninama; sporovi iz autorskog prava, srodnih prava i prava industrijske svojine;

sporovi nastali povodom djela za koja se tvrdi da predstavljaju nelojalnu konkurenciju ili monopolistički sporazum; postupci stečaja i likvidacije, u skladu sa zakonom, kao i svi sporovi koji nastanu u toku i povodom provođenja postupka stečaja i likvidacije;

- registracije: poslovi upisa u registre pravnih lica, izdavanje potvrda na osnovu registra;
- zemljišno-knjižni: upisivanje nekretnina i stvarnih prava na nekretninama u zemljišne knjige, te izdavanje potvrda o činjenicama sadržanim u zemljišnoj knjizi.

U drugostepenim sudovima predmeti su razvrstani u sljedeće tri kategorije:

- građanski: postupanje po pravnim lijekovima protiv odluka prvostepenih sudova;
- krivični: odlučivanje po žalbama protiv odluka prvostepenih sudova u krivičnim predmetima (za krivična djela za koja je zakonom propisana kazna zatvora niža od 10 godina ili novčana kazna), suđenje u prvom stepenu za krivična djela (za koja je zakonom propisana kazna zatvora duža od 10 godina);
- upravni: odlučivanje u svim upravnim sporovima, tj. sudska kontrola konačnih upravnih akata.

Neriješeni predmeti

TABELA 2. Neriješeni predmeti u periodu od 31. 12. 2004. do 31. 12. 2009. godine.

Prvostepeni sudovi (Panel A) i drugostepeni sudovi (Panel B)

Broj neriješenih predmeta u sudovima glavni je indikator zdravlja pravosudnog sistema. Veliki broj neriješenih predmeta u odnosu na broj riješenih predmeta tokom godine povlači za sobom dugo čekanje suđenja u novom predmetu. Rastući broj neriješenih predmeta znači da sudovi riješe manji broj predmeta nego što ih zaprimе. Naredna tabela pokazuje broj neriješenih predmeta u periodu od 31. 12. 2004. do 31. 12. 2009. godine.

| | 31.12.2004. | 31.12.2005. | 31.12.2006. | 31.12.2007. | 31.12.2008. | 31.12.2009. |
|------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Panel A: Prvostepeni sudovi | | | | | | |
| Parnični | 199.650 | 207.649 | 214.490 | 235.432 | 251.302 | 278.110 |
| Vanparnični | 51.560 | 54.941 | 55.207 | 50.838 | 48.399 | 54.452 |
| Krivični | 29.970 | 24.499 | 24.527 | 24.816 | 26.303 | 25.231 |
| Izvršni | 94.279 | 115.065 | 119.836 | 184.080 | 180.153 | 189.195 |
| Privredni | 45.589 | 51.659 | 48.612 | 45.901 | 41.174 | 41.004 |
| Registracija | 1.153 | 4.309 | 2.354 | 2.847 | 2.687 | 2.212 |
| Ukupno | 422.201 | 458.122 | 465.026 | 543.914 | 550.018 | 590.204 |
| Prekršajni* | 0 | 391.434 | 380.904 | 250.648 | 169.320 | 162.561 |
| Komunalni** | 601.927 | 734.638 | 962.314 | 1.014.890 | 1.315.291 | 1.396.455 |
| Zemlj.-knjižni | 96.055 | 92.320 | 74.666 | 68.088 | 61.797 | 57.467 |
| Zajedno | 1.120.183 | 1.676.514 | 1.882.910 | 1.877.540 | 2.096.426 | 2.206.687 |
| Panel B: Drugostepeni sudovi | | | | | | |
| Građanski | 23.184 | 21.391 | 19.547 | 19.666 | 23.004 | 22.413 |
| Krivični | 5.383 | 3.247 | 4.974 | 3.325 | 2.255 | 1.942 |
| Upravni | 2.568 | 7.955 | 7.370 | 6.090 | 6.229 | 6.307 |
| Ukupno | 31.135 | 32.593 | 31.891 | 29.081 | 31.488 | 30.662 |

* Prekršajni predmeti su 2005. godine bili u nadležnosti specijaliziranih sudova.

** Broj predmeta na 1. 1. 2005. dobijen je procjenom; uvršteni su samo izvršni predmeti, odnosno parnični i privredni predmeti za naplatu komunalnih usluga nisu izuzeti iz redovnih predmeta.



Ukupan broj neriješenih parničnih, vanparničnih, krivičnih, izvršnih i predmeta registracije poslovnih subjekata se, u periodu od 2005. do 2009. godine, povećao za 40%. Najviše se zapaža trend rasta broja neriješenih parničnih (ukupan rast od 39%) i izvršnih predmeta (ukupan rast od 100%).

Osim ovih osnovnih sudskih kategorija predmeta, prvostepeni sudovi su nadležni i za komunalne, prekršajne i zemljišno-knjižne predmete. Komunalni predmeti su ustvari neplaćeni računi za komunalije. Broj neriješenih predmeta ove vrste je dosegao 1,4 miliona i ubrzano raste. VSTV se zalaže da se ovi predmeti ne rješavaju u sudovima (VSTV, 2008). Zemljišno-knjižne predmete rješava nesudijsko osoblje, dok prekršajni predmeti uključuju značajan broj jednostavnih predmeta koji se odnose na izvršenje prekršajnih sankcija, a također ih rješava nesudijsko osoblje. Prvostepeni sudovi postali su nadležni za prekršajne predmete nakon reforme prekršajnih sudova u 2006. godini. Reforma je značajno poboljšala procedure za rješavanje prekršajnih predmeta i time drastično smanjila priliv prekršajnih predmeta u sudove, što je rezultiralo drastičnim smanjenjem broja neriješenih prekršajnih predmeta.

Na 31. 12. 2009. godine prvostepeni sudovi imali su ukupno 2,2 miliona neriješenih predmeta, od čega se na komunalne predmete odnosi 1,4 miliona. Također, drugostepeni sudovi imali su više od 30.000 neriješenih predmeta. Na taj način, veliki broj neriješenih predmeta se akumulirao godinama i još uvijek raste. Ovaj je problem prepoznala i Evropska unija i lokalne vlasti. Značajno smanjenje neriješenih predmeta definirano je kao strateški cilj u VSTV-ovom strateškom planu (VSTV, 2009a), kao i u Strategiji za reformu sektora pravosuđa Bosne i Hercegovine 2008-2012. (2006).

Evropska komisija tvrdi da je povećanje odgovornosti i efikasnosti pravosuđa jedan od glavnih izazova u naporima da se Bosna i Hercegovina pridruži Evropskoj uniji (EK, 2009a). Nadalje, u svom posljednjem izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine u procesu pridruživanja, Evropska komisija se osvrće na veliki broj neriješenih predmeta u sudovima i ukazuje na urgentnost preduzimanja akcije da se on smanji (EK, 2009b). Ove su primjedbe praktično nepromijenjene od prethodnog izvještaja (EK, 2008), što ukazuje na to da je napredak u rješavanju neriješenih predmeta beznačajan.

Finansiranje sudova

Broj neriješenih predmeta je konačna posljedica okolnosti u kojima sud radi. Može biti posljedica manjka finansijskih sredstava (npr., broj sudija je nedovoljan) i/ili neefikasnog korištenja resursa. Zbog toga je bitno analizirati finansijska sredstva, odnosno resurse koji su sudovima na raspolaganju.

Sudovi se u potpunosti finansiraju iz javnih sredstava. Svaki sud ima vlastiti budžet za fiskalnu godinu, koja traje od 01. 01. do 31. 12. Oko 75% budžeta sudova se troši na osoblje (sudije i dodatno osoblje), oko 22% odlazi za druge operativne troškove, a preostalih 3% se koristi za kapitalne investicije.

