

Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS) je nevladino udruženje eksperata u području evropskih integracijskih procesa, demokratije, ljudskih prava, upravljanja državom, humanitarnih poslova, rodnih studija i religijskih studija. Asocijacija je osnovana u februaru 2003. godine, kao rezultat aktivnosti Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu. ACIPS je proizvod težnje da se na jednom mjestu okupi intelektualni i liderski potencijal magistara ove obrazovne institucije. Članovi organizacije aktivni su u vladinom i nevladinom sektoru, civilnom društvu i međunarodnim organizacijama u BiH i regionu. Primarni interes organizacije jeste buđenje i razvijanje javne svijesti o ključnim temama u društvu kroz sprovođenje istraživačkih i studija javnih politika. Osim direktnog angažmana u kreiranju i istraživanju politika, ACIPS također održava redovnu komunikaciju sa političarima, građanima BiH, predstavnicima NVO sektora i medija.

Dugoročni strateški ciljevi ACIPS-a su:

- Okupiti domaće stručnjake koji će kroz članstvo u ACIPS-u kao i kroz same aktivnosti koje organizacija provodi doprinijeti razvoju bosanskohercegovačkog društva;
- Identificirati najrelevantnija pitanja u procesima evropskih integracija i izazove sa kojima se danas BiH suočava;
- Ostvariti visok standard nezavisnog istraživanja politika, primjenjivog u kontekstu BiH;
- Širiti rezultate istraživanja politika i proistekle stavove relevantnim interesnim stranama i široj javnosti, te zagovarati implementacije ovih rezultata;
- Ostvarivanje dijaloga i saradnje sa drugim institucijama za istraživanje politika, vladama i organizacijama civilnog društva u BiH i širem regionu.

acips@acips.ba
www.acips.ba

KADA ĆE IPA BITI U NAŠIM RUKAMA? Uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU

Sadržaj	
Skraćenice	1
Izvršni sažetak	2
UVOD	4
Metodologija	5
1. NAPREDAK U UVOĐENJU DECENTRALIZOVANOG SISTEMA UPRAVLJANJA U BiH	6
2. DIS IZ PERSPEKTIVE VODITELJA PROJEKATA	7
2.1. Stavovi voditelja projekata	8
2.2. Analiza stavova voditelja projekata	8
3. DIS INSTITUCIONALNE STRUKTURE – ISKUSTVA IZ REGIJE	10
4. KLJUČNE PREPORUKE ZA KREIRANJE POLITIKA	12
Bibliografija	15

Izvršni sažetak

Decentralizovano upravljanje sredstvima pomoći EU (DIS) je srednjoročni cilj Bosne i Hercegovine (BiH) na putu ka kandidatskom statusu, odnosno punopravnom članstvu u Evropskoj uniji. Istraživanje je imalo za osnovni cilj monitoring procesa uspostavljanja DIS-a, te fokusiranje na najveći izazov u procesu – sistem voditelja projekata.

Prvi dio istraživanja je fokusiran na procjenu nedostataka u uspostavljanju sistema DIS-a u postojećim administrativnim strukturama, te evaluaciji kapaciteta da se preuzmu odgovornosti za decentralizovano upravljanje sredstvima EU. Drugi dio istraživanja je analizirao stavove voditelja projekata, koji su bez ikakve dileme ključna veza između svih faza upravljanja projektnim ciklusom, odnosno fondova EU i krajnjih korisnika.

Analitički pregled pokazuje da je napredak u uspostavljanju DIS-a neznatan. Od marta do novembra 2009. godine jedini napredak je u zvaničnim prijedlozima za nominovanje voditelja projekata od strane BiH institucija. I dalje su ostala problematična pitanja pozicije DIPAK-a, nepostojanje Službenika za akreditaciju CAO, revidiranje odluke o imenovanju SOP-a i SO-a, uspostavljanje JIP-ova i Jedinice za monitoring i evaluaciju, nezavisne revizije i operativnih sporazuma. Ono što se može posmatrati kao korak unazad jeste nominovanje prevelikog broja voditelja projekata, ali i činjenica da postoji špekulacija da imenovani SO napušta tu poziciju.

Stavovi i položaj VP-a trebaju biti zabrinjavajući za institucije koje su zadužene za uspostavljanje DIS-a. VP-i smatraju da su preopterećeni poslovima vezanim za upravljanje projektima, da nemaju dovoljno izgrađene kapacitete niti institucionalnu podršku, a posebno je zabrinjavajuće nerazumijevanje problematike od strane njihovih rukovodilaca, ali i Savjeta ministara BiH. Takva situacija je dovela do odbijanja svih VP-a da potpišu Operativne sporazume, a VP-i smatraju da ne mogu da preuzmu odgovornosti, niti da obezbijede institucionalne strukture za implementaciju fondova IPA.

Istraživanje u svom završnom dijelu daje listu preporuka, od kojih su najznačajnije da se što prije imenuju osobe u DIS strukturama, uključujući i voditelje projekata, te da se potpišu operativni sporazumi. Ključni preduslov za ispunjavanje zahtjeva koji su pred BiH jeste prioritarna politička podrška procesu. Kasno prepoznat značaj DIS-a i ignorisanje iskustava drugih zemalja donose gubljenje značajnih iznosa sredstava. Novi okviri za akreditaciju DIS-a predstavljaju dominantno pesimistične scenarije, što mora biti demantovano.

Skraćenice

Za stručne pojmove za koje u pojedinim slučajevima postoje zvanični prijevodi BiH institucija, u listi skraćenica je ponuđen i zvanični naziv na engleskom jeziku koji je korišten u dokumentima Evropske komisije.

Skraćenice vezane za opšte pojmove

ACIPS	Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarnе postdiplomske studije
ADS	Agencija za državnu službu
AP	Agencija za plaćanja
BiH	Bosna i Hercegovina
DAK	Državni koordinator pomoći
DEI	Direkcija za evropske integracije
EI	Evropske integracije
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
EUP	Upitnik popunjen od entitetskog programera
EZ	Evropska zajednica
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
MFT	Ministarstvo finansija i trezora
MIPD	Višegodišnji indikativni plan Multi-annual Indicative Planning Document
PHARE	Prepristupni instrument korišten u posljednjem krugu zemalja kandidatkinja (sada članica EU) za podršku u tranziciji i izgradnju institucija (uporedivo sa komponentom I) Pre-accession instrument for the last round of EU candidate countries (now MSs) for transitional support and institution building (comparable to IPA component I)
PMC	Komitet za upravljanje programiranjem
PRAG	Praktični vodič Evropske komisije kroz procedure i pravila za nabavu i ugovaranje, koji se primjenjuju na ugovore u sklopu pomoći EZ trećim zemljama Practical Guide to contract procedures and procurement rules financed from the European Communities in the context of external actions
PPC	Komitet za projektno programiranje
RS	Republika Srpska
UP	Upitnik popunjen od voditelja projekata

Skraćenice vezane za DIS pojmove

CAO eng. CAO	Službenik za akreditaciju Competent Accrediting Officer, person accrediting the National Fund
CJFU eng. CFCU	Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje Central Financing and Contracting Unit – a coordinating implementing body
DF eng. NF	Državni fond National Fund
DIPAK eng. NIPAC	Državni koordinator instrumenta za pretpristupnu pomoć National IPA Coordinator – high-level official responsible for programming and monitoring of IPA programmes on a national level in a beneficiary country
DIS	Decentralizovani sistem upravljanja fondovima Evropske unije Decentralised Implementation System
EDIS	Prošireni Decentralizovani sistem upravljanja fondovima Evropske unije Extended Decentralised Implementation System (situation where the the Commission does not perform ex-ante control over procurement)
IPA	Instrument pretpristupne pomoći Instrument for Pre-Accession
JIP eng. PIU	Jedinica za implementaciju projekata – jedinica za podršku voditeljima projekata (VP) i sektorsku koordinaciju unutar resornih ministarstava ili agencija/direkcija Project/Programme Implementation Unit – a SPOs support and sectoral coordinating unit within a line ministry or in an agency/directorate
KO	Koordinacioni Odbor za IPA IPA Coordination Board (exists in BiH, not regulated by DIS rules)
Komponenta I Component I	Oblast IPA intervencija – podrška u tranziciji i izgradnji institucija An area of IPA intervention - transition assistance and institution building
Komponenta II Component II	Oblast IPA intervencija – programi prekogranične saradnje An area of IPA intervention - cross-border cooperation programmes
Komponenta III Component III	Oblast IPA intervencija – programi regionalnog razvoja An area of IPA intervention - regional development programmes
Komponenta IV Component IV	Oblast IPA intervencija – programi razvoja ljudskih resursa An area of IPA intervention - human resource development programmes
OS	Operativni sporazum
SO eng. NAO	Službenik za ovjeravanje National Authorising Officer – high-level official responsible for sound financial management of IPA programmes on a national level in a beneficiary country
SOP eng. PAO	Službenik za odobravanje programa – osoba odgovorna za aktivnosti CJFU Programme Authorising Officer – person responsible for the actions of the CFCU
VP eng. SPO	Voditelji projekata – osoba zadužena za rad JIP-ova Senior Programme Officer – person responsible for the work of the PIUs

