

KADA ĆE IPA BITI U NAŠIM RUKAMA?

Uspostavljanje decentralizovanog sistema
upravljanja fondovima EU

„Evropa će čekati, ali će nas to koštati.“

dr. Vladimir Gligorov,

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche – WIIW

UVOD	7
PRVI DIO: PROCJENA NAPRETKA SISTEMA – ANALIZA IZ UGLA INSTITUCIJA KOJE NADGLEDAJU PROCES	9
1. Uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja u BiH	11
1.1. Ranije detektovani nedostaci i napredak na njihovom rješavanju	10
a) Službenik za akreditaciju (CAO) i vezana tijela	11
b) Funkcionalne strukture unutar Ministarstva finansija i trezora BiH: SOP, CJFU, SO i NF	12
c) Otvoreno pitanje pozicioniranja DIPAK-a	14
d) Uspostavljanje Jedinice za monitoring i evaluaciju unutar DEI-ja	16
e) Voditelji projekata i Jedinice za implementaciju projekata	17
f) Operativni sporazumi	22
g) Nezavisno revizorsko tijelo	23
h) Komuniciranje i izvještavanje	24
i) Kadrovski kapaciteti	25
1.2. Mapa puta	26
2. Napredak u toku 2009. godine	29
DRUGI DIO: KORAK NAPRIJED –ANALIZA IZ UGLA PROGRAMERA I IMPLEMENTATORA PROJEKATA	30
3. Istraživanje o stavovima voditelja projekata	31
3.1. Kapaciteti kojima raspolažu VP-i	31
3.2. Mogućnosti korištenja institucionalnih kapaciteta	34
3.3. Sufinansiranje, odgovornosti i nadzor i praćenje	36
4. Nedostaci u bh. sistemu programiranja i implementacije iz ugla VP-a	38
POUKE I PREPORUKE	39
Bibliografija	43
Aneks 1: Pojmovi vezani za DIS	45
Aneks 2: Metodologija upitnika	47
Aneks 3: Sažetak odgovora voditelja projekata na upitnik	50
Aneks 4: Odgovornost i obaveze voditelja projekata	51
Aneks 5: Strukture za IPA komponentu i u skladu sa ipa regulativom	52

Skraćenice

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

Skraćenice vezane za opšte pojmove

ACIPS	Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne 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 izgradnji institucija (uporedivo sa komponentom 1) Pre-accession instrument for the last round of EU candidate countries (now MSs) for transitional support and institution building (comparable to IPA component 1)
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 engl. CAO	Službenik za akreditaciju Competent Accrediting Officer, person accrediting the National Fund
CJFU engl. CFCU	Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje Central Financing and Contracting Unit – a coordinating implementing body
DF engl. NF	Državni fond National Fund
DIPAK engl. 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 Assistance
JIP engl. PIU	Jedinica za implementaciju projekata – jedinica za podršku VP-ima 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 resources development programmes
OS	Operativni sporazum
SO engl. 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 engl. PAO	Službenik za odobravanje programa – osoba odgovorna za aktivnosti CJFU Programme Authorising Officer – person responsible for the actions of the CFCU
VP engl. SPO	Voditelji projekata – osoba zadužena za rad JIP-ova Senior Programme Officer – person responsible for the work of the PIUs

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 istraživao stavove Voditelja projekata, koji su bez ikakve dileme ključni link koji spaja sve faze upravljanja projektnim ciklusom, odnosno fondove EU i krajnje korisnike.

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 ostale 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-ata trebaju biti zabrinjavajući za institucije koje su zadužene za uspostavljanje DIS-a. VP-ata smatraju da su preopterećeni poslovima vezanim za upravljanje projektima, da nemaju dovoljno izgrađene kapacitete, niti institucionalnu podršku, a posebno je zabrinjavajuće nerazumjevanje problematike sa strane njihovih rukovodilaca, ali i Savjeta ministara BiH. Takva situacija je dovela do odbijanja svih VP-ata da potpišu Operativne sporazume, a VP-ata smatraju da ne mogu da preuzmu odgovornosti, niti da obezbjede 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 koje su pred BiH jeste prioritarna politička podrška procesu. Kasno prepoznat značaj DIS-a i ignorisanje iskustava drugih zemalja, donosi gubljenje značajnih iznosa sredstava. Novi okviri za akreditaciju DIS-a predstavljaju dominantno pesimistične scenarije, što mora biti demantovano.

Uvod

Evropska unija (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 u jačanje ekonomske, društvene i teritorijalne kohezije, što je zasnovano na Ugovoru o EU. Kohezijska politika je šansa za siromašne zemlje i regione da svoj nivo razvoja približe onim razvijenijim. Ipak, konačne koristi od nje imaju svi regioni i stanovnici EU kroz jačanje globalne konkurentnosti EU i poboljšanja životnog standarda stanovnika. Pretpristupni fondovi jesu priprema za strukturne fondove, a njihov značaj u političkom i finansijskom smislu raste na svakom koraku. S tim u vezi, uvođenje decentralizovanog implementacionog sistema (DIS) je izuzetno značajno pitanje za budućnost Bosne i Hercegovine. Zbog toga jedan od ključnih termina u procesima pridruženja EU, ali i po pridruživanju, jeste „apsorpcioni kapacitet“². Radi se o kapacitetu zemlje da koristi fondove, za šta je neophodan adekvatno uspostavljen sistem korištenja sredstava, tj. da se ispune administrativni, makroekonomski i finansijski uslovi.³

Ovo istraživanje se fokusira na administrativne kapacitete zemlje, zbog kojih zemlje kandidatkinje i nove zemlje članice gube značajne iznose sredstava koji im pripadaju iz budžeta EU. Administrativni apsorpcioni kapaciteti se mogu definisati kao sposobnost i vještine državnih, regionalnih i lokalnih aktera da pripreme prihvatljive planove, programe i projekte, da poštuju kratke rokove za izradu kompleksne dokumentacije, da odlučuju o programima i projektima, da koordiniraju potencijalne partnere te da sprovode implementaciju na zadovoljavajući način. U nekim slučajevima se administrativni kapaciteti dijele na četiri podkategorije, da bi se ukazalo na sve njihove horizontalne aspekte: kvalitet strateških dokumenata, kvalitet projektnih dokumenata, administrativni kapacitet aplikacija da upravljaju projektom i administrativni kapacitet javne administracije da podrži proces upravljanja projektima.³

Grafikon: Apsorpcioni kapaciteti

(za osnovu korišteno: Šumpíková, Markéta i drugi. EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic. Agencija za odobravanje Češke Republike, istraživanje za projekat br. 402/03/1221, 2003, str. 3)



Bitno je razumjeti da kohezijska 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 naprednim fazama imaju velike uticaje na društveno-ekonomski razvoj.

IPA je ključna i najznačajnija finansijska, a kroz nju i stručna, podrška procesu evropskih integracija Bosne i Hercegovine (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 komponentama Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) 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).

¹ 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.

² EK. EU Regional Policy 2007-2013: Working for the regions. DG REGIO, Brisel, januar 2008, str. 3.

³ Mrak, Mojmir. Absorption of EU Funds for Structural Actions: Case of Slovenia (prezentacija i izlaganje na konferenciji). Beograd, 5. maj 2006.

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

- postoje direktni finansijski razlozi – postoji politički konsenzus na svim nivoima 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 zahtjevnja poglavlja „Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata“ i „Finansijska kontrola“.

Uvođenje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU je **tehničko pitanje**. Najveći broj pitanja vezan za DIS je veoma jasno definisan pravilima EU, dok je za manji dio uspostavljanja strukture ostavljena mogućnost da zemlja koja je uvodi pravila prilagodi svom unutrašnjem uređenju, odnosno načinima na koji je organizovana. Tako se u praksi dešava da u nekoliko zemalja možemo naći različite načine na koje funkcioniše DIS, iako je osnova za uspostavljanje sistema bila ista dokumentacija, odnosno pravila EU. Bez obzira na načine na koje se DIS uvodi, sve zemlje su prošle kroz sisteme nacionalne i akreditacije od strane EU, odnosno EK.

Za akreditaciju je potrebno uspostaviti nacionalni sistem koji može garantovati transparentno i pouzdano trošenje IPA sredstava, odnosno trebaju biti postavljene strukture koje bi obezbjeđivale programiranje, tehničku implementaciju, nabavke, plaćanje, reviziju i odgovarajuće upravljanje. BiH je pravovremeno ušla u proces uspostavljanja DIS-a, ali je nakon zadovoljavajućeg napretka došlo do iznenadnog zastoja u procesu koji traje do danas.

Osnove primijenjene metodologije

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 analitički pristupa problematiki istovremeno iz dva ugla – jednog iz pravca onih koji vode procese institucionalne izgradnje (Ministarstva finansija i trezora i Direkcije za evropske integracije), te onih koji će u budućnosti biti implementatori projekata (voditelja projekata na nivou resornih ministarstava).

Tokom istraživanja analizirani su zvanični dokumenti BiH i EK, literatura, te obavljeni intervjui sa stručnjacima koji su

zaduženi za uvođenje DIS-a u BiH, ali su i komparativno posmatrani BiH i zemlje iz regiona, posebno Srbija, Hrvatska i Crna Gora. 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. Pitanja su formirana na osnovu oblasti vezanim za poslove voditelja projekata, a posebno se vodilo računa o njihovoj preciznosti i jasnoći, bez sugestivne usmjerenosti. Koristila su se oba pristupa, uključujući i onaj sa unaprijed datim odgovorima, iako je dio pitanja ostavljao slobodu u odgovorima. 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 toku istraživanja ACIPS-ov tim je pokušao da dođe do konačnog broja osoba zaduženih za EU fondove. RS je jedini nivo javne administracije u BiH koji je dostavio konačnu listu sa imenima i kontaktima osoba koje će se baviti fondovima EU; sa nivoa BiH je dostavljena lista koja nije u potpunosti ažurirana, dok sa FBiH entitetskim koordinatorom istraživački tim nije uspio stupiti u kontakt i pored brojnih pokušaja.

PRVI DIO: PROCJENA NA- PRETKA SISTEMA – ANA- LIZA IZ UGLA INSTITUCIJA KOJE NADGLEDAJU PROCES

Prvi dio istraživanja je fokusiran na procjenu nedostataka u uspostavljanju sistema DIS-a u postojećim strukturama i kapacitetima da se preuzmu odgovornosti za decentralizovano upravljanje sredstvima EU. Sve je to rađeno sa ciljem da se daju preporuke za prevazilaženje problema, odnosno uspostavljanje apsorpcionih kapaciteta, kako bi se povećali efekti fondova EU. Uspostavljanjem efikasne države, BiH će biti sposobna da odgovori na zahtjeve EU uz razumnu socijalnu i ekonomsku cijenu.

U periodu 2007-2011 godine zemlje kandidati (Turska, Hrvatska i Makedonija) dobijaju ukupno 4,2 milijarde eura, a zemlje potencijalni kandidati 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. Sa druge strane, od tog trenutka BiH će biti odgovorna za povlačenje fondova. 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.

Uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja u BiH
Decentralizovano upravljanje sredstvima pomoći EU je srednjoročni cilj Bosne i Hercegovine na putu ka kandidat-skom statusu, odnosno punopravnom članstvu u Evropskoj uniji. Proces je otpočeo u decembru 2005. godine usvajanjem „Strategije BiH za primjenu decentraliziranog sistema upravljanja programima pomoći EU“, koja je zasnovana na iskustvima država korisnica PHARE programa.⁴

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.

Uporedo s tim, Ministarstvo finansija i trezora je uz podršku Evropske komisije i programa tehničke podrške radilo na uspostavi neophodnih struktura i izgradnji njihovih kapaciteta. Suštinski, ove dvije institucije i jesu nosioci aktivnosti na putu ka ostvarivanju cjelokupnog procesa, a koji je prenos vlasništva nad upravljanjem sredstvima sa Delegacije EK na institucije Bosne i Hercegovine.

Članom 28. Provedbene uredbe (Uredba Komisije (EZ) br. 718/2007, od 12. juna 2007., „O primjeni Uredbe Savjeta (EZ) br. 1085/2006, kojom se uspostavlja Instrument pretpriputne pomoći – IPA“) definisane su Operativne strukture DIS-a, te svaka zemlja koja želi da ima akreditovan DIS mora da uspostavi strukture u skladu sa tom uredbom. Uvođenjem novog instrumenta finansijske podrške se uvode i novi načini upravljanja tom pomoći, koje su uređene posebnim Uredbama Savjeta (EZ) (br. 1085/2006) i Uredbom Komisije (EZ) (br. 718/2007)⁵, te su se zemlje koje uvode DIS morale tome prilagoditi.

BiH je preuzela međunarodne obaveze uspostavljanje 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 pretpriputne pomoći. Okvirni sporazum je potpisan 20. februara 2008. godine, a ratifikovan odlukom Predsjedništva BiH u julu 2008. godine. Ovaj Sporazum u odjeljku II „Strukture i organi upravljanja“, njegovom članu 6. „Osnivanje i imenovanje struktura i organa za decentralizirani sistem upravljanja“, definiše operativne strukture za svaku komponentu ili program koji se bave upravljanjem i provođenjem pomoći u okviru uredbe o IPA-i.

Trenutno su BiH na raspolaganju komponente 1 i 2 IPA, kao zemlji potencijalnom kandidatu za članstvo u EU. Postoji sedam ključnih nosilaca i tijela u procesu programiranja IPA fondova za 2009. godinu, i to kako slijedi⁶:

- državni IPA koordinator (DIPAK) i ured DIPAK-a (DEI) – nadležni za sprovedbu procesa programiranja IPA 2009,
- voditelj projekta (VP) – nominovani predstavnik državnog resornog ministarstva/institucije za određenu projektnu oblast, koji je nadležan za sprovedbu procesa programiranja IPA 2009,
- Delegacija Evropske komisije (EK) – autoritet za procjenu i donošenje odluka za finansiranje projektnih prijedloga,
- SO – službenik za odobravanje,

⁴ 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.

⁵ Uredbom Savjeta (EZ) br. 1085/2006 o uspostavljanju Instrumenta pretpriputne pomoći (IPA) i Uredbom Komisije (EZ) br. 718/2007, od 12. juna 2007., „O primjeni Uredbe Savjeta (EZ) br. 1085/2006, kojom se uspostavlja Instrument pretpriputne pomoći – IPA“, tzv. Provedbena uredba ističe se i institucionalni okvir neophodan za provođenje IPA-e.