U narednoj tabeli predstavljeni su operativni budžeti (tj. kapitalni rashodi su predstavljeni posebno) prvostepenih i drugostepenih sudova u periodu od 2005. do 2009. godine.

| | u KM | | | | |
|-------------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. |
| Panel A: Prvostepeni sudovi | | | | | |
| Plaće i naknade | 45.163.627 | 57.194.379 | 73.867.503 | 78.698.929 | 78.892.164 |
| Ostali tekući troškovi | 13.332.421 | 16.377.389 | 21.460.016 | 20.954.621 | 19.332.170 |
| Operativni budžet | 58.496.048 | 73.571.768 | 95.327.519 | 99.653.550 | 98.224.334 |
| Kapitalni izdaci | 1.164.621 | 1.211.463 | 2.363.969 | 3.088.673 | 1.136.419 |
| Panel B: Drugostepeni sudovi | | | | | |
| Plaće i naknade | 18.587.426 | 19.813.576 | 21.614.873 | 23.809.074 | 23.777.187 |
| Ostali tekući troškovi | 4.876.443 | 4.707.827 | 6.355.710 | 6.140.957 | 5.609.100 |
| Operativni budžet | 23.463.869 | 24.521.402 | 27.970.583 | 29.950.031 | 29.386.287 |
| Kapitalni izdaci | 463.148 | 633.015 | 725.207 | 751.579 | 249.558 |
| Ukupno operativni budžeti | 81.959.917 | 98.093.170 | 123.298.102 | 129.603.581 | 127.610.621 |

TABELA 3. Budžeti sudova u periodu 2005-2009. Prvostepeni sudovi (Panel A) i drugostepeni sudovi (Panel B)

Ukupni operativni budžeti sudova od 2005. do 2009. godine porasli su za 56%. Operativni budžeti prvostepenih sudova povećali su se za 68%, dok su se budžeti drugostepenih sudova povećali za 25% u istom periodu.

Alternativni način posmatranja resursa koji su sudovima na raspolaganju jeste broj sudija. Kako veći dio sudskih rashoda čine troškovi zaposlenih, broj sudija i budžet su veoma povezani - koeficijent korelacije između ovih dviju varijabli je preko 90%. Postoje dvije kategorije sudija: profesionalne, odnosno redovne sudije, koje su imenovane doživotno, i dodatne sudije, koje su imenovane na period od dvije godine da rade na zaostalim predmetima. Također, u prvostepenim sudovima postoje sudski stručni saradnici, koji su od 2006. godine ovlašteni za rad na određenim predmetima (tj. sporovima male vrijednosti, ostavinama, izvršnim predmetima itd.). Stručne saradnike također imenuje VSTV. Sljedeća tabela pokazuje broj redovnih sudija, dodatnih sudija i stručnih saradnika u sudovima od 2005. do 2009. godine.

TABELA 4. Broj nosilaca sudskih funkcija 2005-2009. Prvostepeni sudovi (Panel A) i drugostepeni sudovi (Panel B)

| | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Panel A: Prvostepeni sudovi | | | | | |
| Redovne sudije | 403 | 450 | 554 | 550 | 549 |
| Dodatne sudije | 9 | 30 | 35 | 49 | 59 |
| Stručni saradnici | 0 | 22 | 114 | 122 | 119 |
| Ukupno | 411 | 502 | 703 | 721 | 726 |
| Panel B: Drugostepeni sudovi | | | | | |
| Redovne sudije | 160 | 166 | 168 | 168 | 169 |
| Dodatne sudije | 2 | 5 | 11 | 16 | 20 |
| Ukupno | 162 | 171 | 179 | 184 | 189 |
| Zajedno | 573 | 673 | 882 | 905 | 916 |



U skladu s porastom budžeta, ukupan broj nosilaca sudskih funkcija (sudije i stručni saradnici) značajno je porastao. U svim sudovima, ukupan broj nosilaca sudskih funkcija porastao je za 58%, od 573 u 2005. godini na 916 u 2009. godini. Brzina rasta bila je značajno veća u prvostepenim sudovima (77%) nego u drugostepenim sudovima (17%). Ovo se djelimično može objasniti pripajanjem prekršajnih sudova prvostepenim sudovima, koje se desilo u 2006. godini. Ukupan broj dodatnih sudija se povećao sa 11 na 79. Funkcija sudskog stručnog saradnika uspostavljena je 2006. godine, a njihov broj je porastao sa 22 u 2006. godini na 119 u 2009. godini.

Mjerenje učinka sudova

Učinak sudova se treba posmatrati sa više aspekata. CEPEJ (CEPEJ, 2008) koristi dva osnovna indikatora - odnos riješenih i zaprimljenih predmeta i vrijeme trajanja postupka, koji su objašnjeni u nastavku. Nacionalni centar za državne sudove (NSCS, 2009) razvio je sistem za mjerenje učinka sudova, koji se sastoji od deset indikatora, nazvanih CourTools, koji također sadrže odnos riješenih i zaprimljenih predmeta i vrijeme trajanja postupka, ali i trošak po predmetu, koji se koristi u ovoj analizi⁵.

Indikator protoka predmeta predstavlja broj riješenih predmeta izražen kao procenat zaprimljenih predmeta. Izračunava se kao:

$$C = \frac{\text{broj riješenih predmeta}}{\text{broj zaprimljenih predmeta}}$$

Ako je indikator protoka 1 ili 100%, to znači da sud rješava isti broj predmeta koji zaprimi u određenom periodu. Ako je ovaj odnos iznad 1 ili 100%, sud rješava veći broj predmeta nego što zaprimi i tako smanjuje zaostatke iz prethodnog perioda. S druge strane, indikator protoka manji od 1 znači povećanje broja neriješenih predmeta i treba se smatrati potencijalnim problemom. Prosječni indikatori predmeta po kategorijama za prvostepene i drugostepene sudove prikazani su u tabeli 5.

TABELA 5. Prosječni indikatori protoka predmeta 2005-2009.
Prvostepeni sudovi (Panel A) i drugostepeni sudovi (Panel B)

| Panel A: Prvostepeni sudovi | | | | | |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. |
| Parnični | 94% | 95% | 85% | 87% | 81% |
| Privredni | 78% | 116% | 114% | 120% | 101% |
| Vanparnični | 94% | 99% | 107% | 105% | 90% |
| Krivični | 101% | 100% | 99% | 98% | 100% |
| Izvršni | 53% | 94% | 73% | 55% | 82% |
| Registracije | 82% | 110% | 98% | 101% | 103% |
| Panel B: Drugostepeni sudovi | | | | | |
| Građanski | 100% | 97% | 99% | 90% | 102% |
| Krivični | 104% | 108% | 110% | 108% | 102% |
| Upravni | 58% | 108% | 120% | 98% | 99% |

Indikator protoka predmeta za parnične i izvršne predmete u prvostepenim sudovima je ispod 100% u posmatranom periodu, od 2005. do 2009. godine. To jasno ukazuje na činjenicu da

⁵ Ostalih sedam indikatora koje predlaže Nacionalni centar za državne sudove su:

1. Pristup pravdom, koji, u izlaznim anketama, procjenjuju korisnici suda da bi se odredila pristupačnost i pravdom suda, jednakost i poštovanje.
2. Zadovoljstvo zaposlenika suda, mjereno ocjenom zaposlenih u vezi s kvalitetom radne sredine i odnosima između osoba i uprave.
3. Starost neriješenih predmeta, indikator koji se izražava kao broj dana od kada je predmet zaprimljen do dana mjerenja.
4. Izvjesnost datuma suđenja, indikator koji pokazuje koliko se puta zakazuje suđenje u predmetima koji su riješeni suđenjem.
5. Pouzdanost i integritet sudskih spisa, odnosno procenat spisa koji se mogu izvući u okviru postavljenih rokova i uskladiti sa standardima potpunosti i tačnosti sadržaja.
6. Prikupljanje novčanih kazni, indikator definiran kao plaćanja koja su prikupljena i distribuirana u predviđenim rokovima, a izražen kao procenat ukupnog broja dostupnih potencijalnih porotnika. Korištenje porotnika je stopa u kojoj su potencijalni porotnici korišteni barem jednom u suđenju.
7. Efektivno korištenje porotnika, indikator koji se mjeri u dva oblika. Prinos porotnika je broj građana koji su izabrani u porotu, koji su kvalificirani i služe u toj ulozi, a izražen je kao procenat ukupnog broja dostupnih potencijalnih porotnika. Korištenje porotnika je stopa u kojoj su potencijalni porotnici korišteni barem jednom u suđenju.