UVOD

EU izdvaja ogromna sredstva u kohezionu politiku, odnosno u niz vrijednosti koji se opisuje principom solidarnosti. Imajući u vidu da je najbogatija zemlja EU, Luksemburg, bogatija približno 700% od najsiromašnije zemlje – Rumunije¹, EU ulaže značajna sredstva kroz pretprijetne, strukturne i kohezivne fondove u jačanje ekonomske, društvene i teritorijalne kohezije, što je zasnovano Ugovorom o EU. Pretprijetni fondovi jesu priprema za strukturne fondove, a njihov značaj u političkom i finansijskom smislu raste. Zbog toga je jedan od ključnih termina u procesima pridruženja EU, ali i po pridruživanju, „apsorpcioni kapacitet“. Radi se o kapacitetu zemlje da koristi raspoložive fondove, za šta je neophodan adekvatno uspostavljen sistem korištenja sredstava, što podrazumijeva ispunjavanje određenih administrativnih, makroekonomskih i finansijskih uslova². Ne postoji državna administracija na svijetu koja bi bez priprema, zasnovano na vlastitim kapacitetima i resursima, mogla povući sva sredstva, zbog čega se i uvodi decentralizirani sistem upravljanja fondovima EU (DIS). Da je uvođenje efikasnog sistema složen proces pokazuju iskustva Grčke, Španije i Portugala kojima je trebalo šest godina da dovedu apsorpciju na 80% namijenjene im finansijske pomoći.³

Bitno je razumjeti da koheziona politika EU nema za osnovni cilj maksimizaciju privlačenja fondova EU, već suštinski uticaj, odnosno izmjene u načinu funkcionisanja administracija. Efikasan pristup ovim izazovima ima katalitičke efekte koji se prije svega ogledaju u promjenama implementacionih sistema, ali u narednim fazama imaju velike uticaje na društveno-ekonomski razvoj.

Instrument pretprijetne pomoći EU (IPA) je ključna i najznačajnija finansijska, a kroz nju i stručna, podrška procesu evropskih integracija BiH, te je samim tim priprema za efikasniju apsorpciju tih sredstava jako značajna za proces pridruživanja Evropskoj uniji. BiH kao zemlja sa statusom potencijalnog kandidata za članstvo u EU ima pristup IPA komponentama 1 i 2 u režimu centralizovanog-dekoncentrisanog sistema implementacije fondova EU. U ovom trenutku finansijska pomoć EU je u nadležnosti Delegacije Evropske komisije (EK), što znači da ona vrši ugovaranje, finansiranje, implementaciju, monitoring i evaluaciju. Uspostavljanje decentralizovanog implementacionog

sistema (DIS) upravljanja sredstvima Evropske unije (EU) u BiH, odnosno preuzimanje nadležnosti od Delegacije EK je cilj, ali i kompleksan zadatak, stavljen pred državne institucije, prvenstveno pred nosioce procesa: Ministarstvo finansija i trezora (MFT) i Direkciju za evropske integracije (DEI)

Iako uvođenje DIS-a znači više odgovornosti i više troškova za administraciju BiH i entiteta, postoje najmanje dva razloga zašto bi to trebalo biti prioritetno pitanje:

- direktni finansijski razlozi – postoji politički konzenus na svim nivoima vlasti da BiH treba da dobije kandidatski status za članstvo u EU. Kada BiH dobije kandidatski status i uspostavi DIS moći će koristiti najznačajnije IPA komponente u oblastima regionalnog razvoja (komponenta 3), ruralnog razvoja (komponenta 5) i razvoja ljudskih resursa (komponenta 4). Tek su to komponente čiju će korist osjetiti šire stanovništvo u BiH.
- razvoj administrativnih kapaciteta za DIS poboljšava imidž zemlje u Evropskoj komisiji (EK) i razvija kapacitete zemlje da napreduje u procesu EU integracija lakše. To se posebno odnosi na dva izuzetno zahtijevna poglavlja „Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata“ i „Finansijska kontrola“.

Nakon uspostavljanja DIS-a, EK prati njegovo funkcionisanje i moguće propuste, posebno manjak transparentnosti, korupciju, loše praćenje rokova i kvalitet dokumenata, slabu obučenost službenika, ali i načine na koje zemlja ispravlja definisane nedostatke. Svaki propust se kažnjava, što je vidljivo na iskustvima Rumunije, Bugarske i Hrvatske. Rumuniji je u avgustu 2008. privremeno obustavljena isplata 150 miliona eura zbog nedostataka u DIS-u i zanemarivanja vlasti da sprovode akcioni plan za prevazilaženje tih nedostataka. Sredinom 2008. godine Bugarskoj je suspendovano, pa poslije i trajno oduzeto više od 800 miliona eura dodijeljene pomoći, a povučene su i akreditacije za dvije vladine agencije zadužene za upravljanje sredstvima, a sve zbog jasnih naznaka korupcije i mogućnosti da se dešavaju prevare u distribuciji novca.⁴ Početkom 2008. Hrvatskoj su privremeno zamrznuti projekti iz programa PHARE 2006 (130 miliona eura), i za pet miliona eura smanjena sredstva iz programa IPA, te su stavljeni pod znak pitanja svih 750 miliona eura koje ima na raspolaganju do 2011. godine⁵ zbog nedovoljno razvijenog sistema kontrole u CJFU, velikih vremenskih zaostataka u ugovaranju

1 Evropska komisija. EU Regional Policy 2007-2013: Working for the regions. DG REGIO, Brisel, januar 2008, str. 3.

2 Holandski ekonomski institut (NEI). Absorption capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia. Finalni izvještaj NEI za Agenciju za regionalni razvoj Slovenije, Ljubljana, 2002.

3 Žeravčević, Goran. „Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u BiH“. Kronauer Consulting, Sarajevo, 2008. godina

4 Knežević, Ivan. „Decentralizacija donosi više novca“. Intervju, dnevni list Dnevnik, Novi Sad, 8. mart 2009. godine

koji su zaključivani netom prije isteka krajnjih rokova, nedovoljne obuke službenika, ali i malog broja službenika u CJFU.

Jedini način za mjerenje uspješnosti DIS-a, jeste njegova uspješnost da apsorbuje raspoloživa sredstva. Što se prije DIS uspostavi, bit će više vremena za njegovo usavršavanje i efikasnu apsorpciju kada se otvori više fondova, kako po kvalitetu, tako i po kvantitetu. BiH treba izbjeći rizik da, poput Hrvatske, Vlada prepozna značaj DIS-a tek onda kada počne da bespovratno gubi ogromne raspoložive fondove.

Analizama uvođenja DIS-a u zemljama regiona, došlo se do prosječnog vremena potrebnog za uvođenje DIS-a od oko 36 mjeseci.⁶ Brzina efikasnog uvođenja DIS-a direktno je proporcionalna direktnom učešću i konsenzusu državnih institucija uključenih u proces izgradnje sistema. U BiH do ovoga trenutka proces traje 48 mjeseci i još uvijek nije završena nulta faza. Prema nezvaničnim procjenama proces će do akreditacije trajati 67 mjeseci, do jula 2011. godine.⁶ U kratkoročnoj perspektivi, nema suštinskog značaja da li će DIS biti akreditovan danas ili u julu 2011. godine, ali to ima dva značajna efekta u srednjem roku. Prvi je da šalje signal EK da BiH administracija nije spremna da efikasno rješava zadatke koji proizilaze iz procesa integracija, što direktno utiče na obim raspoloživih fondova, dok je drugi negativan efekat nemogućnost testiranja sistema i njegove izgradnje kroz praktičan rad na fondovima koji su BiH sada na raspolaganju. Sve zemlje u regionu uvode DIS na efikasniji način od BiH.