⁶ Zajednički tehnički sekretarijat Programa prekogranične saradnje BiH – MNE. IPA – Instrument za pretpriputnu pomoć, www.cbc.bih-mne.org/.../Instrument%20pretpriputne%20pomoći.doc.

- SOP – službenik za ovjeravanje,
- Komitet za upravljanje programiranjem (PMC)⁷, članovi: DIPAK – ministar finansija i trezora, DEI – više rukovodstvo, MFT BiH kao SO, Delegacija EK – više rukovodstvo operacija,
- Komitet za programiranje višekorisničkih idejnih projekata / sektorskih idejnih projekata (MBPC)⁸ – Multi Beneficiary Programming Committee), članovi: vodeći VP-i, ostali VP-i, DEI task menadžer, Delegacija EK task menadžer,
- Komitet za projektno programiranje (PPC)⁹, članovi: VP-a (za projekat), DEI task menadžer, DEK task menadžer,
- Koordinacioni odbor za IPA-u (KO), predsjednik Koordinacionog odbora – DIPAK, članovi: direktor Direkcije za evropske integracije BiH, ministar finansija i trezora BiH, ministar finansija RS, ministar finansija FBiH, predstavnik Vlade RS, predstavnik Vlade FBiH.

Do otvaranja svih 5 komponenti IPA, DIS bi trebao biti akreditovan, u praksi funkcionalan i sposoban da apsorbuje rastući nivo finansijske pomoći EU. To je posebno značajno imajući u vidu ekonomsku situaciju u BiH, te imperativ efikasnog korištenja svih ponuđenih razvojnih mogućnosti, kako bi se zemlja približila nivou razvoja drugih zemalja potencijalnih kandidata, odnosno kasnije kandidata za članstvo u EU.

1.1 Ranije detektovani nedostaci i napredak na njihovom rješavanju

U martovskom 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 sljedeće¹⁰:

- definisanje položaja i pozicije DIPAK-a,¹¹
- 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:

- Nezavisna kancelarija za reviziju – Organ za reviziju (Revision Authority - RA),
- uspostavljanje Jedinica za implementaciju projekata (JIP),
- Jedinica za monitoring i evaluaciju (u okviru DEI-ja).

Nažalost, u toku ovog istraživanja koje se baziralo na prethodnom (urađenom u martu 2009.), pokazalo se da nije bilo značajnijih napredaka u odnosu na prvobitno stanje (vidi tabelu 1). Također je i ocjena aktera procesa da nije bilo značajnijih napredaka, te da se moglo puno više učiniti.¹² Generalno se može reći da je ova godina izgubljena zbog presporog procesa izbora direktora DEI-ja¹³, ali i rangiranja ovog pitanja kao neprioritetnog od strane donosilaca odluka u BiH. To je posebno zabrinjavajuće, ako se ima u vidu da je plan akreditacije DIS-a predviđao da sistem dobije akreditaciju do kraja 2009. godine,¹⁴ odnosno imajući u vidu da od efikasnosti ovoga procesa u velikoj mjeri zavisi iznos novca koji će BiH dobiti u budućnosti, odnosno prioriteta koji će njime biti finansirani.

Naime, revidirani prijedlog strategije za primjenu DIS-a je postavio za cilj da Bosna i Hercegovina podnese aplikaciju za dodjelu akreditacije o uspostavljenom sistemu decentralizovane implementacije pomoći u junu 2009. godine. Prema tom dokumentu, zbog nemogućnosti parcijalne akreditacije sistema, aplikacija je bila uslovljena kapacitetima koji su se razvijali sporije, odnosno onim za monitoring u okviru DEI-ja, te kapacitetima voditelja projekata uz Jedinice za implementaciju projekata (JIP), za koje je bila predviđena spremnost za podnošenje aplikacije za akreditaciju od strane EK u junu 2009. godine, a za tijela u okviru Ministarstva finansija i trezora BiH osam mjeseci ranije, odnosno u novembru 2008. godine.¹⁵

7 Programming Management Committee.

8 Multi Beneficiary Programming Committee.

9 Project Programming Committee.

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

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

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

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

14 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, strana 24-25.

15 Ibid.

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
		Službenik za akreditaciju CAO	Službenik za akreditaciju CAO
		SOP (engl. PAO)	SOP (PAO) – revizija odluke
		Imenovanje SO-a (eng. NAO)	SO (NAO) – revizija odluke
		Voditelji projekata: nominovanje i imenovanje	Voditelji projekata: imenovanje od SOP-a
	Tijela	Državni fond	
		CJFU	
		Jedinica za monitoring i evaluaciju (u okviru DEI-ja)	Jedinica za monitoring i evaluaciju (u okviru DEI-ja)
		Uspostavljanje JIP-a	Uspostavljanje JIP-a
		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

Da je takva očekivanja imala i EK pokazuje i činjenica da se u toku 2008. godine u zvaničnim dokumentima EK pojavila informacija da „Direkcija za evropske integracije priprema DIS strategiju sa ciljem da dobije akreditaciju do februara 2009. godine.”¹⁶ Iako se eksplicitno ne navodi, pretpostavka je da se ovdje radi o nacionalnoj akreditaciji, nakon čega nastupa faza u kojoj se zahtijeva akreditacija od strane Evropske komisije, a koja traje minimalno šest mjeseci.

Analitički pregled pokazuje da je napredak vidan tek po određenim segmentima, ali sveukupnog u principu i nema. Dominantna je ocjena da je razlog za ovakvu situaciju nedostatak političke podrške procesu, iproizlazi više iz nerazumijevanja, 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 (vidi poglavlje Mapa puta).¹⁷

U nastavku će istraživanje analizirati situaciju u ranije pobrojanim manjkavostima u uspostavljanju DIS-a, odnosno u onima koji su definisani kao najznačajniji, a koji bi mogli da odblokiraju proces koji očigledno u ovom trenutku ne napreduje zadovoljavajućom dinamikom, a teško se može reći da je napredak vidan uopšte.

a) Službenik za akreditaciju (CAO) i vezana tijela

Razlog radi kojeg analiza stanja počinje sa pozicijom službenika za akreditaciju (CAO) jeste upravo značaj te pozicije, a koje u bh. DIS-u još uvijek nema. Imenovanje službenika za akreditiranje (CAO) je neophodno za formalno imenovanje službenika za ovjeravanje (SO, engl. NAO), odnosno Državnog fonda, koji postavlja službenika za odobravanje programa (SOP, engl. PAO). Bez pozicije CAO, zvanično ne postoji DIS struktura na strani Ministarstva finansija i trezora.

¹⁶ 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).

¹⁷ Letica, Vera. Pomoćnik ministra u Ministarstvu finansija i trezora BiH, na poziciji SOP-a. Intervju, 3. novembar 2009. godine.

CAO

Službenik CAO
nije imenovan.

U cilju rješavanja pitanja DIS-a Savjet ministara je donio zaključak da će posebnom odlukom imenovati službenika za akreditiranje (CAO), te će se nakon toga Evropska komisija zvanično informisati o imenovanoj osobi.

Tek uspostavljanjem pozicije CAO, bit će u potpunosti jasni nedostaci na koje je prethodna analiza ukazivala, odnosno direktna uvezanost CAO i SO i NF, dok je DIPAK ravnopravan partner (poziciji SO) u ovom procesu i uobičajena je praksa da je izdvojen iz Ministarstva finansija.

Dakle, ako se slijede uputstva uvođenja DIS-a, dva pomoćnika ministra u Ministarstvu finansija i trezora treba da obavljaju ključne pozicije u DIS-u, odnosno rukovode sa dvije ključne operativne jedinice DIS-a. Pomoćnicima ministara u Ministarstvu finansija može da bude samo nadređena osoba koja im je nadređena i u institucionalnim strukturama, a to je ministar finansija:

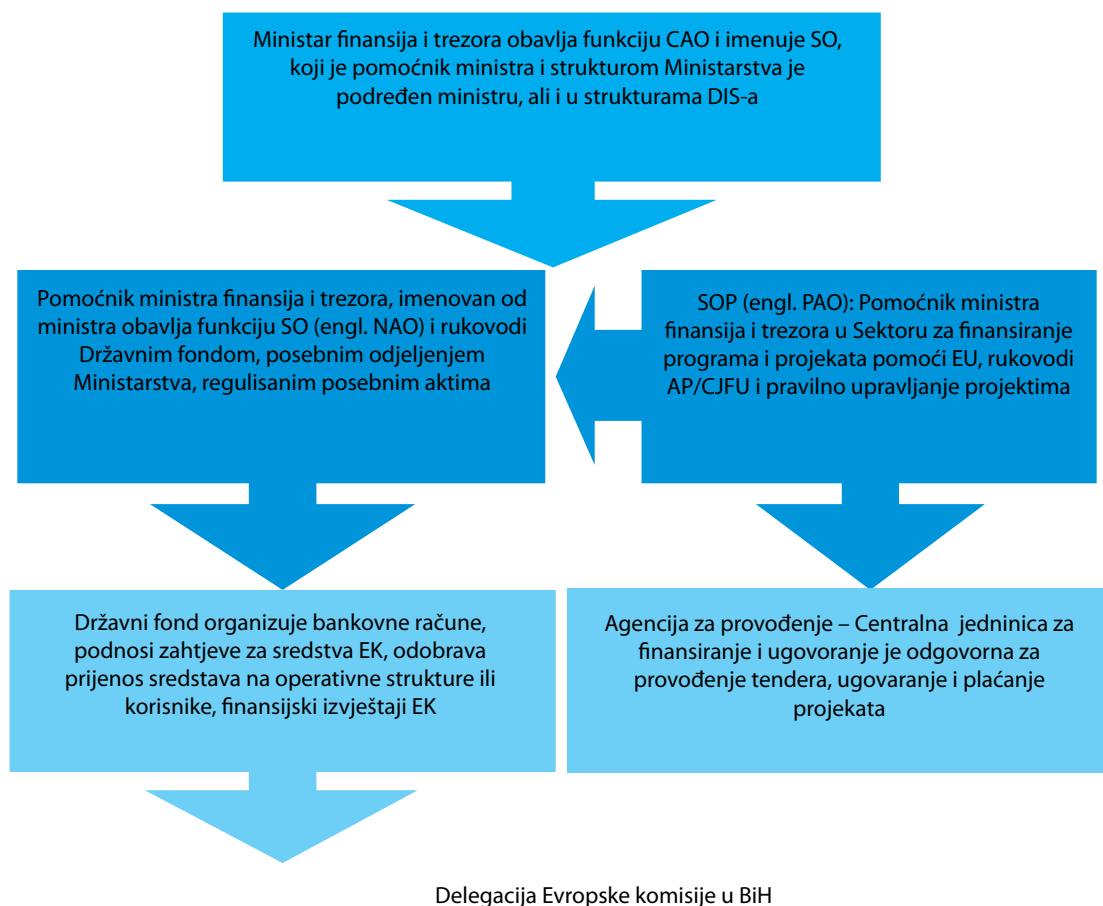
- službenik za ovjeravanje (SO) je rukovodilac Državnog fonda (DF), tijela unutar Ministarstva finansija i trezora BiH, preko kojeg Evropska komisija vrši sve finansijske transakcije prema Bosni i Hercegovini. U svojstvu rukovodioca DF-a, zadužen je za cjelokupni finansijski menadžment sredstava IPA-e, kao i za osiguranje sufinansiranja projekata IPA-e iz budžetskih fondova BiH. DF djeluje kao centralni trezor i zadužen je za finansijsko upravljanje. Na zahtjev SOP-a, on priprema i podnosi Evropskoj komisiji zahtjeve za transfer finansijskih sredstava na određeni račun, te vrši daljnje transfere na podračune u okviru DF-a. SO je također zadužen za cjelokupno finansijsko izvješćavanje prema Evropskoj komisiji.
- službenik za odobravanje programa pomoći (SOP) je pomoćnik ministra u Sektoru za finansiranje programa i projekata pomoći EU i rukovodi Agencijom za provođenje / Centralnom jedinicom za finansiranje i ugovaranje. SOP je odgovoran za funkcionisanje AP/CJFU i pravilno upravljanje projektima koji će biti provedeni u Ministarstvu finansija i trezora BiH, što praktično predstavlja i funkciju VP-a unutar Ministarstva. Agencija za plaćanja (AP) nadležna je za provođenje tendera, ugovaranje i plaćanje projekata koji se finansiraju u okviru IPA-e, uz *eks ante* kontrolu koju provodi Delegacija Evropske komisije. CJFU je uspostavljen u Bosni i Hercegovini u okviru Ministarstva finansija i trezora BiH kao Sektor za finansiranje programa i projekata pomoći EU.

Na ovaj način će se kvalitetno razdvojiti funkcije programiranja i upravljanja fondovima EU. Ministarstvo finansija i trezora je u potpunosti opremljeno, kako kadrovski, tako i logistički, da u potpunosti preuzme finansijsko upravljanje, dok bi Direkcija za evropske integracije i formalno preuzela proces programiranja, što suštinski i jeste njen zadatak. Kako je ranije rečeno, za zvanično uspostavljanje struktura unutar Ministarstva finansija i trezora neophodno je imenovanje CAO-a.

b) Funkcionalne strukture unutar Ministarstva finansija i trezora BiH: SOP, CJFU, SO i NF

Ministarsvo finansija i trezora je ključna institucija za tehničko upravljanje fondima EU. Mehanizmi finansijskog upravljanja se ozvaničavaju memorandumom o razumijevanju između Evropske komisije i BiH o uspostavljanju Državnog fonda (tzv. centralnog IPA trezora), na čijem čelu je službenik za ovjeravanje (SO). Preko državnog fonda se vrši cjelokupan prijenos finansijskih sredstava. Zbog toga je SO obično osoba koja je na poziciji pomoćnika ministra finansija jer ima čitav niz odgovornosti vezanih za upravljanjem doznaka EK, za upravljanje te za zakonitost i regularnost transakcija. SO je iz perspektive akreditacije Operativnih struktura najznačajnija osoba jer izdaje, prati i eventualno suspenduje ili povlači akreditaciju. SO je zadužen za godišnju izjavu o pouzdanosti, koju dostavlja EK i službeniku SOP, a koja je zasnovana na nadzoru nad sistemima kontrole i upravljanjem IPA fondovima, odnosno sistemu DIS-a.

Slika 2: Uobičajena DIS struktura unutar Ministarstva finansija i trezora u DIS-u



DIPAK

DIPAK je pogrešno pozicioniran što je djelimično rezultat krize sa izborom direktora u DEI-ju.