Prve dvije od nabrojanih sedam mjera traže ispitivanje korisnika suda i zaposlenih o tome koliko su zadovoljni. Treća i četvrta mjera zahtijevaju podatke koji trenutno nisu dostupni u sudovima u Bosni i Hercegovini. Peta mjera zahtijeva pristup sudskim spisima, koji nije dozvoljen neovisnim istraživačima. Na kraju, posljednje dvije mjere ne mogu se primijeniti u Bosni i Hercegovini jer sudovi nisu nadležni za prikupljanje novčanih kazni, a korištenje porotnika nije uobičajeno.

prvostepeni sudovi nisu sposobni na vrijeme riješiti ove predmete i zato njihov broj raste. S druge strane, indikator protoka predmeta u drugim kategorijama uglavnom je iznad 100%. U drugostepenim sudovima, indikator protoka za sve kategorije je oko 100%.

Indikator vremena trajanja postupka definira se kao prosječno vrijeme potrebno da se riješe svi neriješeni predmeti. Ovaj indikator jasno ilustrira ozbiljnost problema u sudovima u Bosni i Hercegovini. Prema ovom indikatoru, baziranom na podacima za 2006. godinu, Bosna i Hercegovina je stavljena na posljednje mjesto među 48 zemalja Vijeća Evrope. Izračunava se kao:

$$T = \frac{\text{broj neriješenih predmeta}}{\text{broj riješenih predmeta u prethodnom periodu}}$$

Ovaj odnos jednostavno pokazuje koliko je vremena potrebno da sud riješi sve predmete, ako se uzme u obzir dinamika rješavanja u posljednjem periodu. Naprimjer, ako je sud riješio 100 predmeta tokom 2008. godine i ima 300 neriješenih predmeta na dan 31. 12. 2008. godine, ovaj bi indikator pokazao da su potrebne tri godine da sud riješi sve predmete.

Naredna tabela (tabela 6) pokazuje raspon vremena trajanja postupka, odnosno pokazuje najduže i najkraće trajanje postupka među sudovima, za prvostepene i drugostepene sudove u periodu od pet godina (2005-2009).

TABELA 6. Raspon trajanja postupka u sudovima 2005-2009. Prvostepeni sudovi (Panel A) i drugostepeni sudovi (Panel B)

| | u godinama | | | | |
|--------------|------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | Panel A: Prvostepeni sudovi | | | | |
| | 2005. | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. |
| Maks. | | | | | |
| Parnični | 7,0 | 3,8 | 5,2 | 5,6 | 7,0 |
| Privredni | 10,0 | 12,9 | 3,3 | 2,8 | 3,1 |
| Vanparnični | 3,6 | 3,7 | 3,5 | 2,2 | 3,1 |
| Krivični | 1,7 | 2,4 | 1,0 | 2,6 | 1,7 |
| Izvršni | 5,7 | 16,9 | 16,0 | 30,4 | 30,1 |
| Registracije | 1,3 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,2 |
| Min. | | | | | |
| Parnični | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,4 |
| Privredni | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Vanparnični | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Krivični | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Izvršni | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,2 |
| Registracije | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | Panel B: Drugostepeni sudovi | | | | |
| Maks. | | | | | |
| Građanski | 1,7 | 1,8 | 1,9 | 1,8 | 1,9 |
| Krivični | 1,2 | 2,6 | 1,3 | 0,3 | 0,3 |
| Upravni | 2,6 | 10,0 | 4,8 | 2,0 | 2,1 |
| Min. | | | | | |
| Građanski | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Krivični | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Upravni | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |

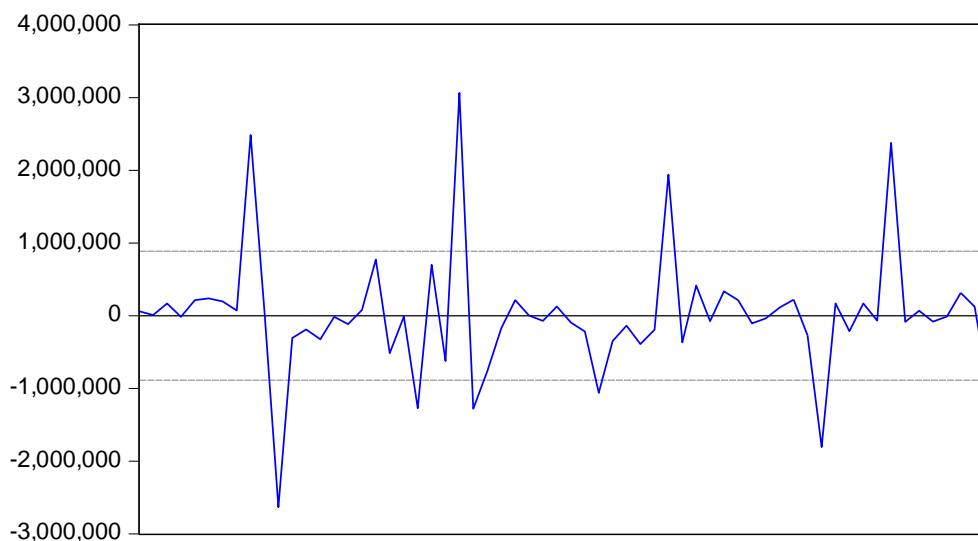


Indikator vremena rješavanja postupka prikazan u tabeli pokazuje da sposobnost rješavanja predmeta u razumnom roku značajno varira među prvostepenim sudovima. Slično brzini rješavanja predmeta, naročito je problematično vrijeme rješavanja parničnih i izvršnih predmeta. U 2009. godini, najduže trajanje postupka za parnične predmete je 7 godina, a za izvršne predmete 30,1 godina. Također, predugim se čini i vrijeme trajanja postupka za privredne i vanparnične predmete.

Maksimalno vrijeme trajanja postupka za građanske i upravne predmete u drugostepenim sudovima također je dugo. S druge strane, čini se da se svi krivični predmeti rješavaju brzo. Navedena dva indikatora pokazuju dva važna aspekta stanja u sudovima. Konstantno nizak indikator protoka predmeta ili dugo trajanje postupka ukazuju na potencijalne probleme koje je potrebno riješiti. Potrebno je naglasiti da indikator protoka ili vrijeme trajanja postupka nisu problemi sami po sebi, nego su to posljedice problema. Kao i broj neriješenih predmeta, ova dva indikatora sama po sebi ne govore ništa o efikasnosti suda. Drugim riječima, vrlo efikasan sud može imati nizak indikator protoka predmeta zbog toga što nema dovoljan broj sudija u odnosu na broj zaprimljenih predmeta. Nizak indikator protoka vodi dugom trajanju postupka. S druge strane, neefikasan sud može imati pohvalne indikatore jednostavno zato što ima prevelik broj sudija. Znači, korištenje samo ova dva indikatora može dovesti do pogrešnih zaključaka. Ova tvrdnja ukazuje na potrebu uvođenja indikatora koji će povezati resurse i rezultate sudova.

Rezultati se mogu mjeriti brojem riješenih predmeta, dok operativni budžeti ili broj sudija mogu služiti kao resursi. Ovdje stičemo do trećeg indikatora, **Troška po predmetu**, koji označava prosječan trošak procesuiranja predmeta, i to po vrsti predmeta. Trošak po predmetu pokazuje koliko se budžetskih sredstava prosječno troši na rješavanje predmeta. To je jasan indikator efikasnosti, tj. sud sa troškom koji je veći od prosječnog se smatra neefikasnim. S druge strane, sud koji ima manje troškove od prosječnih može se smatrati efikasnim. Trošak po predmetu je procijenjen na bazi podataka za četiri godine (2006-2009). Podaci o protoku predmeta uzeti su iz godišnjih izvještaja VSTV-a, dok su budžeti sudova prikupljeni iz službenih novina i zvaničnih vladinih izvještaja o izvršavanju budžeta. Glavni rezultati analize predstavljeni su u nastavku, a detaljna metodologija u Prilogu 1 ove studije.

Pregledom troška po predmetu možemo primijetiti da se efikasnost sudova značajno razlikuje. Na sljedećem grafikonu predstavljene su razlike između budžeta koji se dobija na osnovu prosječnog troška po riješenom predmetu i stvarnih budžeta drugostepenih sudova.