Istraživanje ima za cilj objektivno sagledavanje trenutnog stanja, uzroka zastoja, te davanja preporuka za prevazilaženje problema, odnosno što skorijeg uspostavljanja apsorpcionih kapaciteta, kako bi se povećali efekti fondova EU.

Metodologija

Kao nastavak ACIPS-ovog istraživanja „Decentralizirani sistem upravljanja fondovima Evropske unije (DIS) – analitički pregled njihovog značaja i razvoja u BiH“, koje je objavljeno u martu 2009. godine, ovo istraživanje, sa jedne strane, analitički pristupa problematici onih koji vode procese institucionalne izgradnje (Ministarstva finansija i trezora i Direkcije za evropske integracije). Stoga su u prvom dijelu istraživanja analizirani zvanični dokumenti BiH i EK, literatura, te obavljani intervjui sa stručnjacima koji su zaduženi za uvođenje DIS-a u BiH, u cilju dobivanja trenutne slike o uspostavljanju DIS-a.

Sa druge strane, istraživanje se fokusiralo na buduće implementatore projekata (voditelji projekata na nivou resornih ministarstava), a kako bi se došlo do potpune slike o razvoju sistema u toku istraživanja se koristio upitnik, kao metodološko sredstvo za prikupljanje podataka, mišljenja i stavova voditelja projekata o uspostavljanju DIS-a.

Ovo istraživanje je prvo istraživanje koje eksplicitno navodi stavove voditelja projekata i kao takvo može se iskoristiti kao vodič u kreiranju politika Bosne i Hercegovine vezanim za DIS. U ove svrhe, upitnici su distribuirani prema posljednjoj ažuriranoj listi prijedloga za VP-e na kojoj ima 56 nominacija. Dobijena je povratna informacija koja iznosi 41% od ukupnog uzorka.⁸ Gotovo svi VP-i, preko 90% njih, koji su do sada vodili projekte su poslali odgovore na upitnike. Također su uključeni i entitetski programeri kako bi se dobilo mišljenje sa nivoa entiteta koji će biti posebno značajni u implementaciji IPA komponenata 3, 4 i 5⁹- učestvovao je uzorak od približno 15%, s tim što su odgovori pristigli samo iz RS-a.

5 Tomljanović, Nina. Ministarstvo financija: Hrvatska nije izgubila sredstva. Neovisni magazin Nacional, 15. januar 2008. <http://www.nacional.hr/articles/view/41777/>, pristupljeno 9. aprila 2008. godine i Fabio, Bisera. Hrvatska gubi 750 milijuna eura. Nacionalni tjednik Globus, broj 893, <http://www.globus.com.hr/Clanak.aspx?BrojID=248&ClanakID=6929>, pristupljeno 9. aprila 2008. godine

6 Knežević, Ivan. „Decentralizacija donosi više novca“. Intervju, dnevni list Dnevnik, Novi Sad, 8. mart 2009. godine

7 Leo Quinlan, tim lider. Projekat EU izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora BiH, Intervju, 3. novembar 2009. godine.

8 Ministarstva civilnih poslova, Ministarstva spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstva transporta i komunikacija i Ministarstva pravde.

9 Ministarstvo za ekonomske odnose i koordinaciju RS, Ministarstvo rada i boračko invalidske zaštite RS, Ministarstvo privrede energetike i razvoja RS i Ministarstvo nauke i tehnologije RS.

1. NAPREDAK U UVOĐENJU DECENTRALIZOVANOG SISTEMA UPRAVLJANJA U BIH

Prvi dio istraživanja je fokusiran na procjenu nedostataka u uspostavljanju sistema DIS-a u postojećim administrativnim strukturama, te evaluaciji kapaciteta da se preuzmu odgovornosti za decentralizovano upravljanje sredstvima EU. Uspostavljanjem efikasne države BiH će biti sposobna da odgovori na zahtjeve EU uz razumnu socijalnu i ekonomsku cijenu.

U periodu 2007 - 2011. godine zemljama kandidata (Turska, Hrvatska i Makedonija) je u budžetu EU alocirano ukupno 4,2 milijarde eura, a zemljama potencijalnim kandidatima gotovo duplo manje - 2,4 milijarde eura, od čega BiH u tom periodu može da očekuje 440 miliona eura. Ovi fondovi će iz godine u godinu rasti, posebno od momenta kada akreditujemo DIS i dobijemo status zemlje kandidata. Drugim riječima, onoliko koliko razvijemo kapacitete za programiranje i implementaciju, toliko ćemo novca moći dobiti.

Cilj je iskoristiti najveći dio sredstava na koja ćemo imati pravo. Imajući u vidu da se radi o javnim fondovima, postupak dolaženja do njih je kompetitivan, konkurentan i birokratizovan, a DIS je jedini sistem koji EU prepoznaje za rad sa fondovima.

BiH je preuzela međunarodne obaveze uspostavljanja DIS-a Okvirnim sporazumom potpisanim sa Komisijom evropskih zajednica o pravilima saradnje koja se odnosi na finansijsku pomoć Evropske komisije u okviru realizacije pomoći putem Instrumenta prepristupne pomoći.¹⁰

Proces uvođenja DIS-a u BiH je otpočeo i prije potpisivanja Sporazuma, u decembru 2005. godine, usvajanjem „Strategije BiH za primjenu decentraliziranog sistema upravljanja programima pomoći EU“, koja je zasnovana na iskustvima država korisnica PHARE programa.¹¹ Strategija sadrži strukture i organe DIS-a, opis njihovih nadležnosti i odgovornosti, kao i detaljne analize nadležnih organa i nosilaca funkcija, čije formiranje je neophodno, kao i kratak opis procesa akreditacije pomenutih struktura, što bi se moglo tumačiti kao skraćena i pojednostavljena verzija Mape puta. Upravo s tim, Ministarstvo finansija i trezora (MFT) je uz podršku Evropske komisije i programa tehničke podrške uspješno radilo na uspostavi neophodnih struktura i izgradnji njihovih kapaciteta.

U martovskom ACIPS-ovom istraživanju zaključeno je da uspostavljanje DIS-a u BiH napreduje nezadovoljavajućom dinamikom, a kao konsekvencija je predviđeno pomjeranje datuma moguće akreditacije u odnosu na Strategijom predviđeni novembar 2009. godine. Preporukama vezanim za institucionalnu izgradnju u najkraćem je definisano sljedeće¹²:

- Definisanje položaja i pozicije DIPAK-a¹³,
- Usklađivanje imenovanja Službenika za ovjeravanje (SO) i Službenika za odobravanje programa (SOP) sa IPA regulativom,
- Formalno nominovanje voditelja projekata (VP) od strane resornih ministarstava, te njihovo potvrđivanje (imenovanje) od strane SOP-a.

Osim toga definisano je kao neophodno i formiranje sljedećih tijela:

- Nezavisne kancelarije za reviziju – Organ za reviziju (Revision Authority - RA)
- Uspostavljanje Jedinica za implementaciju projekata (JIP)
- Jedinice za monitoring i evaluaciju (u okviru DEI-ja).

Na žalost, monitoring urađen krajem 2009. godine, pokazao je da nije bilo značajnijih napredaka u odnosu na prvobitno stanje (vidi tabelu 1). Generalizujući se može reći da je ova godina izgubljena zbog presporog procesa izbora direktora DEI-ja¹⁴, ali i rangiranja ovog pitanja kao neprioritetnog od strane donosilaca odluka u BiH. Na taj način se nisu ispunili zadaci zacrtani Revidiranim prijedlogom Strategije za primjenu DIS-a, koji je je postavio za cilj da BiH podnese aplikaciju za dodjelu DIS akreditacije u junu 2009. godine.

10 Okvirni sporazum je potpisan 20. februara 2008. godine, a ratifikovan Odlukom Predsjedništva BiH u julu 2008. godine.

11 Strategiju DIS-a usvojilo je Vijeće ministara BiH u decembru 2005. godine. Direkcija za evropske integracije BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH izradili su prijedlog revidirane Strategije DIS-a pod nazivom „Strategija za primjenu decentraliziranog sistema upravljanja programima pomoći Evropske zajednice u Bosni i Hercegovini“. Vijeće ministara BiH je, na 53. sjednici, održanoj 23. juna 2008., usvojilo revidiranu verziju Strategije DIS-a.