Imenovanje SO i SOP

SO i SOP nisu imenovani u skladu sa IPA regulativama, što se mora učiniti.

U DIS sistemu BiH je imenovan službenik SO, koji je na nivou pozicije pomoćnika ministra u Ministarstvu finansija i trezora BiH. Međutim, to imenovanje je napravljeno prema starim pravilima te ga je trebalo ponovo potvrditi, u skladu sa IPA regulativama. U međuvremenu se ispostavilo da imenovana osoba nije više zainteresovana za rad na toj poziciji, a pored stručnih kriterija koje ispunjava, osoba nije ispunjavala jedan od tehničkih kriterija – poznavanje engleskog jezika. Zbog toga je u ovom trenutku praktično samo vršilac dužnosti, ali za kojeg je izvjesno da će poziciju napustiti.

Ukoliko se ispostave kao tačne špekulacije da će mjesto pomoćnika ministra finansija ostati upražnjeno, imajući u vidu da procedura zapošljavanja u organizaciji Agencije za državnu službu (ADS) traje minimalno 7 mjeseci, to može uticati na usporavanje uspostavljanja i akreditacije DIS-a, posebno imajući u vidu da akreditacija počinje od SO-a, ali se s njim i završava.

Jedna od ključnih pozicija unutar operativnih struktura je pored Implementacione agencije (pod IA podrazumijeva se CJFU za komponentu 1) i imenovani SOP za svaku IPA komponentu.

Službenika za odobravanje programa pomoći (SOP) imenuje SO uz konsultacije sa DIPAK-om. SOP se dakle nalazi u nadležnosti SO, odgovoran je za raspisivanja tendera, ugovaranja, plaćanja, računovodstva i podnošenja finansijskih izvještaja, te rukovodi CJFU-om. U sklopu izvršenja svojih obaveza SOP imenuje VP.

Kako je to naglašeno i u prethodnom istraživanju, CJFU ima razvijene kapacitete i strukturu na zadovoljavajućem nivou. Službenici CJFU zajedno sa Delegacijom EK učestvuju u evaluaciji projekata, što je djelimično i pokazatelj da je EK spremna da direktno treningom na radnom mjestu razvija kapacitete DIS-a. Tako su u toku mjeseca septembra 2009. godine evaluirali osam ugovora o djelu (engl. service contracts) i jedan ugovor o nabavkama (engl. supply contracts). Prema ocjenama

stručnjaka, CJFU je u ovom trenutku spremna da obavlja u punom kapacitetu sve poslove koje su joj DIS-om propisane.¹⁸ Sa druge strane, sporost uspostavljanja DIS-a stvara monotoniju u procesima obuke osoblja CJFU, koje je praktično u potpunosti obučeno i nema potrebe za ponavljanjem istih treninga.¹⁹

Problem sa SO-om i SOP-om je što su imenovani po starim pravilima, prije uvođenja IPA-e, te njihovo reimenovanje mora biti napravljeno u skladu sa IPA regulativama, što nije učinjeno.

c) Otvoreno pitanje pozicioniranja DIPAK-a

Kada se radi o prve dvije IPA komponente, DIPAK organizuje izrade prijedloga projekata, razradu idejnih projekata i praćenje tehničkog izvršenja programa. Paralelno sa DIPAK-om, SOP (CJFU, tj. Implementaciona agencija) je nadležna za nabavke, ugovaranje, plaćanje, i upravljanje programima. Zbog mogućeg konflikta odgovornosti obje funkcije moraju biti ispravno pozicionirane u različitim institucijama, na istom nivou odgovornosti. U ovom trenutku ministar finansija i trezora obavlja funkciju DIPAK-a, a njegov pomoćnik poziciju SOP-a, što je strukturno neprihvatljivo.

U prethodnom istraživanju, ali i u intervjuima sa predstavnicima tehničke podrške EK Ministarstvu finansija,²⁰ ali i sa predstavnicima Direkcije za evropske integracije,²¹ kao jedan od ključnih potencijalnih problema u uspostavi DIS-a u BiH i mogućih prepreka u akreditaciji DIS-a od strane nadležnih tijela jeste pozicija DIPAK-a.

Bitno je naglasiti da je možda i značaj pozicije DIPAK-a, uz nepopunjenu poziciju direktora DEL-ja, na određeni način primorao Savjet ministara da održava poziciju DIPAK-a kroz poziciju Ministra finansija. To je nedvosmisleno bilo jedno od kompromisnih rješenja²², ali sada kada je imenovan direktor DEL-ja njemu treba biti prenesena i pozicija DIPAK-a u što skorije vrijeme iz najmanje četiri razloga: prvo je otežana komunikacija unutar DIS struktura, konfliktan položaj DIPAK-a i SO-a (obje funkcije unutar Ministarstva finansija), u Ministarstvu finansija ministar ima tradicionalnu ulogu CAO-a u strukturama DIS-a, dok DEL ima u strukturama DIS-a zvanični naziv „kancelarija DIPAK-a“.

S obzirom da je već objašnjena pozicija ministra i Ministarstva finansija i trezora u superviziji svih finansijskih tokova, bitno je pojasniti uobičajenu ulogu direktora i Direkcije za evropske integracije. Uloga Direkcije za evropske integracije je osiguravanje partnerskog odnosa sa Evropskom komisijom, te veze između procesa pristupanja i korištenja pretpriступnih fondova. Jedinicama za evropske integracije (koje bi trebale biti osnovane) je zadatak da u saradnji sa Direkcijom za evropske integracije BiH osiguraju provođenje efikasnije unutrašnje koordinacije procesa evropskih integracija, između ostalog i u oblasti koordinacije instrumenata programa pomoći Evropske unije. Sve ove uloge, uz odgovornost za praćenje i ocjenu programa EU jesu uloge koje pripadaju DIPAK-u.

¹⁸ Leo Quinlan, tim lider. Projekat EU izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora BiH. Intervju, 3. novembar 2009. godine.

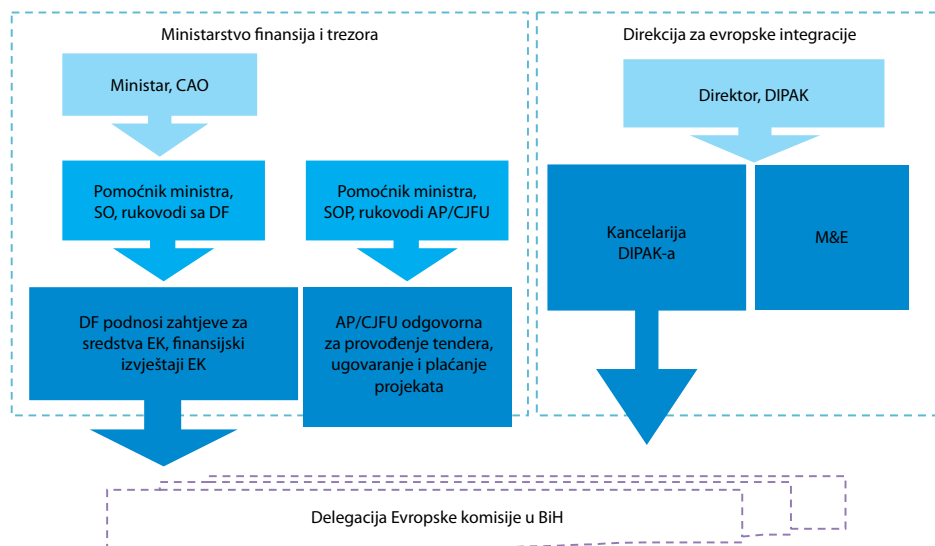
¹⁹ Letica, Vera. Pomoćnik ministra u Ministarstvu finansija i trezora BiH, na poziciji SOP-a. Intervju, 3. novembar 2009. godine.

²⁰ Gerard Ennis, ekspert EK, intervju, mart 2009. godine.

²¹ Tarik Cerić, Direkcija za evropske integracije BiH. Intervju, mart 2009. godine.

²² Letica, Vera. Pomoćnik ministra u Ministarstvu finansija i trezora BiH, na poziciji SOP-a. Intervju, 3. novembar 2009. godine.

Slika 4: Komunikacija EK i državnih institucija



Činjenica je da ukoliko DIPAK ostane na poziciji ministra finansija, ministar će vjerovatno obavljati dvije funkcije – pored funkcije DIPAK-a i funkciju CAO-a. Suština je da je funkcija CAO-a u uspostavljanju DIS-a potrebna za formalno imenovanje SO-a, dok nakon toga u sistemu ima samo formalnu funkciju, a tehnički nema određene zadatke. Ipak, i pored te formalnosti oko funkcije CAO-a, akreditacija sistema neće moći da se dobije bez uspostavljene pozicije.

Sa druge strane, ukoliko odluke o imenovanjima budu definisane kako to zahtijeva EK, odnosno ako imenovanja budu vezana za osobe, a ne za funkcije unutar institucije (sadržavaju ime i prezime), ministar finansija neće moći obavljati dvije pozicije – poziciju DIPAK-a i poziciju CAO-a. U tom slučaju se sistem dovodi u kontradiktornu situaciju u kojoj će neko izvan MFT ili neko podređen ministru finansija i trezora biti imenovan na poziciju CAO-a, a onda će ta osoba imenovati pomoćnika ministra u Ministarstvu finansija i trezora na mjesto rukovodioca DF, kao dijela Ministarstva finansija.

Tabela: Komparativna regionalna analiza pozicioniranja DIS struktura

(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).

Država	DIPAK	CAO	SO	SOP
Republika Srbija	Potpredsjednik Vlade za evropske integracije, Božidar Đelić	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

Revizija DIPAK-a
Revizija DIPAK ne uključuje reviziju njemu nadređenog Koordinacionog odbora.

DEI M&E
Jedinica za monitoring i evaluaciju nije osnovana

Također je za funkciju DIPAK-a vezan i ranije postignuti konsenzus između Savjeta ministara BiH i Evropske komisije. Prema odluci Savjeta ministara, Upravni odbor – Koordinacioni odbor je savjetodavno tijelo za koordinaciju IPA, koje DIPAK-u pomaže u obavljanju poslova iz njegove nadležnosti u skladu sa okvirnim sporazumom između BiH i Komisije evropskih zajednica o pravilima saradnje, koja se odnosi na finansijsku pomoć EZ BiH u okviru pružanja pomoći putem IPA, iako je funkcija DIPAK-a znatno šira od samo ove vezane za finansijsku pomoć EZ.

Savjet ministara je želio da ulogu DIPAK-a zamijeni Koordinacionim odborom, koji bi bio sačinjen od nekoliko osoba bitnih za proces, umjesto jedne osobe, tj. jednog koordinatora. Upravni odbor – Koordinacioni odbor sačinjavaju ministar finansija BiH, ministri finansija Republike Srpske (RS) i Federacije BiH (FBiH) i predstavnici entitetskih vlada. Razlog za ovakav zahtjev bio je u činjenici da je jedan od entiteta želio značajniju ulogu u procesu programiranja. Prvobitno je DIPAK bio imenovan, pa razriješen. Nakon toga je imenovan Koordinacioni odbor, što je bilo neprihvatljivo za EK. Kompromis je iznađen u postojanju oba tijela, i DIPAK-a i Koordinacionog odbora. Na sjednici Upravnog odbora – Koordinacionog odbora za IPA fondove, održanoj 6. oktobra 2008. godine za predsjednika Odbora izabran je ministar finansija i trezora BiH Dragan Vrankić, a Koordinacioni odbor je predložio Savjetu ministara da predsjednik Koordinacionog odbora bude kandidat za DIPAK, što je kasnije Savjet ministara i potvrdio.²³ DIPAK bi trebao konsultovati članove Koordinacionog odbora tokom čitavog ciklusa programiranja, ali ipak će sa EK komunicirati samo jedna osoba, odnosno DIPAK. Delegacija EK ne dobija informacije o sastancima Koordinacionog odbora, a komunikacija EK ide direktno ka poziciji DIPAK-a.²⁴

Iz ugla BiH institucija, pozicija DIPAK-a je značajna jer se na njegovim sastancima postižu dogovori o prioritetima koji će biti predloženi EK. Koordinacioni odbor se sastaje dva puta u toku programiranja, tj. godišnje. Jasno je da je Odbor prerašao savjetodavnu funkciju, trenutno političko usaglašavanje ima veliki uticaj na rad samog DIPAK-a. Ono što je u ovom trenutku izvor mogućeg konflikta jeste činjenica da je Koordinacioni odbor postao mehanizam za uticaj na DIPAK-a, dakle DIPAK u određenoj mjeri ispunjava zahtjeve Koordinacionog odbora. Čak i u takvom načinu funkcionisanja, neki intervjuisani entitetski programeri nisu zadovoljni načinom na koji su obaviješteni o radu Koordinacionog odbora, niti načinom na koji su aktivnosti sa njima koordinirane.²⁵ Nejasno je to da li Koordinacioni odbor može biti predmet revizije, ili će to biti samo pozicija DIPAK-a, koja u velikoj mjeri praktično izvršava zahtjeve Koordinacionog odbora.

S obzirom da ne postoji zahtjev EK za tom vrstom revizije, najvjerovatnije je da će DIPAK biti predmet revizije za odluke koje sam i ne donosi, već ih samo zastupa.

Ako se posmatraju regionalna iskustva, ali i iskustva drugih zemalja, ne postoji dilema da pozicija DIPAK-a treba biti na poziciji koja se bavi programiranjem, a to je pozicija šefa kancelarije zadužene za evropske integracije ili potpredsjednik vlade zadužen za evropske integracije. U slučaju BiH to je Direkcija za evropske integracije. Situacija je dodatno usložena postojanjem Koordinacionog odbora, ali imajući u vidu kompleksnost funkcionisanja države BiH, čini se da je Koordinacioni odbor neizbježno tijelo. U tom slučaju treba jasno definisati sistem nadležnosti i odgovornosti, uključujući i pitanja revizije.

d) Uspostavljanje Jedinice za monitoring i evaluaciju unutar DEI-ja

Jedna od obaveza DIPAK-a jeste da radi monitoring implementacije programa, te da predvodi rad sektorskih komiteta za monitoring. To radi na način da analizira neophodne dokumente za monitoring kvalitete, efikasnosti i koherentnosti programa, a u skladu sa ciljevima postavljenim u planskim dokumentima i sporazumima o finansiranju. Na osnovu tih aktivnosti Jedinica za monitoring podnosi godišnje i konačne izvještaje ka EK.²⁶

Jedinica za monitoring i evaluaciju u okviru DEI-ja nije osnovana, što je također uslov za akreditaciju. Osoblje DEI-ja ima nacrtne strukture i organizacije ove jedinice, ali je niz događaja uslovio da do osnivanja ove jedinice ne dođe. Prvi od njih je svakako uslovljen sporom procedurom i političkim zastojima u procesu imenovanja direktora DEI-ja. Direktor DEI-ja je napokon izabran i počeo je sa radom. Vjerovatan naredni korak direktora će biti nova sistematizacija radnih mjesta i organizacija Direkcije, koja će obuhvatiti sve neophodne promjene u procesu integracija, a u ovom slučaju posebno one vezane za upravljanje fondovima IPA.