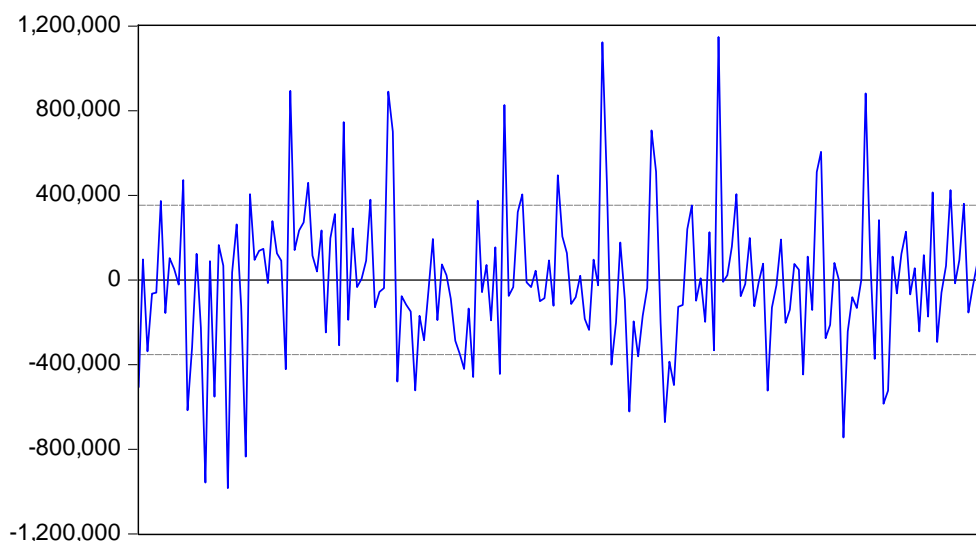


GRAFIKON 2. Razlika između budžeta impliciranih indikatorom troška po predmetu i stvarnih budžeta drugostepenih sudova

Sa ciljem objašnjenja korištene metodologije pretpostavimo da prosječan trošak po predmetu u drugostepenim sudovima iznosi 500 KM. Iz ovog proizlazi da bi sud koji je riješio 1.000 predmeta tokom godine u prosjeku trebao potrošiti 500.000 KM budžetskih sredstava (1.000 predmeta x 500 KM). U slučaju da je određeni sud potrošio 500.000 KM, odnosno ukoliko je stvarno izvršenje budžeta jednako budžetu koji proizlazi iz indikatora troška po predmetu, tada bi razlika predstavljena na grafikonu iznad iznosila nulu. Stvarno izvršenje budžeta od 600.000 KM impliciralo bi razliku od 100.000 KM, što bi se moglo interpretirati na način da se potrošnja budžetskih sredstava u iznosu od 100.000 KM ne može obrazložiti brojem riješenih predmeta. S druge strane, stvarno izvršenje budžeta u iznosu od 400.000 KM impliciralo bi iznadprosječnu efikasnost jer je sud potrošio 100.000 KM manje od onoga što bi se moglo opravdati brojem riješenih predmeta. Najveća pozitivna razlika u posmatranom periodu, koja indicira neefikasnost, iznosila je 3,1 milion KM ili 47% stvarnog operativnog budžeta. Ovo znači da je jedan drugostepeni sud imao godišnje troškove veće od prosjeka ili troškove koji se ne mogu opravdati brojem riješenih predmeta u iznosu od 3,1 milion KM. Najveća negativna razlika, koja ukazuje na visoku efikasnost, iznosila je 2,6 miliona KM ili 86% operativnog budžeta. Ova je analiza ukazala na postojanje značajnih razlika u troškovnoj efikasnosti drugostepenih sudova, što predstavlja dobru polaznu tačku za detaljniju analizu, u kojoj bi bila uzeta u obzir i druga dva indikatora.

Ista analiza, bazirana na podacima za četiri godine (2006-2009), napravljena je za prvostepene sudove. Razlika između budžeta impliciranih indikatorom troška po predmetu i stvarnih budžeta prvostepenih sudova ilustrirana je na sljedećem grafikonu.

GRAFIKON 3. Razlika između budžeta impliciranih indikatorom troška po predmetu i stvarnih budžeta prvostepenih sudova



Grafikon jasno ukazuje na značajnu razliku u troškovima za rješavanje predmeta u prvostepenim sudovima. Najveća pozitivna razlika je 1,1 milion KM ili 30% stvarnog budžeta, dok najveća negativna razlika iznosi 984.000 KM ili 44% stvarnog budžeta. Kao i u analizi za drugostepene sudove, pozitivna razlika ukazuje na troškove koji ne mogu biti opravdani brojem riješenih predmeta, dok negativne razlike ukazuju na iznadprosječnu efikasnost.

Postojeća politika upravljanja učinkom sudova

Centralni dio trenutne politike za upravljanje učinkom sudova jesu sudske norme koje određuje VSTV. Norme definiraju broj predmeta koje svaki sudija treba riješiti mjesečno, a indikator učinka je mjera ostvarenja norme. Ukoliko je broj riješenih predmeta isti kao što je definirano



normom, tada će indikator učinka iznositi 100%. Također, ukoliko broj riješenih predmeta iznosi 120% broja određenog normom, tada će indikator učinka biti 120%. Indikator učinka na nivou suda jednostavni je prosjek indikatora učinka pojedinačnih sudija. Potrebno je naglasiti da indikatori učinka imaju zanemarljivu ulogu u procesima upravljanja. Nije predviđena nagrada za prebacivanje norme niti postoji sankcija za konstantno neostvarivanje norme. Iz ovoga proizlazi da je trenutno, u biti, politika upravljanja učinkom u sudovima parcijalna. Iznenadjuće je da se značajni resursi troše na mjerenje učinka, a da zatim rezultati tog mjerenja nisu integrirani u procese upravljanja sudovima.

Drugi ključni nedostatak trenutne politike upravljanja učinkom sudova je njena površnost. U mjerenju učinka ulogu igra samo ukupan broj predmeta, dok se složenost predmeta ili način rješavanja ne uzimaju u obzir. Drugim riječima, svi riješeni predmete iste vrste imaju isti značaj u mjerenju učinka bez obzira na njihovu složenost i na to da li su riješeni donošenjem presude ili korištenjem skraćenih procedura odlučivanja u predmetima: donošenjem presude zbog propuštanja, donošenjem presude na osnovu priznanja ili na osnovu odricanja, donošenjem odluke o odbacivanju iz proceduralnih razloga, donošenjem odluke o odbacivanju zbog nastupanja zastarjelosti u predmetu. Također, postojeći sistem mjerenja učinka ne prepoznaje takozvane tipske predmete, tj. veliki broj predmeta pokrenutih protiv iste stranke koji se temelje na istom pravnom i činjeničnom osnovu. U takvim okolnostima, rješavanje složenih predmeta, tj. predmeta čije rješavanje traje duže i za koje je potrebna veća pravna ekspertiza, se odlaže, što doprinosi povećanju broja neriješenih predmeta u sudovima.

U sljedećoj tabeli prikazani su podaci o načinu rješavanja parničnih i privrednih predmeta u prvostepenim sudovima.

TABELA 7. Način rješavanja parničnih i privrednih predmeta u prvostepenim sudovima

| | 2005. | | 2006. | | 2007. | | 2008. | | 2009. | |
|---------------------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| Meritorno riješeni predmeti | 30.079 | 21% | 33.472 | 25% | 37.424 | 27% | 34.817 | 25% | 35.795 | 27% |
| Procesno riješeni predmeti | 112.202 | 79% | 101.160 | 75% | 98.945 | 73% | 101.847 | 75% | 98.952 | 73% |
| Ukupan broj riješenih predmeta | 142.281 | 100% | 134.632 | 100% | 136.369 | 100% | 136.664 | 100% | 134.747 | 100% |

Broj riješenih predmeta u meritumu iznosi između 21% i 27%, što jasno ukazuje na nedostatak postojeće politike upravljanja učinkom u sudovima. Indikator učinka samo djelimično uzima u obzir rad na najvažnijim predmetima, a može se reći i da je kontraproduktivan jer motivira sudije da rade na jednostavnim predmetima radi ostvarivanja veće norme.