12 Markuš, Ranko. Hadžikadunić, Emir. „Decentralizirani sistem upravljanja fondovima Evropske unije (DIS) – analitički pregled njegovog značaja i razvoja u BiH“. ACIPS, mart 2009, str. 9 i 14-15.

13 U analizi ACIPS-a od marta 2009. godine se ne koristi izraz DIPAK, već NIPAK, što je skraćena engl. National IPA Coordinator, a samim tim i zvanična skraćena EC. Imajući u vidu da se u dokumentima Savjeta ministara pominje pozicija DIPAK, odnosno da je zvanični prijevod pozicije Državni IPA koordinator, u ovoj analizi se koristi taj termin.

14 Leo Quinlan, tim lider. Projekat EU izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora BiH. Intervju, 3. novembar 2009. godine.

Tabela 1: Nedostaci definisani u toku dva istraživanja

Vrijeme istraživanja	Neophodne strukture za uspostavljanje DIS-a	Mart 2009. godine	Novembar 2009. godine	
Definisani nedostaci	Imenovanja	DIPAK	Pozicija DIPAK-a	Pozicija DIPAK-a
		Službenik za akreditaciju CAO	Službenik za akreditaciju CAO	Službenik za akreditaciju CAO
		SOP-a (eng. PAO)	SOP (PAO) – revizija odluke	SOP – PAO (revizija odluke)
		Imenovanje SO-a (eng. NAO)	SO (NAO) – revizija odluke	Imenovanje SO – NAO
		Voditelji projekata: nominovanje i imenovanje	Voditelji projekata: nominovanje i imenovanje	Voditelji projekata: imenovanje od SOP-a
	Tijela	Državni fond	Završeno	Završeno
		CJFU	Završeno	Završeno
		Jedinica za monitoring i evaluaciju (u okviru DEI-ja)	Jedinica za monitoring i evaluaciju (u okviru DEI-ja)	Jedinica za monitoring i evaluaciju (u okviru DEI-ja)
		Uspostavljanje JIP-a	Uspostavljanje JIP-ova	Uspostavljanje JIP-ova
		Nezavisna vanjska revizija	Nezavisna vanjska revizija	Nezavisna vanjska revizija
OS	SOP-a i VP-a DIPAK-a i VP-a	SOP-a i VP-a DIPAK-a i VP-a	SOP-a i VP-a DIPAK-a i VP-a	

Čak je i EK u toku 2008. godine u svojim zvaničnim dokumentima izrazila očekivanja da „Direkcija za evropske integracije priprema DIS strategiju sa ciljem da dobije akreditaciju do februara 2009.godine“¹⁵ Iako se eksplicitno ne navodi, pretpostavka je da se ovdje radi o nacionalnoj akreditaciji, nakon čega nastupa faza u kojoj se zahtijeva od strane Evropske komisije, a koja traje minimalno šest mjeseci.

Dominantna je ocjena da je razlog za ovakvu situaciju nedostatak političke podrške procesu, koja proizilazi više iz nerazumijevanja njegovog značaja, a ne iz stvarne želje da se proces blokira. Postoji bojazan da će se kasno propoznati značaj DIS-a, te da BiH neće puno naučiti na iskustvima drugih zemalja, odnosno da će prvih nekoliko godina po otvaranju fondova izgubiti značajne iznose sredstava. Novi okviri za akreditaciju DIS-a predstavljaju dominantno pesimistične scenarije.¹⁶

2. DIS iz perspektive voditelja projekata

Voditelji projekata su bez ikakve dileme ključna veza između svih faza upravljanja projektnim ciklusom, odnosno fondova EU i krajnjih korisnika. To će da dođe do izražaja u narednim fazama korištenja IPA fondova, kada će se fondovi otvoriti i kompanijama, lokalnoj zajednici, nevladinim organizacijama.¹⁷ Odluka o uspostavi voditelja projekata¹⁸ definiše trideset i jednu (31) odgovornost VP-a u oblastima programiranja, praćenja realizacije i finansijskog upravljanja projekata. Te odgovornosti VP-i preuzimaju potpisivanjem Operativnih sporazuma (OS), a činjenica da su svi VP-i odbili da potpišu OS postavlja ovo pitanje kao najkritičnije u procesu uspostavljanja DIS-a. Zbog toga se istraživanje fokusiralo na stavove VP-a po ovim pitanjima.

Bez maksimalnog angažmana VP-a neće biti efikasnog DIS-a. Pored toga postoje nedostaci u komunikaciji, po-

15 Commission Staff Working Document – Technical Annexes to the Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee 2007 Annual IPA Report, Brussels, 15. decembar 2008. godine (COM(2008) 850 final)

16 Letica, Vera. Pomoćnik ministra u Ministarstvu finansija i trezora BiH, na poziciji SOP-a. Intervju, 3. novembar 2009. godine

17 Tarik Cerić. Direkcija za evropske integracije BiH. Intervju, mart 2009. godine

18 Odluka o uspostavi voditelja projekata u ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine o utvrđivanju nadležnosti i nužnoj institucionalnoj potpori Službeni glasnik BiH, br.05/09. Sarajevo, 26. januar 2009. godine, član 4.

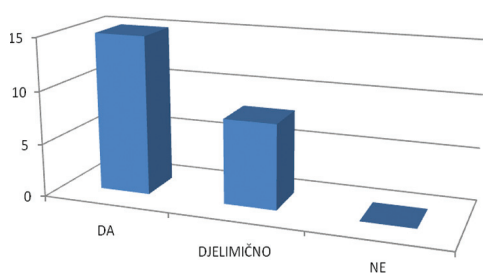
znavanju i razumijevanju procesa između VP-a, DEI-ja i Ministarstva finansija i trezora. Potencijalni VP-i su u velikom broju stava da DEI i MFT žele da ispune obaveze koje proizilaze iz sporazumnog odnosa sa EK (programiranje i praćenje tokova novca), dok sa druge strane postoji stav da potencijalni VP-i nisu dovoljno angažovani u samom procesu. Takva situacija bez efikasno uspostavljene pozicije i ojačane uloge VP-a je apsurdna, jer se ne uspostavljaju kapaciteti koji bi trebali da implementiraju projekte, odnosno troše sredstva.

Istraživanje je utvrdilo da MFT i DEI imaju zadovoljavajuće kapacitete za uspostavljanje DIS-a, dok postoji nedostatak informacija vezan za gotovo sve aspekte koji se odnose na VP-e (broj, obučenos, podrška ili lični stavovi). Zbog toga se pristupilo istraživanju stavova potencijalnih VP-a, kao jednom od elemenata o kojem nema dovoljno informacija.

2.1 Stavovi voditelja projekata

Uvođenje DIS-a je novost za bh. administraciju, te u početku unosi dosta kompleksnosti u proces upravljanja IPA fondovima, odnosno projektima finansiranim kroz njih. Ohrabrujuća je činjenica da niti jedan anketirani VP nije odgovorio da mu nisu jasne osnove na kojima DIS funkcioniše, iako je gotovo trećina njih odgovorila da su im osnove DIS-a tek djelimično jasne.