EK je pripremila projekat koji je trebao da pruži podršku DEI-ju u osnivanju Jedinice za monitoring, te je sprovedena sva neophodna procedura za izbor najboljeg ponuđača. Nakon izbora, jedna od kompanija koja nije bila izabrana kao najbolji ponuđač je uložila žalbu, te se implementacija projekta odgodila do rješenja te žalbe, što je svakako imalo uticaja na početak razvoja Jedinice.

Jedinice za monitoring i evaluaciju je praktično posljednje tijelo koje treba da se formira unutar institucija koje vode proces – MFT i DEI. Imajući u vidu da je DEI dobio dugo

²³ 61. sjednica Savjeta ministara BiH, 7. oktobar 2008. godine.

²⁴ Irena Šotra. Task menadžer za DIS, Delegacija EK u BiH. Intervju, 21. oktobar 2009. godine.

²⁵ EUP 2 (Upitnik popunjen od entitetskog programera, zaveden pod br. 2.)

²⁶ Uredba Komisije (EZ) br. 718/2007, od 12. juna 2007, „O primjeni Uredbe Savjeta (EZ) br. 1085/2006, kojom se uspostavlja Instrument pretprijetne pomoći – IPA“.

očekivanog direktora te da je do sada postavljene zadatke obavljao sa uspjehom, a da će tehničku podršku u osnivanju Jedinice pružati projekat EK, pretpostavka je da ovo pitanje nije posebno kritično, iako jeste prioritarno.

e) Voditelji projekata i Jedinice za implementaciju projekata

Suštinski problem uspostavljanja DIS-a, ali i apsorpcionih kapaciteta zemlje bi mogao biti neprepoznavanje značaja VP-a (uključujući i jedinice za njihovu podršku), kao i da se tom pitanju ne prilazi iz pragmatičnog ugla.²⁷ Funkcija VP-a nije sistemski definisana, već je prepuštena individualnom pristupu predloženih osoba. Pored toga, nominovan je jako veliki broj VP-a, bez obezbjeđenja institucionalne podrške, čime se uzrokovalo nezadovoljstvo kod nominovanih službenika. U dva entiteta su entitetski programeri imenovani na različite načine,²⁸ što je također uzrokovalo disproporciju u njihovoj brojnosti. Razlog za takvu situaciju može biti nedovoljno detaljno vođenje procesa od strane DEI-ja, nepoznavanje procesa od strane rukovodilaca²⁹ samih institucija ili postavljanje tog pitanja kao neprioritetnog, ali šta god da je razlog imat će dalekosežne posljedice koje će biti uklonjene tek po sistematičnom rješenju tog pitanja. Zbog toga prioritet naredne tehničke podrške EK Bosni i Hercegovini u uvođenju DIS-a mora biti fokusiran na ovo pitanje.

Problem VP-a

VP-i nisu prepoznati kao ključna karika u DIS-u, što će uzrokovati neželjene posljedice

Voditelji projekata

Provedbena uredba EK za IPA-u³⁰ članom 75. definiše strukture i organe DIS-a. Prema toj Uredbi voditelji projekata su državni službenici sa zadatkom da efikasno i pravovremeno realizuju zadatke vezane za pripremu i realizaciju projekata u resornim ministarstvima i agencijama. Uspostavljanje funkcije voditelja projekta je predviđeno nizom domaćih dokumenata, a prije svega strategijom za uvođenje DIS-a, smjernicama za godišnje programiranje IPA³¹ i odlukom o imenovanju VP-a.

Kako to koncizno definiše strategija za primjenu DIS-a u BiH zadaci VP-a su da „osigurava pravilnu i pravovremenu realizaciju projekata na tehničkom nivou.“³² VP je pored toga odgovoran i za koordinaciju u okviru svog sektora, te da u saradnji sa SOP-om pravovremeno priprema tehnički nivo operacija. Ipak, niti IPA regulativa, niti domaće smjernice, ne propisuju način organizacije mreže VP-a.

Imenovanje, broj, ovlaštenja i odgovornosti voditelja projekata su pitanja koja ostaju otvorena u sistemu DIS-a koji se uspostavlja. Naime, pravna zasnovanost imenovanja voditelja projekata se temelji na odluci Savjeta ministara BiH o uspostavljanju funkcije vođa projekata u ministarstvima i drugim organima uprave BiH, utvrđivanju nadležnosti i neophodnoj institucionalnoj podršci“ od 3. decembra 2008. godine.

SOP podnosi ministarstvima i drugim organima uprave BiH zahtjev za prijedloge pojedinačnog imenovanja vođa projekata. Ministar/direktor priprema prijedlog imenovanja za VP, te tu odluku dostavlja SOP-u, a kopiju DIPAK-u. U slučajevima isključive nadležnosti entiteta za VP uz saglasnost DIPAK-a može biti predloženo lice zaposleno u entitetskim institucijama. SOP imenuje pojedinačno VP i dostavlja listu sa njihovim imenima Delegaciji EK, te o tome informiše i Savjet ministara BiH.³³

27 Letica, Vera. Pomoćnik ministra u Ministarstvu finansija i trezora BiH, na poziciji SOP-a.

Intervju, 3. novembar 2009. godine

28 Resorno u FBiH i sektorski u RS.

29 EUP 15 i UP 1 (Upitnici popunjeni od entitetskog programera i VP-a, zavedeni pod br. 15. i br. 1.).

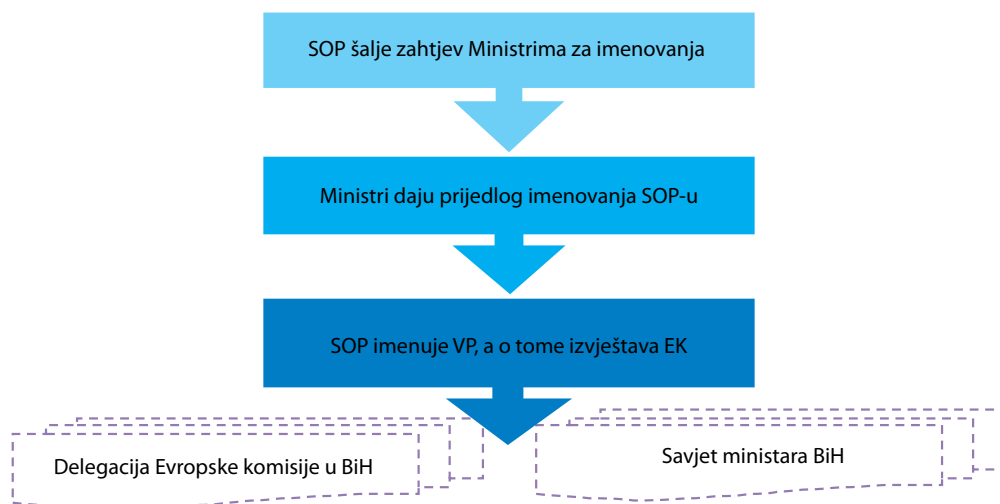
30 Uredba Komisije (EZ) br. 718/2007, od 12. juna 2007., „O primjeni Uredbe Savjeta (EZ) br. 1085/2006, kojom se uspostavlja Instrument prepristupne pomoći – IPA“

31 „Smjernice za godišnje programiranje IPA-e za 2008.“, koje su usvojene na 33. sjednici Savjeta ministara BiH, održanoj 23. januara 2008. i „Smjernice za godišnje programiranje IPA-e za 2009.“, koje su usvojene na 68. sjednici Savjeta ministara BiH, održanoj 3. decembra 2008. godine.

32 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, str. 12.

33 «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 7, str. 10.

Slika 3: Proces imenovanja VP-a



Kršenje odluke

Savjeta ministara

Prema odluci Savjeta ministara VP-i su trebali biti imenovani prije devet mjeseci.

Brojnost VP i EP

Broj VP, kao i entitetskih programera je formiran na nerealistično visokom nivou i na različitim metodologijama.

Analiza je pokazala da još uvijek nije završen proces efikasnog uspostavljanja sistema VP-a, što je direktno kršenje zakona i odluka, koje „Odlukom o uspostavi voditelja projekata u ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine o utvrđivanju nadležnosti i nužnoj institucionalnoj potpori“ objavljenoj u Službenom glasniku BiH 26. januara 2009. godine, propisuju da SOP zatraži imenovanje VP-a u roku od osam dana od objavljivanja odluke. Institucije su trebale dostaviti imenovanja u roku od 30 dana od prijema zahtjeva, a SOP u roku od sedam dana od prijema pojedinačnih prijedloga izvršiti imenovanja. Dakle, pravnim aktima je propisano da se VP-i zvanično imenuju od SOP-a do 9. marta 2009. godine, što nije učinjeno.

Uloga entitetskih programera je ključna za implementaciju većine projekata. Naime, ukoliko niži nivoi nisu uključeni, implementacija projekata neće ići zadovoljavajućom dinamikom, niti na zadovoljavajući način.³⁴ Entiteti će biti posebno značajni u implementaciji komponenti 3, 4 i 5, gdje će postojati oblasti sa isključivom nadležnošću entiteta, a što će u skladu sa legislativom zahtijevati i VP-e na entitetskom nivou.³⁵

Činjenica da entiteti nisu detaljno vođeni u procesu imenovanja entitetskih programera (u RS ih ima 48³⁶, dok u FBiH 12) jeste zabrinjavajuća i ubuduće može uzrokovati dublja nerazumijevanja i neharmonizovanosti u sistemu. Pravni akti, na primjer, ne definišu broj VP-a, niti entitetskih programera, ali svakako voditelji uvođenja sistema bi trebali na

neki način da kontrolišu njihovu brojnost. Imenovani³⁷ entitetski koordinatori imaju za zadatak da koordiniraju proces planiranja, ali i implementacije na entitetskim nivoima. U ovom trenutku se RS uključuje u proces aktivnije, što se vidi i iz broja imenovanih entitetskih programera, ali i zainteresovanosti da se učestvuje u aktivnostima.

Procjena je da je ukupan broj osoba u BiH koje sebe smatraju VP-ima u ovom trenutku neočekivano visok – 116, tj. 60 entitetskih programera (48 iz RS, 12 iz FBiH) i najmanje 56 VP-a na nivou BiH. Taj broj treba reducirati, jer ne postoji zakonsko, stručno niti tehničko uporište za toliki broj VP-a.

Kao pozitivni primjeri se mogu navesti Ministarstvo pravde ili Ministarstvo transporta i komunikacija, koji imaju dva, odnosno jednog VP-a.³⁸ U Ministarstvu pravde, na primjer, pomoćnik ministra u Sektoru za evropske integracije potpisuje OS u ime VP-a.³⁹

Formalno nije zvanično imenovan niti jedan VP, svi su tek u statusu prijedloga. Kako je ranije objašnjeno, SOP na prijedlog ministara imenuje VP-a, što nije učinio ni za jednu nominaciju. SOP smatra da ovom pitanju nije pristupljeno sistemski, te da sistem imenovanja VP-a od strane SOP-a nije predviđen domaćim zakonodavstvom. I pored činjenice da se SOP ne slaže sa tako velikim brojem VP-a ne postoji niti jedan način na koji bi to moglo da utiče na unutrašnju organizaciju ministarstva, niti postoji ambicija da se to učini. Ministarstva trebaju da naprave sama unutrašnje organizacije

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

35 «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 7(3), str. 10.

36 Ministarstvo za ekonomske odnose i koordinaciju. Spisak lica iz RS zaduženih za upravljanje programima pomoći EU. Dostavljeno 17. novembra 2009. godine.

37 RS gospodin Zoran Stjepanović, za FBiH gospođa Azra Alkalaj.

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

39 Ibid.

za koje vjeruju da će biti efikasne. Sa druge strane, Delegacija EK vrši pritisak da se imenovanje obave.⁴⁰

Analiza svih raspoloživih podataka i relevantnih iskustava pokazuje da BiH ne treba da ima više od 20 - 25 VP-a, 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 devaluaciju 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.

Jedna od mogućnosti za prevazilaženje ovog problema jeste imenovanje sekretara ministarstava za VP-e. Ukoliko bi sekretari ministarstava bili imenovani za VP-e u znatnoj mjeri bi se smanjio broj VP-a koji su trenutno predloženi od strane institucija. Mada treba naglasiti da postoje i dijametralno suprotni stavovi, protivni odluci o imenovanjima VP-a⁴¹, a čija je suština da bi, zbog obima poslova koji imaju pomoćnici ministara, za VP-e trebali biti imenovani službenici na nižim pozicijama od šefova odsjeka.⁴²

Voditelji projekata pomažu u programiranju, ali za implementaciju nemaju nadležnosti, a samim tim niti odgovornosti. CJFU je pripremila nacrt operativnih sporazuma, ali kako je već ranije objašnjeno, ti sporazumi nisu potpisani. Razlozi za nepotpisivanje ovih sporazuma se mogu pronaći u nizu razloga, a neki od njih su nedovoljna komunikacija i razjašnjenost stavki sporazuma VP-ima, jer VP-i ne žele da preuzmu odgovornost na sebe prije uspostavljanja Jedinica za implementaciju projekata, te neophodne infrastrukture, odnosno riješenih mehanizama za sufinansiranje.⁴³ Pored toga, postoji nejasnoća kod VP-a vezana za načine obavljanja njihovih redovnih poslova u vremenu kada su u potpunosti angažovani na IPA projektnim aktivnostima. Najveći otpori postoje u ministarstvima koja imaju najveći broj VP-a.