Direktna posljedica spomenutih propusta politike mjerenja učinka jest da, gledajući ostvarenje norme, virtualno svi sudovi ostvaruju izuzetne rezultate, iako se, s druge strane, produžuju rokovi potrebni za rješavanje predmeta a i raste broj neriješenih predmeta. Sljedeća tabela pokazuje pregled ostvarenja norme u sudovima od 2006. do 2009. godine.

TABELA 8. Ostvarenje norme u sudovima 2006-2009. Prvostepeni sudovi (Panel A) i drugostepeni sudovi (Panel B)

| | 2006. | 2007. | 2008. | 2009. |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Panel A: Prvostepeni sudovi* | | | | |
| Prosjek | 152% | 162% | 149% | 156% |
| Maksimum | 203% | 345% | 334% | 238% |
| Minimum | 102% | 95% | 47% | 112% |
| Standardna devijacija | 26% | 44% | 37% | 28% |
| Sudovi iznad 100% | 46 | 46 | 47 | 48 |
| Sudovi ispod 100% | 0 | 2 | 1 | 0 |
| Panel B: Drugostepeni sudovi** | | | | |
| Prosjek | 137% | 139% | 148% | 145% |
| Maksimum | 171% | 187% | 192% | 190% |
| Minimum | 107% | 69% | 97% | 88% |
| Standardna devijacija | 18% | 30% | 24% | 25% |
| Sudovi iznad 100% | 15 | 14 | 15 | 14 |
| Sudovi ispod 100% | 0 | 1 | 1 | 1 |

* Podaci o ostvarenju norme za Općinski sud u Sarajevu i Osnovni sud u Modrič i u 2005. g. nedostaju.

** Podaci o ostvarenju norme u Apelacionom sudu u Brčkom u 2006, 2007. i 2009. g. nedostaju.

Maksimalno ostvarena norma u prvostepenim sudovima iznosila je između 203% i 345% u posmatranom periodu, dok samo dva odnosno jedan od 48 sudova nije ostvario normu u 2007. odnosno 2008. godini. Slično tome, maksimalno ostvarena norma u drugostepenim sudovima iznosila je između 170% i 192%. Svi su sudovi prebacili normu u 2005. godini, dok samo jedan od 16 sudova nije ostvario normu u 2007, 2008. i 2009. godini. Uzimajući u obzir prethodno izložene suprotstavljene trendove rasta broja neriješenih predmeta uz rast operativnih budžeta, izvrsni rezultati koji proizlaze iz ostvarenja norme ukazuju na to da je trenutna politika upravljanja učinkom sudova u potpunosti neadekvatna.

Neadekvatnost ostvarenja norme kao indikatora uspješnosti također se može jasno pokazati ako se komparira s prethodno spomenutim indikatorima uspješnosti. Sljedeća tabela pokazuje usporedbu dva indikatora učinka za najbolje i najlošije sudove po ostvarenju norme u 2009. godini.

TABELA 9. Usporedba ostvarenja norme i indikatora učinka Prvostepeni sudovi (Panel A) drugostepeni sudovi (Panel B)

| | Ostvarenje norme | Trošak po predmetu | Indikator protoka* | Indikator vremena* |
|------------------------------|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Panel A: Prvostepeni sudovi | | | | |
| Najveće ostvarenje norme | 238% | 16% | 66% | 1.4 |
| Najmanje ostvarenje norme | 112% | 14% | 86% | 1.0 |
| Panel B: Drugostepeni sudovi | | | | |
| Najveće ostvarenje norme | 190% | -12% | 1 | 0,2 |
| Najmanje ostvarenje norme | 88% | 40% | 1 | 0 |

* za parnične i građanske predmete



Najveća ostvarena norma za 2009. godinu u prvostepenim sudovima iznosila je 238%, dok je najmanje ostvarenje norme iznosilo 112%. Kontradiktorno zaključku koji se može izvesti iz ostvarenja norme, sud koji je ostvario najmanju normu ostvario je i bolji trošak po predmetu od suda s najvećim ostvarenjem norme. Drugim riječima, indikator troška po predmetu indicira da je sud s najmanjim ostvarenjem norme bio troškovno efikasniji od suda s najvećim ostvarenjem norme. Također, prvostepeni sud s najmanjim ostvarenjem norme imao je povoljniji indikator protoka predmeta i indikator vremena potrebnog za rješavanje predmeta od suda sa ostvarenom najvećom normom. Razlika između drugostepenih sudova s najvećim i najmanjim ostvarenjem norme bila je logičnija. Iako nije bilo značajne razlike u indikatoru protoka i indikatoru vremena potrebnog za rješavanje predmeta, drugostepeni sud s najvećim ostvarenjem norme imao je superiorne troškove po predmetu u odnosu na sud s najmanjim ostvarenjem norme.

Politike za unapređenje učinkovitosti sudova

Glavni su ciljevi politike upravljanja učinkom:

1. Svi neriješeni predmeti i predmeti koji će biti zaprimljeni moraju biti riješeni u razumnom vremenskom roku.
2. Sudski predmeti se trebaju rješavati efikasno („učiniti više s manje resursa“).

Prvi cilj proizlazi iz Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, relevantnih odredbi pravnog okvira u Bosni i Hercegovini, uvjeta za pridruživanje EU, kao i iz Strateškog plana VSTV-a BiH i Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini. U osnovi, postavljanjem ovakvog cilja sudovima se nastoji osigurati dovoljno resursa kako bi mogli rješavati sve predmete u razumnom vremenskom roku. Drugi cilj prepoznaje da su finansijski i materijalni resursi ograničeni i da ih sudovi moraju efikasno koristiti.

Sudski sistem trenutno nije na putu da ostvari bilo koji od gore navedenih ciljeva. Većina sudova nije u stanju rješavati svoje predmete u razumnom roku. Obim ovog problema najveći je u velikim urbanim centrima, kao što su Sarajevo i Banja Luka. Budući da je sudski sistem Bosne i Hercegovine relativno najskuplji u Evropi, postojeća politika očigledno ne može postići cilj efikasnosti. Također, ako se postojeća politika zadrži, broj neriješenih predmeta u sudovima će nastaviti rasti, čime će im još više biti otežano ostvarivanje prvog cilja.

Shodno tome, zadržavanje postojeće politike, čak i kratkoročno, postaje neodrživo, što donosiocima politike ostavlja samo dvije mogućnosti. Prva bi alternativa bila da se ulože dodatna sredstva u sudski sistem kako bi se ostvario cilj rješavanja predmeta u razumnom vremenskom roku, pri čemu bi se zanemarila efikasnost. Druga je alternativa da se sveobuhvatno izmijeni politika upravljanja rezultatima rada sudova i da im se dodatni resursi dodjeljuju upravo na osnovu njihovog učinka.

Politika povećanja resursa: zadržati postojeću politiku upravljanja učinkom sudova i uvećati raspoložive resurse sudova

Ova politika se provodi od 2005. godine. Politika upravljanja učinkom nije izmijenjena, a stalno su povećavana sredstva koja se dodjeljuju sudskom sistemu. Međutim, značajno povećanje sredstava koja se distribuiraju sudovima nije dovelo do značajnog smanjenja broja neriješenih predmeta i skraćenja trajanja vremena potrebnog za njihovo rješavanje. Zapravo, efikasnost se pogoršala ako se uzme u obzir da je, uz povećana sredstva, smanjen broj riješenih predmeta.

VSTV (VSTV, 2009b) je nedavno donio odluku da se poveća broj sudija. Navedeno povećanje opravdano je postojećom politikom upravljanja učinkom:

- sudije prvostepenih sudova: povećanje od 21% ili 127 sudija, od kojih su 24 redovne sudije i 103 dodatne sudije;
- sudije drugostepenih sudova: povećanje od 34% ili 71 sudija, od kojih su 20 redovne i 51 dodatne sudije;
- stručni saradnici na prvostepenim sudovima: povećanje od 102% ili 138 stručnih saradnika.