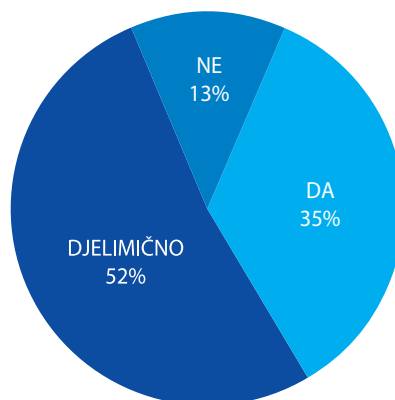
Grafikon: Odgovor na pitanje „Da li su Vam jasne osnove funkcionisanja DIS-a?“



Ipak, VP-i su praktično u procesu implementacije fondova najduže i saradivali sa *task* menadžerima EK na razvoju projekata finansiranim od EU. Sa druge strane, apsurdno je da su upravo VP-i sada u DIS-u karika koja zvanično ne postoji, sa veoma ograničenim nivoom poznavanja procesa.¹⁹ U toku istraživanja pokazalo se da postoji određeni broj VP-a koji nisu obučeni za obaveze koje se od njih očekuju. Iako DEI konstantno organizuje obuke za VP-e, samo 35% ispitanika ovog istraživanja

je odgovorilo potvrdno da je prošlo obuke, dok drugih 52% smatra da su im specifična znanja nepotpuna, a 13% njih misli da ih uopšte nema. Na entitetskom nivou vlada čak lošije mišljenje o obukama, pa je 85% intervjuisanih izjavilo da je djelimično prošlo obuke, a 15% da nije uopšte, tako da i nema onih koji su rekli da su završili ciklus potrebnih obuka. Nadalje, entitetski programeri insistiraju na dodatnim, besplatnim i vremenski ravnomjerno raspoređenim obukama, što ukazuje na njihovo nezadovoljstvo načinima, kvalitetom i frekventnošću njihovog uključivanja u iste.²⁰ Takav rezultat je djelimično posljedica proširivanja odgovornosti VP-a kroz uvođenje DIS-a, pa tako i oni koji su obučeni za programiranje, imaju određene rezerve da li će moći da obavljaju dodatne aktivnosti sa uspjehom.

Grafikon: Da li ste prošli potrebne obuke za VP?



Pored toga je telefonsko anketiranje onih koji nisu odgovorili na upitnike pokazalo da postoji dio onih koji nisu uopšte upoznati sa procesom i da je upravo to razlog iz kojeg nisu željeli da popune upitnik.

2.2 Analiza stavova voditelja projekata

Stavovi i položaj VP-a trebaju biti zabrinjavajući za institucije koje su zadužene za uspostavljanje DIS-a. Prvenstveno je problem što VP-i nisu zvanično imenovani, pa su u praksi svi koji obavljaju te poslove tek vršioći dužnosti VP-a. Voditelji projekata smatraju da su preopterećeni poslovima vezanim za upravljanje projektima, da nemaju dovoljno izgrađene kapacitete, niti institucionalnu podršku, a posebno je zabrinjavajuće nerazumijevanje problematike od strane rukovodilaca. Takva situacija je dovela do odbijanja svih VP-a da potpišu Operativne sporazume (OS), a VP-i smatraju da ne mogu da preuzmu odgovornosti, niti da obezbijede institucionalne strukture za implementaciju fondova IPA.

19 Letica, Vera. Pomoćnik ministra u Ministarstvu finansija i trezora BiH, na poziciji SOP-a. Intervju, 3. novembar 2009. godine.

20 EUP 4 i 6 (upitnik popunjen od entitetskog programera, zaveden pod br. 4 i 6).

Naime, potpisivanjem OS, VP-i preuzimaju šire obaveze nego što su predviđene Odlukom Savjeta ministara o uspostavljanju funkcije VP-a (Službeni glasnik BiH 05/09), ali se preuzimanjem tih odgovornosti krše odredbe drugih zakona kao npr. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, odnosno da preuzmu na sebe da će da rade nešto što im nije drugim aktima o unutrašnjoj organizaciji i postavljanju dato u nadležnost. Većina VP-a insistira na tome da OS mora potpisati menadžment institucija, a samim time i preuzeti ulogu VP-a. Drugo rješenje je da se izmijeni Odluka o uspostavljanju funkcije VP-a kako bi se nadležnosti VP uskladile s onim što predviđa Operativni sporazum. Sadašnji nedostaci iz ugla VP-a su se ogledali u tome da DEI nije imao dovoljne kapacitete da pomogne pojedinačnim zahtjevima VP-a u procesu programiranja sa stručnog aspekta, jer je broj VP-a veliki, a oni nisu imali dovoljnu podršku unutar institucija. To je djelimično prevaziđeno pružanjem pomoći stranih eksperata tokom programiranja IPA 2009.

U toku istraživanja je uočeno da VP-i imaju jako malo informacija o samom procesu uspostavljanja DIS-a, te da praktično ne postoji sistemski komunikacija vezana za VP-e, te je neophodno definisati komunikaciju po službenoj dužnosti horizontalno, ali i vertikalno. Ovakvom situacijom posebno su nezadovoljni entitetski programeri.

Može se konstatovati i da rukodioci institucija, kako na državnom tako i na entitetskom nivou, nisu u dovoljnoj mjeri upoznati sa cjelokupnim procesom programiranja. U tom smislu rukovodiocima je potrebno približiti proces, odnosno koje aktivnosti VP-a provode, te koji nivo stručnosti je potreban, odnosno koliko vremena za obavljanje istih. Ovo bi se moglo riješiti analizom obima poslova po pojedinačnim službenicima, što je i bilo predloženo od strane eksperata EK.

Pored toga, VP-i do sada nisu prisustvovali sastancima na kojima su se u razgovoru sa EK „branili“ kandidovani projekti i budžeti, te se dešava da su nezadovoljni donesenim odlukama i mišljenja su da nisu bili zastupani na odgovarajući način. Upravo su VP-i koji su kandidovali projekat jedine osobe koje mogu stručno i argumentovano da ga brane. Prigovori VP-a su da su se budžeti smanjivali linerano, pa su oni koji su realno planirali budžete bili u nepovoljnijoj poziciji, a službenici DEI-ja nisu stručni da procijene specifičnost određene oblasti, niti njen značaj za pojedina ministarstva. Opšte je mišljenje da postojeći resursi i kapaciteti nisu dovoljno iskorišteni

i uključeni u proces programiranja što je potrebno izmijeniti u narednom periodu.

Veliki problem je informisanje javnosti o načinu programiranja za IPA sredstva, pa se često stvara slika postojećeg novca koji svi mogu da uzmu za svoje projekte, a državne institucije u tome izgledaju kao prepreka. Sve dok se ne dobije akreditacija DIS-a, EK vodi glavnu riječ po pitanju programiranja i krajnjeg usmjeravanja izbora projektnih ideja, a to treba na transparentan način biti dostupno i javnosti.

Određeni broj VP-a je bio nezadovoljan dostupnošću MIPD-a koji definiše prioritetne oblasti iz kojih je kasnije moguće predlagati projekte. U tome ključnu ulogu ima EK, a u narednom periodu treba veću ulogu da uzmu domaće institucije, a kada se to desi sistemi komunikacije i protoka informacija moraju biti mnogo bolji nego što su to sada. Informacije nisu dostupne javnosti, bez obzira da li je ona zainteresovana za njih ili ne.

Na kraju, uspostavljanje Jedinica za implementaciju projekata (JIP), jedinica za podršku VP-a i sektorsku koordinaciju unutar resornih ministarstava ili agencija/direkcija, se može pretvoriti u stvarni problem na nivou institucija BiH iz više razloga. Osnovni su potencijalno povećanje javne potrošnje, nepostojanje metodologije za njihovo uspostavljanje i mali nivo znanja o zadacima koji će ih čekati u budućnosti.

Pozicija VP-a treba biti sistemski definisana, počevši od sistematizacije unutar ministarstava, koja će predviđati poziciju VP-a²¹ i sistemsku podršku, što podrazumijeva kreiranje JIP-ova. Pored nedostatka JIP-ova, nezadovoljstvo VP-a počiva na činjenicama da nemaju stvarne nadležnosti za poslove koje bi trebali da prihvate potpisivanjem OS, da im se nivo redovnog posla nije smanjio, ali i da u najvećem broju slučajeva nadređeni rukovodilac nije upoznat sa fazama programiranja.

Sistem komunikacija unutar postojećih struktura DIS-a je na nezadovoljavajućem nivou. Bez potpisivanja Operativnih sporazuma, ali i potpisivanja finansijskog sporazuma između Evropske komisije i BiH, kojim se uređuju međusobni odnosi i komunikacija u vezi sa programiranjem, provođenjem i praćenjem projekata, nemoguće je u potpunosti organizovati sistem komunikacija unutar sistema. Organizacija sistema komunikacije mora u potpunosti biti formalizovana, sa svođenjem mogućnosti za slobodne interpretacije na minimum.

21 UP 6 (upitnik popunjen od VP-a, zave-
đen pod br. 6)

3. DIS institucionalne strukture – iskustva iz regije

Gore opisani izazovi nisu samo specifikum BiH, te su se u većem ili manjem intenzitetu sa njima susretale i druge zemlje koje su uvodile DIS. Za BiH bi posebno dragocjena bila iskustva zemalja iz regiona zbog niza zajedničkih sadržitelja javnih uprava. Sistemi koje uspostavljaju te zemlje su veoma slični, a gotovo u potpunosti mogu biti preneseni u BiH.