U ovom trenutku, operativne sporazume ne bi morali potpisati svi VP-i, već samo dio njih, a što je direktno vezano za naredni programski period. I pored toga, pitanje treba biti sistemski riješeno kako bi potpisivanje svih narednih sporazuma bila jasno definisana i u zakonskim aktima utemeljena procedura.⁴⁴

Zbog svih otvorenih pitanja vezanih za VP-e, formalizaciju, razjašnjavanje i olakšavanje njihove uloge u procesu, DEI bi

trebala da pripremi prijedloge sistematičnog rješavanja pitanja VP-a, u potpunosti uvažavajući i dileme koje VP-i imaju.⁴⁵ VP-i moraju imati na raspolaganju ovlaštenja za poslove koje će da obavljaju, te dodatne kadrovske kapacitete koji će im konstantno pružati pomoć u obavljanju njihovih zadataka. Jedno je sigurno, a to je da operativne strukture ne mogu dobiti akreditaciju od strane SO-a, sve dok ne budu uspostavljeni svi kapaciteti VP-a, te dok ta akreditacija ne bude potvrđena u provjeri usklađenosti (engl. Compliance Assessment).

Akreditacija VP-a je veoma kompleksan zadatak, a to je posebno vidljivo iz činjenice da akreditacioni paket za VP sadrži čak 15 dokumenata. VP-i su srce sistema DIS-a, a sačinjeni su od velikog broja po institucijama disperziranih službenika. Već sada se može procijeniti da će upravo oni biti najveći apsorpcioni problem u budućnosti.

Jedna od mogućnosti jeste da se taj snažan potencijal ljudskih resursa iskoristi za kreiranje Jedinica za implementaciju projekata o kojima će biti riječi u narednom poglavlju.

Jedinice za implementaciju projekata

Jedna od jako značajnih karika u procesu uspostavljanja DIS-a, odnosno davanja podrške VP-ima, jeste uspostavljanje Jedinica za implementaciju projekata. U BiH Jedinice za implementaciju projekata još nisu uspostavljene. Analizama sistema DIS-a u zemljama koje su sistem uvele jeste da VP-i trebaju u svom radu podršku Jedinica za implementaciju projekata – JIP (engl. Project Implementation Unit). Takve Jedinice su predviđene i u BiH strategijom za primjenu DIS-a u BiH, a njihova suština jeste da budu osnovane unutar resorne institucije kao podrška pojedinačnom VP-u, koja je i imenovala VP-a, te da bude sačinjena od dva do četiri službenika čija će specijalizacija biti vezana za upravljanje projektnim ciklusom (programiranje, implementacija i praćenje) projekata finansiranih iz IPA fondova koje je u određenom programskom periodu dobila njihova institucija. Još konkretnije, ta (u prosjeku) tri službenika bi bila angažovana na sljedećim pozicijama⁴⁶:

- službenik za programe (engl. Programme Officer)
- službenik za tendere (engl. Tendering Officer)
- službenik za praćenje (engl. Monitoring Officer).

Iz ovih pozicija jasno je da je za osnivanje JIP-a potrebno specifično znanje u određenim oblastima, te da će svim službenicima biti neophodni dodatni treninzi i konstantna izgradnja kapaciteta. Nema jasne definicije da li ovi službenici moraju biti zaposleni puno radno vrijeme, ali će njihovi rezultati biti detaljno praćeni i analizirani sa nekoliko nivoa koji se bave monitoringom.

VP i akreditacija

Operativne strukture ne mogu biti akreditovane bez VP-a, a u ovom trenutku ni jedan VP nije zvanično imenovan.

JIP

Jedinice za implementaciju projekata nisu osnovane, niti postoji metodologija kako će ministarstva to činiti.

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

41 «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 7: „vođa projekata treba da bude najmanje šef odjela”.

42 UP 17 (Upitnik popunjen od VP-a, zaveden pod br. 17.).

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

44 Ibid.

45 Ibid.

46 Tarik Cerić. Direkcija za evropske integracije BiH. Intervju, 29. oktobar 2009. godine.

Uspostavljanje JIP-a će olakšati položaj VP-a u smislu da VP-i ne moraju imati pojedinačna znanja o aktivnosima vezanim za JIP. Od VP-a se očekuje da u potpunosti vlada sektorskom problematikom i procedurama EK. VP treba da, rukovođen DIPAK-om, poznaje sektorsku problematiku i analize, da na osnovu toga ima prihvaćene sektorske prioritete, zasnovano na prioritetima se rade projektne ideje, a na osnovu projektnih ideja – projektne *fiche* (prijedlozi).⁴⁷

Analiza stanja u institucijama BiH je pokazala da proces osnivanja JIP-a nije počeo, odnosno da institucije u ovom trenutku gotovo i ne pristupaju rješenju ovog zadatka kao jednom od prioriteta. Ono što je posebno indikativno jeste da nema predložene metodologije ni načina na koji bi ministarstva i druge institucije to mogle raditi. Između ostalih, jedan od razloga za nepotpisivanje operativnih sporazuma je i nepostojanje sistemskih tehničke podrške VP-ima za odgovorne zadatke za koje sporazumima preuzimaju odgovornost. Drugim riječima, Jedinice za implementaciju projekata (JIP).⁴⁸

U toku istraživanja se iz različitih izvora dolazilo do različitih prijedloga, koji su u značajnoj mjeri bili različiti, a mogu se svrstati u dvije glavne grupe:

1. model radne grupe: službenici zaposleni u JIP, trebaju biti već postojeći službenici institucija, koji bi dio svog 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 u poljima u kojima bi bili angažovani unutar JIP-a. Argumentacija za ovakav način organizovanja JIP-a je u pragmatičnim razlozima da je ograničen broj projekata koji će dobijati institucije, a sigurno je da neke od njih u određenim programskim ciklusima neće imati uopšte projekata, pa je s toga i nepraktično da se zaposle službenici koji bi se bavili isključivo JIP-om.⁴⁹
2. model odjeljenja unutar institucije: je model koji se zalaže za 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 dva do četiri zaposlenih.⁵⁰ Argumentacija za ovaj način je da će se zaposlenici jako dobro obučiti 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.

Jasno je da oba modela imaju jasnu argumentaciju, koja može biti prihvaćena kao relevantna. Sa jedne strane, uko-

liko službenici budu angažovani po principu „radne grupe“ oni će imati svoja redovna zaduženja i ukoliko institucija ne bude angažovana na projektima IPA, ali ostaje pitanje da li će njihovi drugi poslovi uticati na angažman unutar JIP-a, ukoliko JIP bude imao značajna zaduženja. Najznačajnije pitanje vezano za „model odjeljenja“ jeste da li je realistično očekivati osnivanje JIP-a pri trenutnom broju VP-a.⁵¹ To znači da bi prema prijedlogu da u JIP-ovima budu prosječno tri službenika bh. administracija morala da zaposli ili premjesti sa drugih prekobrojnih pozicija oko 170 službenika, a u ministrstvima sa najvećim brojem VP-a (Ministarstvu civilnih poslova – 9 VP-a ili Ministarstvu spoljne trgovine – 11 VP-a) čak po 30 novih službenika.

Ministarstva sa najvećim brojem projekata bi trebala organizovati po jednu jedinicu za podršku VP-ima,⁵² dok bi druga ministarstva trebala da podijele jedinice zavisno prema vrstama projekata.

Pored toga, odluka o uspostavljanju VP-a predviđa da u nekim organima uprave neće biti opravdano uspostavljanje organizacionih jedinica za podršku radu VP, te se njima ostavlja mogućnost da koriste jedinice drugih institucija nadležne za iste sektore pomoći ili projektne oblasti „u skladu sa međusobnim dogovorom ili uspostavljanjem jednog radnog mjesta“. Prema odluci Organizacione jedinice za podršku voditeljima projekata sastojat će se iz dva dijela:

- dijela za programiranje i praćenje realizacije projekata koji podnosi izvještaje Uredu DIPAK-a;
- dijela za finansijsko upravljanje i praćenje realizacije projekata koji podnosi izvještaje službeniku za odobravanje programa (SOP-u).

Ovo pitanje je jako bitno za pravovremenu analizu, posebno iz ugla njihovog broja, organizacionog statusa i načina na koji će se ljudi angažovati u okviru ovih jedinica. Ukoliko svaki VP bude imao svoju jedinicu, to može rezultirati prevelikim brojem ljudi angažovanih na ovim pitanjima.

Postoji čak i za administraciju zahtjevniji prijedlog koji dolazi od EK tehničke podrške institucijama BiH, a sastoji se iz prijedloga da JIP-ovi imaju minimalno sedam službenika, odnosno da budu predvođeni VP-om, te da imaju po tri službenika za programiranje i implementaciju te jednog za praćenje. Službenik za praćenje bi mogao biti vezan za poziciju VP-a. Regionalna iskustva pokazuju i veće planove za razvoj JIP-ova, poput iskustava Republike Srbije, u čijim se JIP-ovima planira da zapošljava čak po 13 službenika, iako sve

47 Ibid.

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

49 Ibid.

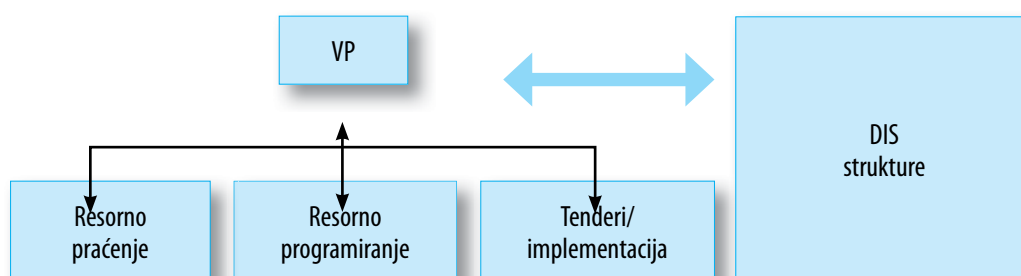
50 Direkcija za evropske integracije BiH. „Strategija za primjenu decentralizovanog sistema implementacije (DIS) za upravljanje programima pomoći Evropske zajednice u Bosni i Hercegovini“, revidirana verzija, april 2008, str. 12.

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

52 Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na 68. sjednici, održanoj 3. decembra 2008. godine.

strukture DIS-a Srbije u početnom periodu funkcionišu sa minimumom kadrovskih kapaciteta, shodno ograničenom obimu posla i budžetskim ograničenjima.⁵³ U svim analizama studija slučaja struktura je slična i organizovana prema organigramu prikazanom na narednoj slici⁵⁴:

Slika 5: Organizacija Jedinice za implementaciju projekata



Imajući u vidu ograničenja javne potrošnje, analiza je obuhvatila i moguće korištenje postojećih institucionalnih resursa.

U procesu evropskih integracija se pominju dvije vrste jedinica u sklopu resornih ministarstava – jedinice za podršku voditeljima projekata i jedinice za evropske integracije. Teoretski govoreći, postoji mogućnost da se uspostavlja i treći vid organizacije unutar ministarstava koji se može koristiti kao potencijalni JIP, a to je osnivanje odjeljenja za međunarodnu pomoć. Odjeljenje bi bilo pozicionirano između menadžmenta institucije i odjeljenja za finansije, a bilo bi vođeno od strane pomoćnika ministra koji je zadužen za međunarodnu saradnju. Takva odjeljenja bi bila prošireni vid jedinica za evropske integracije.⁵⁵

Tako bi u provođenje tendera morale biti uključene osobe koje na tim poslovima rade već u ministarstvima, zatim osobe koje rade na poslovima interne kontrole, programiranja i budžetiranja, itd. U takvoj strukturi bi sekretar ministarstva obavljao funkciju VP-a. Dakle, u kancelariji sekretara potrebno je uspostaviti jedincu za upravljanje programiranjem ili jedinicu za podršku koja mora imati do tri osobe sa potrebnim znanjem i iskustvom vezanim za sve faze IPA programiranja u decentralizovanom sistemu. Ove osobe bi se bavile samo projektima finansiranim iz IPA i bile podrška resornim pomoćnicima koji bi davali ulazne podatke s aspekta struke za oblast iz koje se projekat kandiduje.

Svakako da bi u tom slučaju bilo potrebno uspostaviti strukturu i mehanizme unutrašnjeg provođenja programiranja što podrazumijeva da bi internim aktima bile definisane obaveze resornih pomoćnika, koji su *de facto* sada VP-i, za radom na procesu programiranja po svim fazama i usaglašavanja sa kolegama iz entiteta. Usaglašene dokumente bi resorni pomoćnik dostavljao sekretaru (u ovom slučaju imenovanom VP-u), a on dalje SOP-u. Pomoćnici ministara bi sačinjavali Jedinicu za implementaciju projekata, koja bi bila podržana i stručnjacima iz specifičnih oblasti, a mogla bi imati i više službenika kakva su iskustva iz regije. Predložena struktura je prikazana na slici koja slijedi.

JIP-ovi

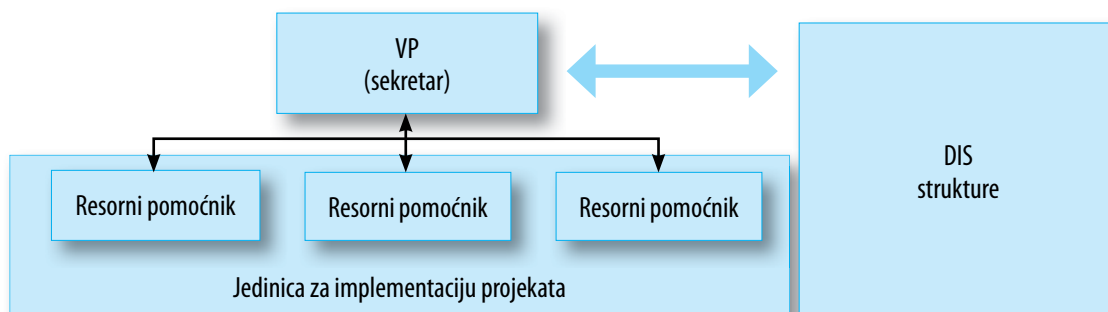
Pored racionalnog imenovanja VP-a, uspostavljanje JIP-ova u svim institucijama se može pretvoriti u najveći problem nesmetanog funkcionisanja DIS-a.

⁵³ 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.

⁵⁴ Leo Quinlan, tim lider. Projekat EU izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora BiH, Intervju, 3. novembar 2009. godine.

⁵⁵ Leo Quinlan, tim lider. Projekat EU izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora BiH, Intervju, 3. novembar 2009. godine.

Slika 6: Organizacija Sekretara kao VP-a



Unutrašnje jedinice za kontrolu

Unutrašnje jedinice za kontrolu se još uvijek ne osnivaju unutar institucija.