Od dodatnih sudija (ukupno 103 u prvostepenim sudovima i 51 u drugostepenim sudovima) očekuje se da riješe sve neriješene predmete za dvije godine, dok se od redovnih sudija očekuje da riješe predmete koji budu zaprimljeni tokom te dvije godine. U skladu s tim, očekuje se da bi cilj rješavanja svih predmeta u razumnom roku bio ostvaren u roku od dvije godine.

Rezultati empirijske analize impliciraju da su očekivani rezultati ovog pristupa veoma upitni. Prije svega, bile bi potrebne godine da se imenuju sve sudije i stručni saradnici, kao i da se sudske zgrade prilagode kako bi se oni mogli smjestiti.

Drugo, pogoršanje rezultata rada do kojeg dolazi nakon povećanja broja sudija, historijski posmatrano, umanjuje pozitivni učinak uvećanog broja sudija. U tom pogledu, preporuka VSTV-a se zasniva na pretpostavci da će nove sudije ostvariti 100% orijentacione norme, međutim, sudije koje su već imenovane ostvaruju mnogo bolji rezultat (oko 150%), sudeći prema postojećoj politici upravljanja učinkom. S obzirom na to da nagrada za dobar učinak nije utvrđena, teško se može očekivati da će prosječni učinak, kako već imenovanih tako i novih sudija, biti značajno drugačiji. Dakle, vjerovatno je da će rezultati rada imenovanih sudija biti pogoršani.

Treće, pošto postojeća politika upravljanja rezultatima rada ne uzima u obzir složenost predmeta u radu u sudovima ili način njihovog rješavanja, sudije će biti motivirane da rješavaju jednostavne predmete ili predmete koji se mogu riješiti procesno, odnosno kroz skraćene procedure, a ne da rješavaju složene predmete. Prema tome, vjerovatno je da će biti složenih predmeta koji neće biti riješeni u okviru razumnog vremenskog roka.

Konačno, dodatno povećanje broja nosilaca sudijske funkcije učinit će sudski sistem u Bosni i Hercegovini, koji je već najskuplji u Evropi, još skupljim. Stav je VSTV-a da će dodatne sudije biti potrebne samo na dvije godine. Međutim, gore navedeni argumenti navode na zaključak da će angažman dodatnih sudija biti potreban duže od dvije godine, jer je teško očekivati da će rad na neriješenim predmetima biti okončan u tom periodu. Zbog nedovoljnog iznosa budžetskih sredstava, nije realno očekivati punu implementaciju ove strategije, što je jasno na temelju stagnirajućih budžeta za fiskalnu 2009. godinu.

Politika usmjerena na rezultate: značajno unaprijediti politiku upravljanja učinkom i povećati resurse na temelju indikatora učinka

Ovaj pristup se bazira na temeljitoj izmjeni politike upravljanja učinkom budući da postojeća politika nije usklađena s proklamiranim ciljevima. Ovo je očigledno kad se u obzir uzme činjenica da je sudski sistem neefikasan i da predmete nije moguće rješavati u razumnom vremenskom roku, iako su njegovi rezultati izvanredni, sudeći prema postojećem sistemu upravljanja rezultatima rada. Čak i kad bismo izostavili efikasnost kao cilj, postoje značajni dokazi da samo povećanje resursa nije odgovarajuće rješenje.



Ovo implicira da je prvi i najvažniji korak ka ostvarenju deklariranih ciljeva razvoj i implementacija odgovarajuće politike za upravljanje rezultatima rada, što bi osiguralo efikasnu upotrebu postojećih resursa.

Postoji obimna akademska literatura o mjerenju učinka i upravljanju učinkom u javnom sektoru, u kojoj se analizira pitanje indikatora učinka kao „opipljivog“ dokaza o rezultatima rada svake organizacije iz javnog sektora i dokaza o podršci odlukama menadžera (npr., Davies, 2004; Halachmi, 2005; De Lancer Julnes i Holzer, 2001). Mjerenje rezultata rada u zapadnim zemljama je od 1980-ih jedna od ključnih inicijativa u okviru reforme javne uprave, što je jedna od praksi u javnom sektoru koja je uvedena isključivo zbog unapređenja efikasnosti, boljeg korištenja ograničenih resursa i ostvarivanja rezultata po principu „vrijednost za novac“.

Mnogi autori pružaju pozitivne dokaze o korištenju mjerenja učinka. U Velikoj Britaniji, naprimjer, sistemi za upravljanje učinkom koriste se više od dvadeset godina i još uvijek se smatraju značajnom karakteristikom reforme javnog sektora, te su i dobro prihvaćeni, dok u isto vrijeme drugi elementi reformskog paketa nisu polučili rezultate (Bovaird i Russell, 2007). Ispravno ustanovljen i implementiran sistem mjerenja učinka može dovesti do ostvarenja koristi za rukovodioce i zaposlenike u javnom sektoru, izabrane zvaničnike i građane (Halachmi, 2005).

Njegove pozitivne efekte, u najkraćem, predstavlja Hans de Bruijn (2007):

1. transparentnost i odgovornost;
2. učenje - organizacije mogu utvrditi uspješna i problematična područja; upoređivanje između institucija može promovirati razmjenu znanja;
3. ocjenjivanje na temelju rezultata rada - može biti veoma motivirajuće, jer zaposlenici dobijaju objektivnu povratnu informaciju o svom učinku;
4. pozitivno i negativno sankcioniranje.

Smatra se da upravljanje učinkom unapređuje internu efikasnost, u smislu korištenja ulaznih komponenti (u našem slučaju: sudije, operativni troškovi) radi ostvarivanja rezultata (riješeni predmeta), što vodi racionalnom planiranju i boljem raspoređivanju sredstava (Talbot, 2005).

Pravilno korištenje indikatora učinka u politici upravljanja rezultatima rada trebalo bi poboljšati javne usluge i osigurati da u organizaciji postoji viši nivo odgovornosti u pogledu njenih izdataka. Što se tiče korištenja prednosti praksi upravljanja učinkom, od ključne je važnosti da donošenje upravljačkih, organizacijskih i finansijskih odluka uključuje postavljanje ciljeva, vremensko i sektorsko poređenje, kao i interno poređenje, između različitih dijelova u okviru jedne organizacije (e.g. Verbeeten, 2008).

Nakon što se utvrde sveobuhvatni indikatori učinka, dodatna sredstva, za kojima, na osnovu praćenja, postoji potreba, trebala bi se dodijeliti sudovima koji ostvare prosječne ili nadprosječne rezultate ili kojima nedostaju resursi s obzirom na broj zaprimljenih ili riješenih predmeta, dok bi obuka i savjeti iz oblasti upravljanja bili ponuđeni sudovima s lošim rezultatima.

Ispravno provođenje ovakve politike bilo bi savršeno usklađeno s deklariranim ciljem rješavanja svih predmeta u razumnom roku. Na ovaj način, pravo građana na suđenje u razumnom roku moglo bi se bolje poštovati. Motivacija za rad na rješavanju složenih predmeta bila bi adekvatna, dok bi rad na tzv. procesnom rješavanju predmeta bio uzet u obzir na odgovarajući način. Također, ovakvom politikom osigurao bi se sveobuhvatan i transparentan okvir za raspoređivanje postojećih finansijskih sredstava, što bi garantiralo njihovu efikasnu upotrebu uz istovremeno unapređenje odgovornosti.

Ovakva bi politika doprinijela stvaranju grupe elitnih sudija i predsjednika sudova, koji bi imali motivaciju i potrebnu ekspertizu za povećanje produktivnosti u sudovima. Ukratko, oni bi predvodili napore da se, u skladu sa indikatorima učinka, rješava što je moguće više predmeta, dok bi predsjednici sudova trebali utvrditi najbolje organizacione mjere kako bi ih podržali u njihovom radu. Bilo bi od suštinske važnosti da se ova grupa propisno nagradi. U tom smislu, VSTV bi trebao donijeti čitav niz relevantnih propisa o napretku u sudijskoj karijeri. U krajnjoj liniji, ova bi grupa postavila visoke profesionalne standarde, koje bi ostali u sudskom sistemu bili dužni ostvarivati tako što bi se prilagodili unaprijeđenim mjerilima za praćenje učinka. Sudije koje ne bi bile voljne da se prilagode unaprijeđenim profesionalnim standardima ili to ne bi bile u stanju, ne bi mogle napredovati u karijeri. Takve bi sudije također bile obavezne da pohađaju dodatnu obuku.