Ključno otvoreno pitanje jeste ono vezano za pozicioniranje DIS tijela unutar institucija BiH. S obzirom da je uvođenje DIS-a tehničko-ekspertsko pitanje, svakako je neophodno da se analiziraju iskustva iz regiona, odnosno u zemljama koje su za korak ispred nas u procesu pridruživanja EU. Tabela koja slijedi daje pregled pozicioniranja struktura DIS-a u Crnoj Gori, Hrvatskoj, Srbiji, iz čega se mogu izvući određeni zaključci.

Analizirajući regionalna rješenja, dolazimo do zaključka da postoji zajednička logika u imenovanjima vezanim za DIS. U dvije od tri analizirane zemlje DIPAK je pozicioniran na mjesto potpredsjednika vlade zaduženog za evropske integracije, dok je u trećem slučaju na toj poziciji državni sekretar za koordinaciju EU fondova. Ove pozicije su ekvivalentne DEL-ju u BiH. U sva tri slučaja poziciju CAO-a obavlja ministar finansija, dok poziciju SOP-a obavljaju pomoćnici ministara u tom ministarstvu. Pozicija SO-a je riješena na izgled raznovrsnije, obavljaju je državni sekretar, načelnik i savjetnik u ministarstvu finansija, ali je zajednički sadržilac da je i ta funkcija locirana u ministarstvima finansija.

Ako se pretpostavi da će u rješavanju institucionalnog pozicioniranja strukture DIS-a doći do odgovarajućeg rješenja uz pomoć Delegacije EK, ostaje problematično pitanje imenovanja VP-a. U BiH trenutno ima predloženih 56 VP-a, dok su analize tehničkih, kadrovskih i materijalnih potreba i resursa pokazale da BiH ne treba da ima više od 20-25 voditelja projekata, posebno imajući u vidu da su VP-i osobe koje imaju autoritet unutar institucija, koje odgovaraju dinamički, tehnički, materijalno, te da imaju podređene ljude koji će im pomagati u čitavom procesu. Veliki broj VP-a je uzrokovao devalvaciju koncepta autoriteta i odgovornosti, što je nadalje uzrokovalo problem sa Operativnim sporazumima u kojima VP-i formalno-pravno potpisuju dokument u kojem su oni odgovorni za procese unutar institucije. I na ovom mjestu se mogu iskoristiti prakse zemalja iz regiona.

Posebno je značajno iskustvo Republike Hrvatske, gdje je za svaku komponentu IPA imenovana odgovorna institucija za njeno provođenje, dok su državni sekretari institucija imenovani za VP-e. Prema sadašnjim bh. propisima jedino bi sekretar institucije mogao da garantuje da će unutar iste biti uspostavljena odgovarajuća organizacija sa stabilnim internim procedurama za implementaciju projekata, jedino sekretar može da garantuje da je uspostavio i kontrolisao sistem upravljanja i interne kontrole, da svi zaposleni koji su vezani za implementaciju IPA finansiranih projekata imaju potrebno znanje i upoznati su sa procedurama; da će se u budžetu institucije obezbijediti sufinansiranje i slično. Dakle, imenovanje VP-a bi trebalo ići u drugom smjeru od trenutnog, koje je fokusirano na resornom pristupu.

Tabela 2: Komparativna regionalna analiza pozicioniranja DIS struktura

Država	DIPAK	CAO	SO	SOP
Republika Srbija	Potpredsjednik Vlade za evropske integracije, Božidar Delić	Ministarka finansija, Diana Dragutinović	Državni sekretar u Ministarstvu finansija, Vuk Đoković	Pomoćnik ministra u Ministarstvu finansija, Jelena Gerzina
Republika Hrvatska	Državni sekretar u Uredu za razvojne strategije i koordinaciju EU fondova, Hrvoje Dolanec	Ministar finansija, Ivan Šuker	Načelnica u Ministarstvu finansija, Dubravka Flinta	Državni sekretar u Ministarstvu finansija, Ivana Maletić
Republika Crna Gora	Potpredsjednik Vlade za evropske integracije, Gordana Đurović	Ministar finansija, dr Igor Lukšić	Samostalni savjetnik Nataša Kovačević u Ministarstvu finansija	Pomoćnik ministra za trezor Dušan Perović

(izvori: Republika Srbija, Savet za evropske integracije, „Informacija o merama usmerenim na ubrzanje procesa pristupanja Srbije Evropskoj Uniji, januar-juni 2009“. Beograd, 10. juli 2009. godine, str.8; Ministarstvo finansija Crne Gore, Informacija o drugoj fazi uspostavljanja decentralizovanog sistema implementacije upravljanja sredstvima EU u Crnoj Gori, Podgorica, decembar 2009. godine, str.3; Central Office for Development Strategy and Coordination of EU Funds. A Handbook on Financial Cooperation and European Union Supported Programmes in Croatia. Zagreb, 2009; Misir, Marica. voditeljica odsjeka Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva "Provedba Operativnog programa Razvoj ljudskih potencijala 2007 - 2009". Uprava za međunarodnu suradnju u području rada i socijalne sigurnosti Zagreb, 19. studenoga 2009. godine)

Razlog za racionalizaciju broja VP-a jeste i obezbjeđivanje odgovarajuće podrške unutar institucija, odnosno jedinica za implementaciju projekata (JIP). Prilikom definisanja načina uspostavljanja JIP-ova, o

čemu se u BiH trenutno ni ne razmišlja, treba uzeti u obzir različite teoretske i praktične modalitete, koji su bazirani na dva osnovna teoretska modela koji mogu biti primijenjeni u BiH, a kako slijedi:

1. opcija – model radne grupe	2. opcija – model odjeljenja unutar institucije
Službenici zaposleni u JIP-u trebaju biti već postojeći službenici institucija, koji bi dio svoga radnog vremena prema zvaničnoj sistematizaciji odvojili za rad u JIP-u, a JIP bi bio forma radne grupe koja bi se sastajala po potrebi. Službenici bi dobijali dodatne treninge na poljima u kojima bi bili angažovani unutar JIP-a.	Osnivanje JIP-a u kojima će biti zaposleni službenici puno radno vrijeme. Iako ne najdirektnije, takav model je opisan i u Strategiji za primjenu DIS-a u BiH, koja predlaže formiranje Jedinica sa 2-4 zaposlenih ²² .

Sa jedne strane ukoliko službenici budu angažovani po principu „radne grupe“, oni će imati svoja redovna zaduženja i u programskim ciklusima kada institucija ne bude implementirala projekte IPA²³, ali ostaje pitanje da li će njihovi drugi poslovi uticati na angažman unutar JIP-a, ukoliko JIP bude imao značajna zaduženja.

Argumentacija za „model odjeljenja“ je da će se zaposlenici jako dobro obući i imati dovoljno prakse da postanu stručnjaci u polju pripreme i implementacije IPA projekata, što bi posebno došlo do izražaja vremenom, sa porastom količina ponuđenih sredstava. Najznačajnije pitanje jeste da li je realistično očekivati osnivanje JIP pri trenutnom broju VP-a²⁴? To znači da bi prema prijedlogu o prosječno 3 službenika u JIP-ovima, bh. administracija morala da zaposli ili premjesti sa drugih prekobrojnih pozicija oko 170 službenika, a u ministarstvima sa najvećim brojem VP-a (civilnih poslova – 9 VP-a ili spoljnoj trgovini – 11 VP-a) čak po 30 novih službenika.

U sažimanju regionalnih iskustava, BiH bi trebala uspostaviti strukture po ugledu na analizirane zemlje. Nadalje, ukoliko je to moguće, svako ministarstvo bi trebalo imati po jednog VP-a. Imajući u vidu kompleksnost pojedinih ministarstava i institucija, maksimalan broj VP-a na državnom nivou ne bi trebao biti veći od 25, a zavisno od mogućnosti institucija JIP-ovi bi trebali biti osnovani na jedan od dva analizirana načina.

22 Direkcija za evropske integracije BiH. Strategija za primjenu decentralizovanog sistema implementacije (DIS) za upravljanje programima pomoći Evropske zajednice u Bosni i Hercegovini, Revidirana verzija, april 2008. godine, str. 12.