Ovo pitanje potrebno je jedinstveno riješiti na nivou svih institucija kroz odluku Savjeta ministara. Bez obzira na konačno rješenje, urgentna je potreba kreiranja metodologije za rješavanje ovog važnog pitanja.

Jasan metodološki pristup je posebno značajan imajući u vidu kompleksnost DIS-a, koja ne završava sa kreiranjem JIP-ova. Pored JIP-ova, institucije koje sprovode projekte moraju imati unutrašnje jedinice za kontrolu, što će naravno biti dodatni zadatak za bh. institucije. Trenutno ni to nije pitanje koje se razmatra unutar pojedinačnih institucija. To je također pitanje koje će imati uticaja na unutrašnju organizaciju, a moguće i broj zaposlenih unutar pojedinih institucija. Postoje i određene mogućnosti da se ove jedinice ne osnivaju unutar svakog ministarstva, već da se osnuje unutrašnja kontrola (engl. Internal Audit – IA) unutar MFT BiH⁵⁶, ali se već određena rješenja moraju formulisati i za ovo pitanje.

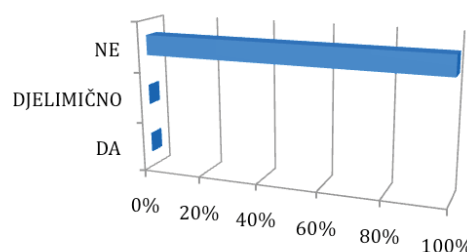
f) Operativni sporazumi

Za akreditaciju DIS-a neophodno je sklopiti operativne sporazume između voditelja projekata i Službenika za odobravanje programa pomoći, te između voditelja projekata i DIPAK-a, na osnovu zaključenih finansijskih sporazuma između EK i BiH o provođenju IPA programa.⁵⁷ Vremenski je planirano da se operativni sporazum potpiše nakon potpisivanja finansijskog sporazuma između Evropske komisije i BiH, koji definiše međusobne odnose i komunikaciju u vezi sa programiranjem, provođenjem i praćenjem projekata. Jednom potpisani OS nisu vremenski ograničeni, ali su vezani za ime i prezime VP-a, pa tek ukoliko dođe do promjene pojedinog VP-a OS se treba potpisati sa novoimenovanim.

Postoji nacrt operativnog sporazuma, ali niti jedan do sada nije potpisan što definitivno predstavlja problem u procesu

akreditacije, odnosno napretka u razvoju DIS-a.⁵⁸ VP-i su posebno zabrinuti da im se potpisivanje sporazuma objasnilo kao aktivnost *pro forme*, čime bi se odgovornost za koju nema zakonske utemeljenosti prebacila na njih, a suštinski *de facto* i *de jure* nemaju mogućnost da upravljaju samim procesom, iako sporazumima prihvataju odgovornost za rezultate procesa koji ne kontrolišu.⁵⁹

Grafikon: Niti jedan VP nije potpisao OS



Operativni sporazumi su uslov za akreditaciju, dakle ako je akreditacija cilj, rješavanju ovog pitanja treba pristupiti što prije i to sa nivou Savjeta ministara BiH.⁶⁰

Operativni sporazum je jako važan dokument s aspekta stvarne implementacije DIS-a. Potpisivanjem istog, VP preuzima znatno šire obaveze nego što su predviđene odlukom

⁵⁶ Tarik Cerić. Direkcija za evropske integracije BiH. Intervju, 29. oktobar 2009. godine.

⁵⁷ «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 5, str. 10.

⁵⁸ Irena Šotra. Task menadžer za DIS, Delegacija EK u BiH. Intervju, 21. oktobar 2009. godine.

⁵⁹ VP. Intervju, 28. oktobar 2009. godine.

⁶⁰ Irena Šotra. Task menadžer za DIS, Delegacija EK u BiH. Intervju, 21. oktobar 2009. godine.

IPA OS u 2009. i 2010.

Za IPA 2009 mora biti potpisano 16 OS, a u 2010. mora biti potpisano 23 OS-a.

Savjeta ministara o uspostavljanju funkcije VP.⁶¹ Neophodno je odredbe operativnog sporazuma sagledati u smislu realne odgovornosti i mogućnosti državnih službenika da ih preuzmu u funkciji imenovanog VP-a, a da pri tome ne dođu u poziciju da krše odredbe drugih zakona, kao na primjer *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.

Nadzor i ocjena projekata treba da se odvija sa nekoliko nivoa. Pored toga što VP kao osoba odgovorna za cijeli projekat vrši i nadzor nad istim, iznad VP-a je SAO koji ima također obavezu da to čini. Funkcija DIPAK-a koji odobrava projekte treba također da ima mehanizam i za nadzor i ocjenu istih. Agencija za reviziju, kroz izmjenu zakona iz te oblasti, treba da dobije nadležnost koja će joj omogućiti da vrši nezavisnu kontrolu implementacije projekta. Krajnji nadzor i ocjena dolaze od EK.

Za projekte IPA 2009, 16 VP-a mora da potpiše operativne sporazume (OS), ali će taj broj progresivno rasti. Za IPA 2010, predviđa se još sedam projekata, a ukoliko oni ne budu implementirani od strane istih VP-a, to znači da će EK zahtijevati još sedam OS-a. Teoretska kalkulacija pokazuje da ako se uzme trenutni broj VP-a kao konačan, to znači da će već za IPA 2010 gotovo polovina od njih (preko 40%) morati imati potpisane OS-e, te biti uključeni u implementaciju projekata vrijednih približno 200 miliona eura.⁶²

Tabela: Indikativne alokacije IPA 2009, 2010 i 2011 za komponente 1 i 2 (u milionima eura)⁶³

	2009	2010	2011	Ukupno
Komponenta 1	83,9	100,7	102,7	287,3
Komponenta 2	5,2	5,3	5,4	15,9
Ukupno	89,1	106,0	108,1	303,2

OS u institucijama BiH moraju potpisati osobe koje imaju stvarne nadležnosti, a to su ili sekretari ili zamjenici ministara.⁶⁴ To je u liniji sa ranije pojašnjenom preporukom da sekretari ministarstva preuzmu pozicije VP-a.

Prema sadašnjim domaćim 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 da su upoznati sa procedurama; da će se u budžetu institucije obezbijediti kofinansiranje i slično. Jedino sekretar može određene zadatke da delegira drugoj instituciji što će u procesu IPA programiranja biti jako važno imajući u vidu da odgovornost za uspjeh samog projekta mora biti delegirana na krajnjeg vlasnika, tj. korisnika projekta.

g) Nezavisno revizorsko tijelo

Savjet ministara u skladu sa IPA Provedbenom uredbom i Okvirnim sporazumom dužan je da uspostavi revizorsko tijelo čija bi uloga bila revizija korištenja IPA sredstava. Revizorsko tijelo treba da bude funkcionalno nezavisano od svih aktera u sistemu upravljanja i kontrole, i usklađeno sa međunarodno prihvaćenim standardima revizije. Organ za reviziju odgovoran je za provjeru djelotvornog i dobrog funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole.⁶⁵

Tijelo za reviziju još uvijek nije uspostavljeno, a to je bilo identifikovano kao nedostatak i u prethodnoj analizi. Posljednjom u nizu odluka Savjeta ministara BiH je zaduženo Ministarstvo finansija i trezora BiH da inicira pokretanje procedure dopune Zakona o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH, broj 12/06), u smislu dopune člana 11. (okvir

Nezavisna revizija

Jedinica za nezavisnu reviziju još uvijek nije osnovana.

61 Odluka Savjeta ministara o uspostavljanju VP. Službeni glasnik BiH br. 5/09.

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

63 Evropska komisija. Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) - Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 Bosnia and Herzegovina. Brisel, 1. juli 2009.

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

65 Okvirni Sporazum između Bosne i Hercegovine i Komisije Evropskih Zajednica o pravilima saradnje koja se odnosi na finansijsku pomoć EZ Bosni i Hercegovini u okviru implementacije pomoći putem Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA). Sarajevo, 20. februar 2008. godine, prilag A.

revizije)⁶⁶ gdje će biti utvrđena i nadležnost za upravljanje IPA sredstvima.⁶⁷

Agencija za reviziju je u prvom mahu reagovala da ne može da prihvati te zadatke, jer joj ta nadležnost nije data zakonom koji definiše nadležnosti Agencije za reviziju. S tim u vezi dogovorena je neophodnost pokretanja po hitnom postupku izmjene i dopune predmetnog zakona. Na taj način se pokušava dobiti pravna osnova da revizija bude uspostavljena unutar Kancelarije za reviziju institucija BiH, a ne kao nezavisno tijelo od institucija BiH, što je u prethodnom istraživanju definisano kao potencijalni problem za akreditaciju DIS-a. Ipak, preliminarni stav EK je bio pozitivan.

U septembru i oktobru 2009. je Državna revizija otpočela korektive za normativno i pravno definisanje uspostavljanja Revizorskog tijela u okviru Kancelarije za reviziju institucija BiH, a u pripremi je bio nacrt Memoranduma o razumijevanju, između dvije strane – Savjeta ministara i Državne revizije. Ideja je bila da se Memorandum potpiše između CAO, u ime Savjeta ministara BiH, i glavnog revizora Kancelarije za reviziju institucija BiH.⁶⁸ Međutim, na sastanku u Delegaciji EK traženo je mišljenje iz EK iz tzv. Brisela. Usmenim putem je saopšteno da je bolje da se osnuje nezavisno tijelo za reviziju, ali se i dalje očekuje da dođe pismeni stav EK po tom pitanju.⁶⁹ Poučeni iskustvima iz regiona (Crna Gora ili Hrvatska),⁷⁰ Generalni direktor za proširenje, odnosno Generalni direktor za budžet, su obično zahtijevali da Revizorsko tijelo bude osnovano kao posebna jedinica u kabinetu premijera ili kao nezavisna agencija. Ipak, u Makedoniji Državna revizija obavlja taj posao, tako da nema unificiranog modela.

Jasno je da niti u EK ne postoji zvaničan stav na koji način se mora osnovati revizija. Bez obzira na to, zvaničan stav iz Brisela će biti osnovni dokument koji će BiH morati da slijedi o njenom osnivanju. S obzirom da taj potez zavisi od odgovora EK, to znači da ovo pitanje za sada nije nešto na što se može direktno uticati, te stoga treba sačekati odgovor EK, a samim tim pitanje nije za sada na listi najvećih prioriteta.

h) Komuniciranje i izvještavanje

Gotovo svaki od ranije pojašnjenih problema može izazvati u sistemu komuniciranja i izvještavanja niz nelogičnosti.

Moguće nelogičnosti sa pozicijom DIPAK-a leže dobrim dijelom u komuniciranju. JIP-ovi podnose izvještaje o programiranju i praćenju realizacije projekata DIPAK-u, dok one o finansijskom upravljanju i praćenju realizacije projekata podnose SOP-u. Ukoliko su obje funkcije u istoj instituciji, praktično se oba izvještaja dostavljaju na istu adresu.

Pored toga, u nekoliko različitih zvaničnih akata se na različite načine nazivaju funkcije unutar strukture DIS-a, što je posebno izraženo u skraćenicama. Tako, na primjer, zvanična BiH skraćenica za Službenika za ovjeravanje je SO (engl. skraćenica je National Authorising Officer – NAO), a u informaciji Savjeta ministara od 11. juna 2009. godine o 90. sjednici piše: „Službenik za akreditiranje izvršit će formalno imenovanje Službenika za ovjeravanje (NAO) i Državnog fonda i o tome pismeno informirati Evropsku komisiju, uz sva zatražena obrazloženja.“ Jasno je da postoje skraćenice koje zvanično koristi EU, ali i skraćenice koje može zvanično da koristi zemlja koja uvodi DIS. Radi lakšeg razumijevanja procesa od strane onih koji nisu detaljno upoznati sa njim bitno je da se komunikacija unificira, tj. da se u bh. jezičkim varijantama uvijek koriste iste skraćenice.

U toku rada na analizi primijećeno je da nema zadovoljavajućeg protoka informacija između struktura DIS-a, a posebno sa voditeljima projekata. Entitetski programeri su istakli mišljenje da je koordinacija mnogo bolja na nivou BiH, dok se entitetski nivoi manje uključuju u komunikacione kanale.⁷¹ Postoje primjeri da VP-i ne obavještavaju entitetske programere o aktivnostima tekućeg ili već provedenih procesa, niti provode konsultacije sa njima.⁷² Sa druge strane, na državnom nivou se naglašavala potreba koordinacije sa entitetima, ali i nepostojanje metodologije za to, što uz manjak razumijevanja procesa od službenika na entitetskom nivou uveliko otežava procese programiranja.⁷³

Iako postoji web stranica CJFU, čini se neophodnim mjesto na kojem svi uključeni u proces mogu dobiti neophodne informacije. Dio informacija može biti javan, a dio zaštićen korisničkim nalogom i šifrom.

Bez potpisivanja operativnih sporazuma, ali i potpisivanja finansijskog sporazuma između Evropske komisije i Bosne i Hercegovine kojim se uređuju međusobni odnosi i komuni-

66 Član 11: (1) Nadležnost Ureda za reviziju obuhvaća, sukladno odredbama ovog Zakona, sve javne institucije BiH, uključujući: a) Parlament; b) Predsjedništvo; c) Vijeće ministara i proračunske institucije; d) Izvanproračunska sredstva koja mogu biti predviđena Zakonom. (2) U nadležnost također spadaju: a) sredstva koja su kao zajam ili grant za BiH međunarodna tijela i organizacije osigurale nekoj instituciji ili projektu u BiH; b) sredstva osigurana iz Proračuna bilo kojoj drugoj instituciji, organizaciji ili tijelu. (3) U nadležnost Ureda za reviziju spada i kompanija u kojoj država ima vlasnički udjel od 50 % plus jednu dionicu ili više. (4) Revizija uključuje i sve finansijske, administrativne i druge poslove, programe i projekte kojima upravlja jedna ili više institucija i tijela BiH iz ovoga članka, uključujući procesuiranje i prihode od prodaje imovine, privatizaciju i koncesiju.

67 Informacija za javnost Savjeta ministara BiH. www.savjetministara.gov.ba, pristupljeno 24. oktobra 2009. godine.

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

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

70 Izvještaj o Crnoj Gori Generalnog direktora za proširenje EU. Podgorica, maj 2009. godine i Izvještaj o Crnoj Gori Generalnog direktora za budžet. Podgorica, maj 2009. godine.