Poređenje politika za unapređenje učinkovitosti sudova

Strategija zadržavanja postojeće politike upravljanja učinkom i nepromijenjenih resursa koji se sada izdvajaju za sudove očigledno je neprihvatljiva jer sudovi ne mogu riješiti sve predmete u razumnom vremenskom roku, te će se ovaj problem, vjerovatno, pogoršavati tokom vremena. Opcija ulaganja sredstava u sudski sistem u okviru postojeće politike upravljanja učinkom teoretski bi poboljšala kapacitet sudova da rješavaju predmete u razumnom vremenskom roku, ali će se ovim pogoršati njihova ukupna efikasnost jer će doći do drastičnog povećanja troškova ionako najskupljeg sudskog sistema u Evropi. Zbog ograničenih finansijskih sredstava i nedovoljnih ljudskih resursa, bilo bi potrebno bar pet godina za primjenu ove opcije na značajnijem nivou, te nije razumno očekivati njenu punu primjenu. U skladu s tim, kroz ovu opciju djelimično će se ostvariti cilj rješavanja svih predmeta u razumnom vremenskom roku, a ona će u potpunosti biti neuspješna u ostvarivanju cilja ekonomičnosti.

Politika zasnovana na rezultatima rada spojila bi politiku upravljanja učinkom sa ciljem efikasnog rješavanja svih predmeta u razumnom vremenskom roku. S obzirom na to da je usmjerena na bolje korištenje postojećih resursa, ova bi opcija prouzrokovala znatno manje troškove u odnosu na prethodnu opciju, uz istovremeno ostvarivanje ciljeva politike. Iako je ova opcija očigledno uspješnija od alternativa, ona bi se suočila s jakim otporom, kao i svaka druga inicijativa za izmjenu praćenja rezultata rada u javnoj administraciji.

Sljedeća tabela ukratko prikazuje glavne karakteristike dviju prethodno analiziranih opcija.

TABELA 10. Poređenje politika za unapređenje učinkovitosti sudova

| | Drastično povećanje resursa | Politika upravljanja učinkom |
|---|---|---|
| Sposobnost rješavanja svih predmeta u razumnom roku | Cilj djelimično ostvaren | Cilj u potpunosti ostvaren |
| Utjecaj na efikasnost | Značajno smanjena | Značajno unaprijeđena |
| Troškovi | Značajno povećanje troškova, preko 20 miliona KM godišnje | Niski troškovi, do 5 miliona KM godišnje |
| Ljudski resursi | Značajno povećanje broja sudija i stručnih saradnika | Umjeren broj stručnih saradnika |
| Vremenski okvir za implementaciju | 5 godina za djelimičnu implementaciju; potpuna implementacija nije realna zbog budžetskih ograničenja | 3 godine za implementaciju |
| Prihvatanje od strane pravosuđa | Visok stepen prihvatanja | Visok stepen odbijanja |
| Prihvatanje od strane drugih organa vlasti | Visok stepen otpora zbog visokih troškova | Visok stepen podrške zbog poboljšanih rezultata |



Zaključci i preporuke

Ova studija pruža jasan dokaz da je postojeća politika upravljanja učinkom izuzetno loša. Potrebno je stvoriti novu politiku upravljanja učinkom, i to na nivou sudije i nivou suda, zasnovanu na principima obrazloženim u nastavku.

Upravljanje učinkom na nivou sudije

1. Predmeti koji su meritorno riješeni trebaju imati veću vrijednost (tj. 90%) u smislu indikatora učinka na nivou sudije, dok bi predmeti koji su procesno riješeni imali manju vrijednost (tj. 10%).
2. Potrebno je osigurati dovoljan broj administrativno-tehničkog osoblja kako bi sudije bile oslobođene od svih administrativnih zadataka, kao i od rada na predmetima koji se rješavaju bez donošenja meritornih odluka, odnosno putem skraćenih procedura.
3. Indikatori učinka na nivou sudije trebaju uzeti u obzir složenost predmeta. Drugim riječima, pri mjerenju učinka složeni predmeti trebaju biti bolje vrednovani u odnosu na manje složene predmete.
4. VSTV bi trebao usvojiti jasne propise o klasifikaciji predmeta prema njihovoj složenosti. Ti bi propisi sadržavali kriterije za praćenje i evaluaciju rada svakog sudije u određenom periodu.
5. VSTV bi trebao usvojiti pravni okvir za napredovanje u sudijskoj karijeri sa ciljem favoriziranja sudija uspješnih u ostvarivanju natprosječnih rezultata u radu na složenim predmetima.
6. Iznadprosječni rezultati trebali bi biti nagrađeni ukoliko je to potrebno da se ostvari cilj rješavanja svih predmeta u razumnom roku. Primjera radi, ostvarivanje iznadprosječnih rezultata bit će neophodno u slučaju privremenog povećanja priliva predmeta u sud.
7. Obuka bi se trebala koristiti kao mehanizam za unapređenje lošeg učinka.
8. Može se očekivati da će se rezultati poboljšati nakon što protekne određeno vrijeme. Odnosno, može se očekivati da će sudije koje budu imenovane ostvarivati lošije rezultate u poređenju s njihovim iskusnijim kolegama, s tim da će se, vjerovatno, njihovi rezultati poboljšati tokom vremena.

Upravljanje učinkom na nivou suda

1. Učinak na nivou suda potrebno je temeljito procjenjivati. Redovno bi se pratili sljedeći indikatori učinka:
 - prosječni rezultati rada sudije,
 - indikator protoka predmeta,
 - potrebno vrijeme za rješavanje predmeta,
 - troškovi po predmetu.
2. Zvanično bi se trebali utvrditi ciljevi po gore navedenim pokazateljima.
3. VSTV bi trebao ustanoviti mehanizam za praćenje sa ciljem osiguranja odgovornosti predsjednika sudova za ostvarivanje gore navedenih ciljeva. VSTV će taj mehanizam koristiti, na veoma transparentan i objektivan način, za redovno praćenje kapaciteta suda za rješavanje svih predmeta kao i za upoređivanje rezultata sudova slične veličine, kako bi mogao odrediti da li je procjenjivani sud bio efikasan tokom određenog perioda. Ovakav mehanizam mogao bi biti korišten i kao sistem za rano upozorenje u cilju prevencije stvaranja zaostataka u radu suda.
4. Odluke o povećanju broja sudija i odluke o finansiranju sudova prije svega bi se zasnivale na indikatorima učinka. Dodatni bi se resursi dodjeljivali efikasnim sudovima (tj. sudovi-

ma s povoljnim indikatorima: trošak po predmetu i prosječni rezultat sudije), što bi samo po sebi predstavljalo podsticaj.

5. Ocjenjivanje predsjednika sudova trebalo bi se zasnivati na indikatorima učinka.
6. VSTV bi trebao usvojiti smjernice za sudove o rješavanju određenih vrsta predmeta u toku određenog broja dana, uz pretpostavku da sudovi moraju prilagoditi svoju internu organizaciju kako bi bili u stanju primijeniti te smjernice.
7. U cilju osiguranja integriteta statističkih podataka i izvještaja o radu sudova, njih bi trebale analizirati i revidirati nezavisne institucije.



Literatura

Bovaird, T., Russell, K. (2007). „Civil service reform in the UK, 1999-2005: revolutionary failure or evolutionary success”. *Public Administration*, 85/2, 301-328.

Commission of the European Communities (2008). *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*. Commission Staff Working Document. Brussels. 05. 11. 2008.

Commission of the European Communities (2009a). *Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010*. Brussels. 14. 10. 2009.

Commission of the European Communities (2009b). *Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report*. Commission Staff Working Document. Brussels. 14. 10. 2009.

Davies, M. (2004). „Performance measurement in the UK Public Sector: understanding performance indicators”. *Journal of Finance and Management in the Public Services*, 3/2, 30-47.

De Bruijn, H. (2007). *Managing Performance In The Public Sector*. Routledge.

De Lancer Julnes, P., Holzer, M. (2001). „Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation”. *Public Administration Review*, 61/6, 693-708.