23 Irena Šotra. Task menadžer za DIS Delegacije EK u BiH. Intervju, 21. oktobar 2009. godine.

24 Direkcija za evropske integracije, Sektor za koordinaciju pomoći. „Spisak viših državnih službenika (SPO-a) za upravljanje programima pomoći“. Sarajevo 11.09.2009. godine; Prezentacija Direkcije za evropske integracije BiH. – „Prijedlog za diskusiju o izboru VP-i“. Sarajevo, septembar 2009. godine.

4. Ključne preporuke za kreiranje politika

Iz istraživanja i procesa monitoringa proisteklo je 12 preporuka, podijeljenih u 3 dijela: imenovanja, pravni okvir i ostale preporuke. Preporuke vezana za imenovanja (4) i pravni okvir (4) predstavljaju aktivnosti od najvećeg prioriteta za uspostavljanje DIS-a u BiH, dok su se ostale preporuke (4) nametnule u toku istraživanja kao minimum neophodnih aktivnosti da se kvaliteta sistema unaprijedi i da se proces ubrza.

Imenovanja

Preporuka	Objašnjenje
Uvođenje DIS-a ne treba biti politički već tehnički proces, sa visokom prioritizacijom i imenovanim visokopozicioniranim menadžerom projekta	<p>Ne postoji politička podrška procesu, koja proizilazi više iz nerazumijevanja, a ne iz stvarne želje da se proces blokira. Ukoliko se kasno prepozna značaj DIS-a od strane političara, iskustva pokazuju da će u prvih nekoliko godina, po otvaranju značajnijih iznosa fondova, BiH izgubiti značajne iznose sredstava.</p> <p>Mapa puta koja se razvija treba biti shvaćena kao logički okvir „Projekta za uvođenje DIS-a“. Taj projekat treba imati menadžera iz kabineta predsjedavajućeg Savjeta ministara, koji će u saradnji sa Odborom za provedbu Strategije za Decentralizovano upravljanje sredstvima fondova EU (DIS) mjesečno izvještavati Savjet ministara o napretku u procesu. Ovo je možda neuobičajena preporuka, ali trenutno uvođenje DIS-a nema direktno odgovornu osobu, te zbog toga proces nema stvarnog vlasnika.</p>
Što prije imenovati sve službenike i tijela neophodna za uspostavljanje DIS-a	<p>Prvi i osnovni korak je imenovanje svih službenika neophodnih za nesmetano funkcionisanje DIS-a. U ovom trenutku sistem nema sve imenovane službenike, što pokazuje da uspostavljanju DIS-a nije pristupljeno kao prioritetnom zadatku.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Službenik za akreditaciju CAO • Svi neophodni VP-i • Jedinica za monitoring i evaluaciju u okviru DEI-a • Jedinice za implementaciju projekata • Nezavisna revizija <p>Potrebno napraviti analizu sa rješenjima iz susjednih zemalja, prije svega Hrvatske (uključujući i probleme sa kojima se susretala), te napraviti paralelu sa stanjem u BiH i preporuke koja bi se pozitivna iskustva mogla primjeniti.</p>
Revidirati odluke o imenovanjima za SOP i SO, te razriješiti otvoreno pitanje SO-a	<p>Službenici SO-a i SOP-a su imenovani u skladu sa regulativama EU koje više nisu na snazi. Zbog toga imenovanja treba izvršiti u skladu sa novim regulativama. To će pomoći i da se iskristališe situacija sa pozicijom SO-a, jer trenutno postoje špekulacije da će mjesto pomoćnika ministra finansija ostati upražnjeno. Imajući u vidu da procedura zapošljavanja u organizaciji Agencije za državnu službu (ADS) traje minimalno sedam mjeseci, to može uticati na usporavanje uspostavljanja i akreditacije DIS-a, posebno imajući u vidu da akreditacija počinje od SO-a, ali se sa njim i završava.</p>
Direktor DEI-a mora da preuzme ulogu DIPAK-a	<p>DEI bi na ovaj način u potpunosti preuzeo programiranje, što i jeste njihova osnovna uloga. Time bi se razdvojile funkcije programiranja i implementacije, ali bi se i slijedile dobre prakse drugih zemalja.</p>

Pravni okvir

Preporuka	Objašnjenje
Kreirati i usvojiti za institucije obavezu metodologiju za izbor VP-a i za osnivanje Jedinica za implementaciju projekata	<p>Metodologija treba uspostaviti niz kriterija, poput budžetskih ograničenja, veličine institucija i uloge institucija u narednim fazama procesa evropskih integracija. Treba razmotriti mogućnost da sekretari ministarstava obavljaju poslove VP-a, ali i da manje institucije ne uspostavljaju pozicije VP-a samostalno. U tom slučaju bi više manjih institucija moglo imenovati jednog VP-a ili se manje institucije mogu vezati za VP-e u srodnim većim institucijama, koje ga već imaju. Prema stručnim procjenama broj VP-a na državnom nivou ne bi trebao biti veći od 25.</p> <p>Uspostavljanje VP-a je prvi korak u institucionalnom prilagođavanju implementaciji evropskih strukturnih politika, pa ih treba zbog toga razumjeti kao nukleus budućih odjeljenja i tretirati veoma ozbiljno, u suprotnom sistem će se kasnije susresti sa velikim poteškoćama oko apsorpcijske sposobnosti države.</p> <p>Pitanje JIP-ova stvara niz nejasnoća u ovom trenutku, pa ga treba definisati smjernicama. DEI u saradnji sa institucijama mora u najkraćem vremenskom periodu definisati metodologiju za osnivanje JIP-ova (imajući u vidu postojeće kapacitete i finansijska ograničenja), kako bi se izbjegli nesporazumi prisutni u prethodnim fazama uspostave DIS-a, odnosno individualni pristupi u rješavanju značajnih sistemskih pitanja.</p>
Obezbijediti sve predušlove za potpisivanje Operativnih sporazuma	<p>Za akreditaciju DIS-a neophodno je sklopiti Operativne sporazume između voditelja projekata (VP) i Službenika za odobravanje programa pomoći (SOP), te između voditelja projekata i DIPAK-a, na osnovu zaključenih finansijskih sporazuma između EK i BiH, o provođenju IPA programa. Postoji nacrt Operativnog sporazuma, ali niti jedan do sada nije potpisan, što predstavlja značajan problem u procesu akreditacije, odnosno napretka u razvoju DIS-a.</p> <p>Za sve zahtjeve iz DIS-a Savjet ministara treba da donese odgovarajuće akte koji će biti pravno obavezujući sa institucijama moraju a; roz članstvo u ACIPS-u kao i kroz same aktivnosti koje organizacija sprovodi doprinijeti razvoju za sve. To obuhvata i nove obaveze koje se stavljaju pred VP-e. Rješenja o imenovanjima VP-a treba da dobiju jasno naznačena prava i obaveze, tj. odgovornosti, a obavezno ih treba uskladiti sa obavezama definisanim u Operativnim sporazumima.</p>
Pravilnike institucija na svim nivoima ažurirati u skladu sa zahtjevima procesa evropskih integracija	Sve pozicije odgovorne za integrisanje evropskih politika (ne samo vezane za DIS i IPA), moraju se uključiti u Pravilnike o radu, kao nove, jer ih do sada nije bilo. To se prvenstveno odnosi na VP-e i JIP-ove, ali i na ostale pozicije.
Uspostavljanje i implementacija DIS-a u BiH, treba da bude usklađena sa postojećim nadležnostima i ovlaštenjima nivoa vlasti u BiH	To su prije svega fiskalni sistem, priprema i izvršenje budžeta, javna ulaganja, trezorski sistem, računovodstveni sistem i izvještavanje, upravljanje dugom, interne kontrole i interna revizija, i na kraju eksterna revizija javnog sektora, koja treba da vrši eksternu ocjenu ispunjavanja postavljenih ciljeva, ili drugi zahtijevani vid eksterne revizije. O svemu ovome potrebno je detaljno raspraviti sa nadležnim institucijama i donijeti odgovarajuća rješenja. Svaki drugi pristup će usporiti cijeli proces i neće donijeti efikasna rješenja. ²⁵

²⁵ Stjepanović, Zoran. Pomoćnik ministra u Ministarstvu za ekonomske odnose i koordinaciju RS i koordinator planiranja u RS. Pismeno dostavljeni komentari, 17. novembar 2009. godine.