71 EUP 4 i 5 (Upitnik popunjen od entitetskog programera, zaveden pod br. 4. i 5.).

72 EUP 2 (Upitnik popunjen od entitetskog programera, zaveden pod br. 2.).

73 EUP 16 (Upitnik popunjen od entitetskog programera, zaveden pod br. 16.).

kacija u vezi sa programiranjem, provođenjem i praćenjem projekata, nemoguće je u potpunosti organizovati sistem komunikacija unutar sistema. Organizacija sistema komuniciranja mora u potpunosti biti formalizovana, sa svođenjem mogućnosti za slobodne interpretacije na minimum.

i) Kadrovski kapaciteti

U strukturama DIS-a nisu ključne strukture koje se formiraju političkim odlukama već ljudski kapaciteti. Zbog toga se, uporedo sa formalnim formiranjem DIS struktura, moraju graditi i kapaciteti koji će omogućiti da će te strukture moći da obavljaju zadatke koji su im povjereni.

U literaturi koja razmatra apsorpciju fondova EU često se može naići na povezivanje apsorpcione moći određene zemlje sa brojem zaposlenih angažovanih na poslovima upravljanja fondovima. Analize tog fenomena su posebno naglašene kod slovenačkog autora i bivšeg službenika Slovenačke vlade, Andreja Horvata.⁷⁴ Slovenačka Vlada nije povećavala broj ljudi angažovanih na upravljanju fondovima i projektima EU i sa njihovim značajnim porastom⁷⁵, već su zastupali argumentaciju održavanja stabilne javne potrošnje uz kvalitativnu nadogradnju, tj. biti osposobljavani da planiraju projekte, obavljaju *cost-benefit* analize, procjenu uticaja, te procjenu učinaka implementacije određenih politika. Prema tim mišljenjima, suština je sposobnost dokazati Ministarstvu finansija i drugim institucijama zašto je bolje implementirati jedan prioritetni projekat, nego drugi.⁷⁶ BiH sa jedne strane ima relativno veliki broj nominovanih ljudi koji se bave apsorpcionim pitanjima, ali sa druge strane ne postoji podrška unutar institucija. Samo 35% ispitanih VP-a i 0% entitetskih programera su odgovorili pozitivno na pitanje da li su prošli neophodne obuke vezane za upravljanje IPA projektima.

Ako se posmatra u vremenskoj perspektivi, od samog početka proces uspostavljanja DIS-a je imao probleme sa kadrovskim kapacitetima. Pripreme za zapošljavanje osoblja u Ministarstvu finansija i trezora BiH, na ključne pozicije Državnog fonda i buduće operativne strukture unutar Ministarstva su otpočele početkom 2006. Oglasi su objavljeni u junu 2006. godine, ali su odgođene čak do marta 2007. zbog nedostatka kancelarijskog prostora. U tom trenutku se izgubilo značajno vrijeme, jer je tehnička podrška Ministarstvu planirala da će osoblje biti zaposleno te je otpočela svoje aktivnosti. Zapošljavanje neophodnih kadrova je ponovo objavljeno u maju 2007. godine, ali je u sklopu tog oglasa zaposleno tek 50% od potrebnog osoblja.⁷⁷

Izgradnja kapaciteta i popunjavanje osoblja unutar Ministarstva finansija i trezora i CJFU je u ovom trenutku na zadovoljavajućem nivou. U odnosu na sistematizaciju radnih mjesta CJFU je popunjen 70% od plana, a izgradnja kapaciteta se obavlja kontinuirano.⁷⁸

Od VP-a se sada očekuje da budu odgovorni za programiranje, ali da svoje odgovornosti prošire i na ostale faze projektnog ciklusa - priprema tenderske dokumentacije, dodjela tenderskog ugovora, nadzor nad tehničkom realizacijom projekata, podnošenja izvještaja o napretku, te davanje odobrenja na podnesene fakture za isplatu, prije konačne naplate u Centralnoj jedinici za ugovoravanje i finansiranje. Svaki od ovih koraka zahtijeva izgradnju kapaciteta voditelja projekata, odnosno sklapanje određenih sporazuma sa njima, a još uvijek nema konačne liste prijedloga VP-a.

Kako je već ranije navedeno, Jedinice za podršku VP-ima nisu uspostavljene, što je djelimično rezultat nepostojanja zvaničnog stava unutar institucija BiH o načinu formiranja tih jedinica, ali i značajan nedostatak ljudskih kapaciteta koji bi mogli da zadatke obavljaju uspješno. Posebno iz ugla resornih ministarstava, odnosno VP-a i njihove podrške, kadrovski kapaciteti postaju značajno pitanje.

Ono što može zabrinjavati jeste da se projekti tehničke podrške EK i izgradnje kapaciteta struktura DIS-a ne sprovedu u skladu sa planovima. Projekat podrške Ministarstvu finansija je dobio produžetak, ali se taj produžetak implementira smanjenom dinamikom. Pored toga, iako je najavljena Okvirnim ugovorom podrške implementaciji DIS-a, dvogodišnja podrška Evropske komisije DEL-ju, prvenstveno u osnivanju kancelarije za monitoring i evaluaciju i Jedinice za implementaciju projekata, sa početkom implementacije projekta se nije otpočelo.

Pored stručnih znanja, analiza je pokazala da se službenicima dodjeljivanjem zahtjevnih zadataka unutar DIS-a ne smanjuje svakodnevni obim zadataka koje obavljaju u institucijama. Ta činjenica može imati nekoliko negativnih posljedica, a od kojih svakako treba naglasiti nemogućnost da se na dovoljno kvalitetan način pristupi zadacima iz opisa poslova vezanim za DIS, ali i subjektivni osjećaj nezadovoljstva kod službenika.⁷⁹ Jedno od mogućih rješenja jeste obavljanje analize obima poslova svih VP-a, te procjena koliko objektivno vremena i pomoći službenici imaju za obavljanje poslova VP-a.

74 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.

75 Kovač, Zdenka. Profesorica na Gea-College Ljubljana i bivša ministrica (2002. - 2004.) za regionalni razvoj Republike Slovenije. Intervju, 24. novembar 2009. godine.

76 Pyres, John. Bivši ataše Delegacije Evropske komisije u BiH. Intervju, 2009. godine.

77 Commission of The European Communities Commission Staff Working Document, 2007

Annual IPA Report, (Com(2008) 850 Final), Brisel, 15. decembar 2008.godine

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

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

1.2. Mapa puta

Mapa puta je zahtjev EK i razvijaju je sve zemlje koje uvođe DIS, kako bi put do akreditacije sistema bio jasan, kao i mjerenje napretka u njemu. Pet plus jedna faza definisana u Mapi puta jesu zapravo akcioni plan za implementaciju strategije za primjenu decentralizovanog sistema implementacije fondovima EU u BiH. Na ovaj način bit će jednostavnije i da se pretpostavi kada je moguće očekivati završetak pojedinih faza, odnosno u konačnici akreditaciju sistema.

U BiH je u pripremi Mapa puta, čiji je nacrt napravljen uz pomoć projekta Evropske komisije, koji podrazumijeva tehničku podršku Ministarstvu finansija i trezora BiH.⁸⁰ Nakon toga, Mapa puta je prevedena, a njen se sadržaj usaglašava među institucijama BiH, nakon čega će da bude predložena Savjetu ministara BiH na usvajanje. U ovom trenutku Mapa puta nije dostupna javnosti u formi nacrt, što ne predstavlja uobičajenu proceduru kod njenog kreiranja, ali i usvajanja.

Uvođenje DIS-a počinje nultim korakom, odnosno uspostavljanjem okvira za upravljanje i kontrolu novčanih tokova, tj. pravnog okvira i stvarnog uspostavljanja neophodnih funkcija, tijela. To podrazumijeva imenovanja, opremanje neophodnim tehničkim i kadrovskim resursima, obuku, uspostavu organizacionih struktura, sa detaljnim opisima njihovih zadataka i načina obavljanja istih - radnih procedura. Imajući u vidu kompleksnost sistema, pored definisanog broja državnih službenika, prioritet je priprema razvoja njihovih kapaciteta, odnosno znanja.⁸¹

Nakon što država uspostavi okvir za upravljanje i kontrolu novčanih tokova, naredni ili **prvi korak** je procjena urađenog, što je posebno značajno ako se ima u vidu da države imaju određenu fleksibilnost u procesu uspostave struktura. Procjenom urađenog se utvrđuje u kojem su obimu ispunjeni uslovi za nesmetano funkcionisanje DIS-a. U praksi to znači da sve propisano regulativom EK vezanom za DIS, mora biti u potpunosti ispunjeno, kako bi sistem dobio pozitivnu ocjenu. Definišu se slabe tačke sistema, ukoliko ih ima, te na osnovu te procjene pravi se izvještaj o procjeni usklađenosti, kojim se jasno propisuju aktivnosti, koje će voditi do promjena, odnosno poboljšanja uspostavljenog sistema. Izvještaj mora jasno navesti nedostatke i institucije koje su zadužene da se oni isprave. Interesantno je naglasiti da je BiH već pokušala da pređe na prvi korak, prije ispunjavanja nultog, što će biti objašnjeno kasnije.

Drugi korak je upravo implementacija preporuka iz izvještaja o ocjeni usklađenosti, te se tek u toj fazi vidi značaj što jasnijeg izdvajanja nedostataka, odnosno institucija koje su nadležne za njihovu implementaciju. Institucije na osnovu izvještaja prave plan kako da se isprave nedostaci, te kako da se sistem dovede na zadovoljavajući operativni nivo.

Treći korak je korak u koji se uključuje nezavisna vanjska revizija, koja daje mišljenje po nalogu državne Vlade (u slučaju BiH - Savjeta ministara). Mišljenje revizorske kuće se zasniva na pravnoj regulativi EU, izvještaju o ocjeni usklađenosti, te načinima na koje su ih institucije države pokušale ispuniti. Pored toga, vrši se revizija svih procedura, pravilnika, kao i drugih dokumenata, na osnovu čega se donosi mišljenje o ispunjavanju zahtjeva EK, ali i realnoj, na zakonima države zasnovanoj, operativnosti sistema.

Četvrti i peti korak jesu koraci akreditacije. Postoje dvije akreditacije : nacionalno akreditovanje i akreditovanje od strane Evropske komisije.

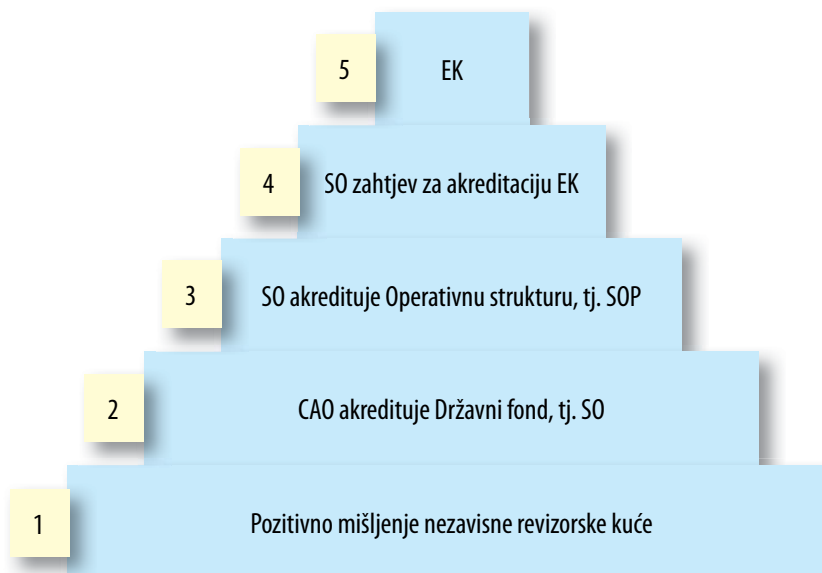
Korak „Nacionalna akreditacija i podnošenje aplikacije za prenos odgovornosti za upravljanje“ jeste prva faza nacionalne akreditacije, odnosno **četvrti korak**. U sklopu toga koraka na osnovu pozitivnog mišljenja nezavisne revizorske kuće, sadržanog u izvještaju o ocjeni usklađenosti, službenik za akreditaciju (CAO) će akreditovati Državni fond (DF), odnosno SO, a SO operativnu strukturu, odnosno SOP. Na osnovu toga mišljenja, SO uz zahtjev za prenos odgovornosti za upravljanje EU sredstvima, dostavlja Evropskoj komisiji akreditacioni paket koji će sadržati dokumentaciju o akreditaciji operativne strukture, kao i sve neophodne dodatne informacije koje Evropska komisija bude zahtijevala.

U **petom koraku** EK se vraća na treći korak, odnosno na mišljenje revizorske kuće, te potvrđuje usklađenost sistema sa pravilima, putem sopstvene revizije. Ako je mišljenje pozitivno, na tom mišljenju se zasniva odluka o akreditaciji. Na osnovu te odluke se prenose i stvarna upravljačka prava na zemlju korisnicu IPA fondova.

⁸⁰ Leo Quinlan, tim lider. Projekat EU izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora BiH, intervju, 3. novembar 2009. godine.

⁸¹ Radi pojednostavljivanja problematike, s ciljem obezbjeđenja razumijevanja procesa od strane šire javnosti, u prvom ACIPS-ovom istraživanju je proces uspostavljanja DIS-a podijeljen na dvije faze: fazu uspostavljanja i fazu akreditovanja. Nulta faza nije ništa drugo nego ono što je ranije nazvano fazom uspostavljanja. Na tu fazu se mogu još pridodati dva koraka iz mape puta, a to su: procjena usklađenosti i ispravljanje nedostataka.

*Grafikon 1: Aktivnosti u procesu akreditacije DIS-a
(izvor: autor)*



BiH Mapa puta

BiH se nalazi u NULTOJ fazi implementacije Mape puta, ali za zvaničnu potvrdu ovog stava treba sačekati usvajanje Mape puta BiH.

Negativni rekord

BiH će prema nekim procjenama trebati 67 mjeseci za uspostavljanje DIS-a ili duplo više od prosjeka drugih zemalja.

Još jednom se dokazala ispravnost zvaničnog stava Evropske komisije da se sa datumima napretka u procesu integracija ne treba licitirati. Analizom popunjavanja kadrovskih kapaciteta unutar struktura DIS-a, te vremenom neophodnim za njihovu obuku, ACIPS je u svojoj analizi došao do pretpostavke zasnovane na činjenicama i iskustvima drugih zemalja da se pripreme za akreditaciju mogu očekivati tek sredinom 2010. godine, što se ispostavilo kao tek jedan od dva scenarija i to onaj optimističniji.⁸² A da bi se došlo do zaključka zašto je to tako, potrebno je analizirati položaj BiH na Mapi puta, koja u ovom trenutku⁸³ još uvijek nije u potpunosti razvijena, usvojena, niti objavljena.