European Commission for the Efficiency of Justice - CEPEJ (2008). *European judicial systems: Efficiency and quality of justice*. Council of Europe.

European Council (2008). *Bosnia and Herzegovina 2007 European Partnership*. Official Journal of the European Union. 19. 03. 2008.

Halachmi, A. (2005). „Performance measurement: Test the water before you dive in”. *International Review of Administrative Sciences*, 71, 255-266.

Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine (2006). *Strategija za reformu sektora pravde 2008-2012*. Sarajevo

National Centre for State Courts (2009). CourTools (dostupno na: <http://www.courttools.org/>).

Talbot, C. (2005). „Performance management”. U: E. Ferlie, L. E. Lynn, C. Pollitt (ur.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (2006). Godišnji izvještaj za 2005. godinu.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (2007). Godišnji izvještaj za 2006. godinu.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (2008). Godišnji izvještaj za 2007. godinu.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (2009). Godišnji izvještaj za 2008. godinu.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (2010). Godišnji izvještaj za 2009. godinu.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (2009a). Strateški plan 2010-2013?

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (2009b). Prijedlog Radne grupe za analizu sistematizacije pravosudnih funkcija (dostupno na: www.hjpc.ba/pr/preleases/1/?cid=4405,2,1).

Verbeeten, F. (2008). „Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance”. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21/3, 427-454.

World Economic Forum (2008). *Global competitiveness Report 2008-2009*. Geneva

Prilog 1

Metodologija za proračun indikatora troška po predmetu

Predmeti u prvostepenim sudovima klasificirani su u sedam kategorija (krivični, parnični, privredni, vanparnični, izvršni, zemljišno-knjižni i prekršajni), dok su u drugostepenim sudovima predmeti grupirani kao građanski, krivični i upravni. S obzirom na to da budžeti sudova nisu podijeljeni po kategorijama predmeta, ne postoji trivijalan način za izračunavanje indikatora prosječnog troška za rješavanje predmeta ili izračunavanje koliko predmeta iz svake kategorije riješi jedan prosječan sudija. Jedna od mogućnosti za prevazilaženje ovog problema jest korištenje regresione analize.

Pretpostavimo da je Y_{it} izvršenje budžeta, odnosno potrošena budžetska sredstva u sudu i tokom perioda t (kalendarska ili fiskalna godina), a X_{jt} broj riješenih predmeta vrste j . Odnos između potrošenih budžetskih sredstava i broja riješenih predmeta možemo opisati sljedećim izrazom:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_j X_{jt} + \varepsilon_{it}$$

Koeficijenti β_j , koji se numerički izračunavaju, predstavljaju prosječan trošak za rješavanje jednog predmeta svake vrste. Stohastička komponenta ε_{it} predstavlja varijacije u budžetskoj potrošnji koje nisu vezane za broj riješenih predmeta. Ova bi komponenta trebala imati poželjne statističke karakteristike, o kojima se ovdje nije diskutiralo zbog ograničenog prostora.

Procjena indikatora troška po predmetu zasnovana je na podacima iz perioda 2006-2009. godine. Podaci o protoku predmeta preuzeti su iz VSTV-ovih godišnjih izvještaja, dok su podaci o izvršenju budžeta prikupljeni iz zvaničnih vladinih izvještaja.

Izvršenje budžeta i broj riješenih predmeta svake vrste u sudu predstavlja jednu opservaciju. U cilju procjene varijacija u indikatoru troška po predmetu od godine do godine, u model su dodane kontrolne varijable kojima je dodijeljena vrijednost 1, ako se radi o specifičnoj godini, i vrijednost 0 za sve ostale godine.

Nakon ignoriranja triju opservacija zbog nepotpunih podataka, trošak po predmetu u drugostepenim sudovima procijenjen je na osnovu 61 opservacije. Rezultati su predstavljeni u narednoj tabeli.

TABELA 1. Procjena indikatora troška po predmetu u drugostepenim sudovima

| Varijabla | Koeficijent | Std. greška | t-Statistika | Vjer. |
|----------------|-------------|---------------------|--------------|-------|
| Svi predmeti | 497 | 45 | 11.1 | 0.00 |
| Godina 2006. | -96,105 | 318,579 | -0.3 | 0.76 |
| Godina 2007. | 69,891 | 318,428 | 0.2 | 0.83 |
| Godina 2008. | 163,828 | 313,302 | 0.5 | 0.60 |
| C | 91,230 | 271,731 | 0.3 | 0.74 |
| R-2 | 68% | F-statistika | | 31 |
| Korigirani R-2 | 66% | Vjer.(F-statistika) | | 0 |



Predmet analize gore navedenog modela jest veza između ukupnog broja riješenih predmeta i operativnih budžeta. Model objašnjava 68% razlika u operativnim budžetima drugostepenih sudova. Procijenjeni prosječan trošak po predmetu iznosi 497 KM i statistički je značajan s koeficijentom t-statistike preko 11. Kontrolne varijable za godine nisu statistički značajne, što indicira da se trošak po predmetu nije mijenjao iz godine u godinu.

U modelu sa posebno iskazanim brojem riješenih građanskih, krivičnih i upravnih predmeta, jedino broj riješenih građanskih predmeta ima statistički značajnu vezu s potrošenim budžetskim sredstvima. Ovo implicira da se najveći dio resursa troši na procesiranje građanskih predmeta, te stoga nema značajne statističke veze između potrošenih budžetskih sredstava i broja riješenih krivičnih, odnosno upravnih predmeta.

Procjena troška po predmetu u prvostepenim sudovima prikazana je u narednoj tabeli. Model je procijenjen na osnovu podataka od 2006. do 2009. godine (ukupno 191 opservacija).

| Varijabla | Koeficijent | Std. greška | t-Statistika | Vjer. |
|-------------------|-------------|---------------------|--------------|-------|
| Privredni | 474 | 57 | 8.25 | 0.00 |
| Krivični | 73 | 20 | 3.55 | 0.00 |
| Izvršni | 69 | 21 | 3.27 | 0.00 |
| Zemljišno-knjižni | 189 | 17 | 10.79 | 0.00 |
| Parnični | 156 | 32 | 4.81 | 0.00 |
| Prekršajni | 11 | 4 | 2.76 | 0.01 |
| Vanparnični | 11 | 40 | 0.27 | 0.79 |
| Komunalni | 17 | 3 | 6.07 | 0.00 |
| Godina 2006. | -386,557 | 75,915 | -5.09 | 0.00 |
| Godina 2007. | -66,433 | 75,842 | -0.88 | 0.38 |
| Godina 2008. | 15,629 | 73,451 | 0.21 | 0.83 |
| C | 522,121 | 64,766 | 8.06 | 0.00 |
| R-2 | 98% | F-statistika | | 999 |
| Korigirani R-2 | 98% | Vjer.(F-statistika) | | 0 |

TABELA 2. Procjena indikatora troška po predmetu u prvostepenim sudovima

Model objašnjava 98% razlika u budžetima prvostepenih sudova. Koeficijenti za sve vrste predmeta, izuzev vanparničnih, su statistički značajni. Negativna i statistički značajna vrijednost koeficijenta kontrolne varijable za 2006. godinu implicira da su sudovi bili troškovno efikasniji u 2006. godini u odnosu na 2009. godinu. Kontrolne varijable za 2007. i 2008. godinu nisu statistički značajne.



Azra Bećirović je završila postdiplomski studij iz reforme javne uprave na University of the West of England u Bristolu, a njen magistarski rad je na temu mjerenja učinka u sudovima. Od diplomiranja na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu, Azra radi u javnoj administraciji, uključujući i pravosuđe. Trenutno je zaposlena u Ministarstvu finansija Kantona Sarajevo.



Amer Demirović je diplomirao na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu i završio postdiplomsku studiju iz ekonomije, finansija i reforme javne uprave. Trenutno priprema doktorat iz finansija na University of the West of England. Trenutno radi u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH.



Rusmir Šabeta je pravnik s bogatim iskustvom u oblasti pravosudne uprave. Radi za Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH i trenutno obavlja funkciju nacionalnog korespondenta Bosne i Hercegovine u Evropskoj komisiji za efikasnost pravosuđa.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijedjenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživače i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 63 istraživača.