Ostale preporuke

Preporuka	Objašnjenje
Sprovesti analizu opterećenja poslom svih službenika od kojih se očekuje da aktivno učestvuju u DIS-u.	Bez te analize nemoguće je objektivno sagledati koliki stvarni doprinos pojedini službenik može dati sistemu, te napraviti preporuke kako da se sistem unaprijedi. ²⁶
Posebno vrednovati i nagrađivati doprinose službenika koji se bave fondovima EU	U skladu sa procjenom, doprinose treba vrednovati na poseban način, jer se tu radi o dodatnim potrebnim znanjima koji državi donose velika finansijska razvojna sredstva, ali i kvalitativni napredak u procesu pridruživanja EU. Nagrađivanje ne mora da bude finansijske prirode, već se zaposlenici mogu motivisati izgradnjom kapaciteta, omogućavanjem nastavka školovanja ili individualnim karijernim planovima.
U saradnji sa entitetima kreirati optimalne strukture za upravljanje projektima, a entitetske programe tretirati kao ravnopravne članove DIS-a	Entitetske institucije moraju biti uključene u samu strukturu i proces kako bi mogle da preuzmu odgovornost za projekte za koje su oni vlasnici i korisnici, a to se dalje odnosi na kantone i lokalnu zajednicu. To ne znači da će doći do velikog broja VP-a, jer na određeni način entitetski VP može se reći da čine i Jedinice za podršku državnom VP-u s obzirom da državni VP nema mandat niti mogućnost da kontroliše direktno projekte na drugim nivoima vlasti. Zbog toga entitetski programeri moraju biti dio redovnih struktura komunikacije i izgradnje kapaciteta.
Mapa puta za uvođenje DIS-a u BiH treba imati dva scenarija – optimistični i realni	Trenutno predviđanje da će akreditacija biti dobijena sredinom 2011. godine je vjerovatno kreirana na pretpostavci sporog razvoja DIS-a do sada, ali bi trebalo napraviti dva scenarija, u kojem bi juni 2011. bio realni, mada treba ostaviti mogućnost da se sistem akredituje i ranije. Da bi se omogućilo praćenje napretka u dokument treba uključiti indikatore za praćenje napretka.

I pored zastoja u toku 2009. godine, Bosna i Hercegovina je još uvijek na dobrom putu uspostavljanja funkcionalne strukture DIS-a. Sveopšti zaključak ovoga istraživanja je da je, i pored već jako dugog vremena od kada se institucije bave ovim pitanjem, stvarni napredak mali. Međutim, uzroci za napredak nisu nedostatak kapaciteta, već neprioritetizacija ovog pitanja na najvišem političkom nivou. Takva situacija treba biti promijenjena što prije, kako bi sistem dobio akreditaciju prije Mapom puta zacrtanih rokova.

²⁶ Leo Quinlan, tim lider. Projekat EU izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora BiH, intervju, 3. novembar 2009. godine

Bibliografija

1. Central Office for Development Strategy and Coordination of EU Funds. A Handbook on Financial Cooperation and European Union Supported Programmes in Croatia. Zagreb, 2009.
2. Commission of The European Communities Commission Staff Working Document, 2007 Annual IPA Report, {Com(2008) 850 Final}, Brisel, 15. decembar 2008. godine.
3. Delegation of European Commission in BiH. GAP Assessment Report on the state of readiness of the Bosnia and Herzegovina Authorities for DIS Accreditation, draft 2008. godine.
4. Direkcija evropskih integracija - Strategija za primjenu Decentralizovanog sistema implementacije (DIS) za upravljanje programima pomoći Evropske zajednice u Bosni i Hercegovini. Revidirana verzija – Prijedlog, april 2008. godine.
5. Ennis, Gerard. Ekspert EK, intervju, mart 2009. godine.
6. Evropska komisija. Commission Staff Working Document Croatia 2007 Progress Report, Brisel, 6. novembar 2007. godine.
7. Evropska komisija. EU Regional Policy 2007-2013: Working for the regions. DG REGIO, Brisel, januar 2008. godine.
8. Evropska komisija. Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) - Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 Bosnia and Herzegovina. Brisel, 1. juli 2009. godine.
9. Holandski ekonomski institut (NEI) - Absorption capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia. Finalni izvještaj NEI za Agenciju za regionalni razvoj Slovenije, Ljubljana, 2002. godine.
10. Horvat, Andrej. Absorption problems in the EU Structural Funds – Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia. 2004. godine.
11. Jennings, Robert. Illaste, Kristel. Dimos, George. T.A. to the BiH Directorate for European Integration in the DIS process - Final Report, 21. juli 2009, str. 13.
12. Kovač, Zdenka. Profesorica na Gea-College Ljubljana i bivša ministrica (2002-2004.) za regionalni razvoj Republike Slovenije. Intervju, 24. novembar 2009. godine.
13. Letica, Vera. Pomoćnik ministra u Ministarstvu finansija i trezora BiH, na poziciji SOP-a. Intervju, 3. novembar 2009. godine.
14. Markuš, Ranko. Hadžikadunić, Emir. „Decentralizirani sistem upravljanja fondovima Evropske Unije (DIS) – analitički pregled njegovog značaja i razvoja u BiH“. ACIPS, mart 2009. godine.
15. Ministarstvo finansija Crne Gore. Informacija o drugoj fazi uspostavljanja decentralizovanog sistema implementacije upravljanja sredstvima EU u Crnoj Gori. Podgorica, decembar 2009. godine.
16. Pyres, John. Bivši ataše Delegacije Evropske komisije u BiH. Intervju, 2009. godina
17. Quinlan, Leo. Tim lider projekta EU izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora BiH, Intervju, 3. novembar 2009. godine.
18. Republika Srbija, Savet za evropske integracije. „Informacija o merama usmerenim na ubrzanje procesa pristupanja Srbije Evropskoj Uniji, januar-juni 2009“. Beograd, 10. juli 2009. godine, str. 8.
19. Robson, Colin. Real World Research. Blackwell Publishing, Oksford, 2003, str. 238
20. Stjepanović, Zoran. Pomoćnik ministra u Ministarstvu za ekonomske odnose i koordinaciju RS i Koordinator planiranja u RS. Pismo dostavljeni komentari, 17. novembar 2009. godine.
21. Šotra, Irena. Task menadžer za DIS, Delegacije EK u BiH. Intervju, 21. oktobar 2009. godine.
22. Tarik Cerić. Direkcija za evropske integracije BiH. Intervju, 29. oktobar 2009. godine.
23. Žeravčević, Goran. „Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u BiH“. Kronauer Consulting, Sarajevo, 2008. godine.

BIOGRAFIJA AUTORA



Ranko Markuš, je diplomirao ekonomiju, magistrirao Demokratiju i ljudska prava u Centru za interdisciplinarnu postdiplomske studije. Zaposlen je kao zamjenik rukovodioca tima Projekta zapošljavanja mladih u BiH. Prije angažmana na ovom projektu radio je kao savjetnik u Konzorciju Ekonomskog fakulteta iz Londona kao tehnička podrška Direkciji za ekonomsko planiranje BiH u procesu stvaranja nove generacije strateških dokumenata. Između ostalih aktivnosti gospodin Markuš je radio kao konsultant Vlade Crne Gore, u ime Evropske komisije, prilikom pripreme projektnog prijedloga za Nacionalni plan razvoja Crne Gore, koautor je CASE-ove studije finansirane od Evropske komisije u BiH „Ispunjavanje kopenhaških kriterija za pristupanje u EU“, te koautor ACIPS-ove studije „Stvaranje optimalnih struktura za apsorpciju EU fondova i modela poboljšanja koordinacije donatorskih aktivnosti u BiH“. Objavljivao je niz članaka vezanih za evropske integracije u časopisu „Novi pogledi“, kao i u drugim časopisima.

KADA ĆE IPA BITI U NAŠIM RUKAMA?

Uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU

Izdavač: Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarnu postdiplomske studije (ACIPS), Zmaja od Bosne 8, 71000 Sarajevo
Za izdavača: Sanel Huskić
Istraživač: Ranko Markuš
Lektura: Lajla Zaimović Kurtović
Dizajn i prelom: Enes Huseinčehajić
Štampa: CPU

Sarajevo, januar 2010.



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world