Dakle, prevođenjem teorije u praksu, nakon 4 godine procesa (koji u prosjeku traje 3 godine) DIS se u BiH, u ovom trenutku, nalazi tek u nultoj fazi. Imajući u vidu da je proces počeo krajem 2005. godine, to je zabrinjavajuća činjenica. Te uz činjenicu da u čitavoj 2009. godini gotovo nije bilo nikakvog napretka, predstavlja stvarnu sliku stanja u uspostavljanju DIS-a u BiH.

Ako se posmatra sa tehničke strane, u toku nulte faze u najkraćem roku treba uspostaviti tačno definisane strukture - kako je to pokazano u tabeli 1. Najveći broj tih pitanja nije riješen na zadovoljavajući način ili nije riješen uopšte. Naime,

u sistemu BiH DIPAK je imenovan, ali je alokirano na neodgovarajuće mjesto. VP-i su predloženi od resornih ministarstava i agencija, ali nisu zvanično imenovani od SOP-a. JIP nisu uspostavljene, kao ni Jedinica za monitoring i evaluaciju. CAO nije imenovan, a SO i SOP su direktno vezane za imenovanje CAO-a, ali i za nove odluke koje bi trebale biti u skladu sa IPA regulativom, a operativni sporazumi nisu potpisani, niti je uspostavljena revizija.⁸⁴ To je najmanje 11 gorućih problema bez kojih DIS neće dobiti akreditaciju.

Postoje i pozitivni pomaci, posebno vezano za tijela unutar Ministarstva finansija i trezora. Državni fond i CJFU su uspostavljene i opremljene odgovarajućim kadrovskim i tehničkim resursima. Prema tvrdnjama eksperata njihovi kapaciteti su razvijeni veoma dobro i praktično to je jedini dio DIS-a, koji bi prema istim izvorima mogao zadovoljiti uslove za akreditaciju.⁸⁵ Pitanja vezana za zvanična imenovanja rukovodilaca DF-a i CJFU-a, te CAO-a se praktično mogu razriješiti odmah.

Postoje i pitanja za koje treba određeno vrijeme. Tako npr., samo za uspostavljanje nezavisne revizije je neophodno minimalno 18 mjeseci.⁸⁶ Analizama uvođenja DIS-a u zemljama regiona, došlo se do nekog prosječnog vremena za

⁸² Markuš, Ranko. Hadžikadunić, Emir. „Decentralizirani sistem upravljanja fondovima Evropske Unije (DIS) – analitički pregled njegovog značaja i razvoja u BiH“. ACIPS, mart 2009. godine, str. 12.

⁸³ Novembar 2009. godine.

⁸⁴ Leo Quinlan, tim lider. Projekat EU izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora BiH, intervju, 3. novembar 2009. godine.

⁸⁵ Leo Quinlan, tim lider. Projekat EU izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora BiH, intervju, 3. novembar 2009. godine.

⁸⁶ Leo Quinlan, tim lider. Projekat EU izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora BiH, intervju, 3. novembar 2009. godine.

uvođenje DIS-a, a to je oko 36-40 mjeseci.⁸⁷ 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, odnosno do jula 2011. godine.⁸⁸ 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 administracija BiH 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 sada na raspolaganju BiH. Sve zemlje u regionu uvode DIS na efikasniji način od BiH.

Da je to jako dugačak period pokazuju regionalna iskustva. Srbija je 26. decembra 2007. godine ratifikovala okvirni sporazum između Vlade Srbije i Evropske komisije, a već krajem 2008. godine je završila nultu fazu. Mapa puta predviđa uspostavljanje sistema za prvu i drugu IPA komponentu do kraja 2010. godine, odnosno dobijanje akreditacije sistema od EK u maju 2011. godine, što iznosi 36 mjeseci za nacionalnu akreditaciju i dodatnih 5 mjeseci za EK.⁸⁹

Proces uvođenja DIS u Crnoj Gori formalno je iniciran potpisivanjem Okvirnog sporazuma 15. novembra 2007. godine, a planirana akreditacija prema Mapi puta je u februaru 2010. godine, što je veoma optimističan plan od ukupno 26 mjeseci.

Hrvatsko iskustvo nije vezano za IPA regulativu. Proces uvođenja DIS-a je započeo sredinom 2004. godine, a DIS je djelimično uspostavljen već početkom 2006. godine, kada je EK odlučila da prenese upravljanje programima PHARE i CARDS na institucije Hrvatske, pod nadležnošću SO-a, dok su zadržani zahtjevi za ex-ante kontrolom za procese javnog nadmetanja i ugovaranja.

Tabela: regionalni pregled trajanja akreditacije

Država	Trajanje akreditacije
Hrvatska	19 mjeseci (ne po IPA pravilima)
Crna Gora	26 mjeseci (plan)
Srbija	41 mjesec (plan)
Bosna i Hercegovina	67 mjeseci (plan)

Interesantno je naglasiti da je BiH ušla u implementaciju prvog koraka još u toku 2008. godine i prije nego je završila nulti. Nelogičnost postoji, ali postoji i argumentacija za nju. Naime, izvještaj o ocjeni usklađenosti je urađen u toku 2008. godine.⁹⁰ Ako se posmatra vremenski, nije neuobičajeno da se nakon 2,5 godine od početka uvođenja DIS-a uradi ova procjena, ali iz suštinskog ugla nejasno je zašto se ova faza sprovodila prije uspostavljanja svih struktura, čime je bilo jasno i prije objavljivanja izvještaja da će ocjena biti negativna. Postoje mišljenja da je ideja bila podsticanje domaćih aktera na proaktivnije uključivanje u proces⁹¹, ali i ona da je ovo urađeno da bi se utrošio novac koji je EK već bila alocirala za tu aktivnost.⁹²

Zbog takve situacije, nakon završetka koraka jedan, nikada se suštinski nije pristupilo koraku dva, odnosno implementaciji preporuka iz izvještaja o ocjeni usklađenosti, već se nastavilo sa implementacijom nultog koraka. To je i bila realna pozicija BiH i prije preuranjenog ulaska u implementaciju procjene nedostataka.

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

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

89 Republika Srbija, Savet za evropske integracije. „Informacija o merama usmerenim na ubrzanje procesa pristupanja Srbije Evropskoj Uniji, januar - juni 2009“. Beograd, 10. jul 2009. godine, str. 8.

90 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.

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

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

2. Napredak u toku 2009. godine

Ako se posmatra proces uvođenja DIS-a od samih početaka do danas, može se reći da je 2006. godina bila najefikasnija i sa najviše entuzijazma za uspostavljanjem sistema. Strategije neophodne za uvođenje DIS-a, koje su jako zahtjevne, razvijene su i usvojene puno brže nego što se to očekivalo. Sada se sa sigurnošću može reći da je napretka u toku 2009. godine bilo, ali se taj napredak može smatrati tek djelimičnim, odnosno usporenim u poređenju na prethodne godine.

Savjet ministara BiH je zadužio Direkciju za evropske integracije da pripremi prijedlog odluke o osnivanju Odbora za provedbu strategije za decentralizovano upravljanje sredstvima fondova EU (DIS) kojeg će sačinjavati: državni koordinator za IPA, službenik za akreditiranje, službenik za ovjeravanje i relevantni predstavnici operativnih struktura, što je i učinjeno.⁹³

Pored toga, nakon osnivanja, odbor će biti zadužen za usaglašavanje i sačinjavanje Mape puta za DIS. Odbor će pratiti njevu provedbu i koordinirati pojedinačne aktivnosti. Mapa puta je zahtjev EK, a nakon njenog usvajanja od strane Savjeta ministara, biće dostavljena Delegaciji Evropske komisije u BiH.

Napretku u ovom procesu, umnogome će doprinijeti Mapa puta, koja je u ovom trenutku u fazi nacrt, te na njenom razvoju radi Direkcija za evropske integracije, odnosno odbor za provedbu strategije za decentralizovano upravljanje sredstvima fondova EU. Uz pomoć Mape puta će se dobiti jasni koraci, institucije zadužene za njegovo implementiranje, te pokazatelji napretka u procesu. Metodološki posmatrano, Mapa puta i jeste alat zahtjevan od EK radi jednostavnog praćenja procesa, pa je i iz Brisela i od BiH traženo da se izradi.⁹⁴

Ostaje nam da vidimo na koji će se način izvršiti procedura dopune zakona o reviziji institucija BiH, kojim bi se državnoj reviziji dodijelila nadležnost za upravljanje IPA sredstvima ili će se pak zahtijevati osnivanje posebne potpuno nezavisne Revizije.

U ovom trenutku, ako se analizira cijeli proces uspostave DIS-a, jasno je da ne postoji potpuna politička volja da se sistem uspostavi.⁹⁵ Sa jedne strane postoje usporavanja napretka zbog tzv. „paketa imenovanja“, pa se imenovanja pojedinih službenika uslovljavaju imenovanjima drugih, dok sa druge strane postoji želja nižih nivoa da se u što većem kapacitetu uključe u proces programiranja, što je posebno slučaj sa Republikom Srpskom (RS). Sa druge strane Federacija BiH (FBiH) ne pokazuje previše interesovanja da bude uključena

u proces, niti da se njena uloga u procesu jača.⁹⁶ U kontaktima sa velikim brojem donosilaca odluka vezanim za Savjet ministara, zaključak je da najveći broj donosilaca odluka ne razumije suštinu DIS-a, a da ipak bez potpune informacije donose, odnosno ne donose neophodne odluke.

Ostaje nada da će se na pozitivan način realizovati spremnost Savjet ministara BiH sa 90-te sjednice, održane 11. juna 2009. godine, kada je usvojena informacija Ministarstva finansija i trezora o uspostavljanju DIS-a, te niz aktivnosti koje će doprinijeti što skorijoj akreditaciji DIS-a.⁹⁷

RS insistira na utemeljenju DIS-a na ustavnim nadležnostima, posebno onim koji definišu upravljanje javnim finansijama, ali i drugim oblastima poput rada i zapošljavanja.⁹⁸ Na sjednicama koordinacionog odbora posebno se akcentira 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. U svakom slučaju rješavanja koja ne uvažavaju ove stavove teško će dobiti političku podršku, a proces će i dalje biti usporen.⁹⁹

Politička podrška

Uspostavljanje DIS-a nije na listi prioriteta političara u BiH, što uzrokuje značajna kašnjenja u njegovom uspostavljanju.

93 Informacija za javnost Savjeta ministara BiH - www.savjetministara.gov.ba, pristupljeno 24. oktobra 2009. godine.

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

95 UP 8 i 14 (Upitnici popunjeni od VP-a, zavedeni pod br. 8. i 14.).

96 Intervjui sa predstavnicima Delegacije EK, MFT BiH i DEI-a.

97 Informacija za javnost Savjeta ministara BiH - www.savjetministara.gov.ba, pristupljeno 24. oktobra 2009. godine.

98 EUP 5 (Upitnik popunjen od entitetskog programera, zaveden pod br. 5.).

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

DRUGI DIO: KORAK NA- PRIJED – ANALIZA IZ UGLA PROGRAMERA I IMPE- MENTATORA PROJEKATA

Cilj svega prethodno rečenog jeste da se uspostave uslovi za povlačenje novca iz budžeta EU. Ukoliko do povlačenja novca ne dođe, sav trud je bio uzaludan. Voditelji projekata su bez ikakve dileme ključna veza između svih faza upravljanja projektnim ciklusom, odnosno fondova EU i krajnjih korisnika. To će da dođe od izražaja u narednim fazama korištenja IPA fondova, kada će se fondovi otvoriti i kompanijama, lokalnoj zajednici, nevladinim organizacijama, a uspjeh će direktno zavisiti od VP-a.¹⁰⁰

Sama činjenica da su zakonom propisane na desetine odgovornosti VP-a u oblasti programiranja, praćenja realizacije projekata i oblasti finansijskog upravljanja i realizacije projekata (vidi aneks 4 ovog dokumenta), ukazuje na značaj same pozicije, koja je suštinski u velikom broju zemalja koje su uvodile DIS predstavljala mjesto gdje su se kapaciteti najteže izgrađivali.

Bez maksimalnog angažmana VP-a neće biti efikasnog DIS-a. Pored toga postoje nedostaci u komunikaciji, poznavanju i razumijevanju procesa između VP-a, DEI-ja i Ministarstva finansija i trezora. Potencijalni VP-i su velikom broju stava da DEI i MFT žele da ispune obaveze koje proizilaze iz sporazumnog odnosa sa EK, dok sa druge strane postoji stav da potencijalni VP-i nisu dovoljno angažovani u samom procesu.

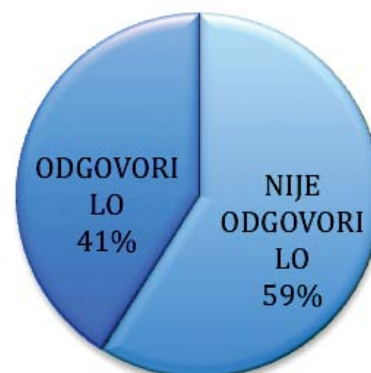
Istraživanje je utvrdilo da postoji dovoljna ekspertiza na nivou MFT-a i DEI-ja, dok postoji nedostatak informacija vezan za VP-e, od njihovog broja, pa sve do njihove obučenosti ili ličnih stavova. Zbog toga se pristupilo istraživanju stavova potencijalnih VP-a, kao jednom od elemenata o kojem nema dovoljno informacija.

Već je ranije objašnjeno da je DEI ključna institucija za programiranje, dok je MFT vezan za isključivo kontrolisanje načina utroška novca. Ipak, suština čitavog sistema je da se raspoloživim sredstvima implementiraju projekti, što se ne može učiniti bez efikasno uspostavljene pozicije i ojačane uloge VP-a.

Podaci su se prikupljali putem upitnika, imajući u vidu iskustva tehničke podrške EK DEI-ju sa istom ciljnom grupom – potencijalnim VP-ima. Eksperti EK su nekoliko

puta slali upitnik za procjenu trening potreba potencijalnih VP-a, ali je procenat odgovora bio na veoma slabom nivou, te se nije mogao iskoristiti kao reprezentativan.¹⁰¹ ACIPS je distribuirao upitnike prema posljednjoj ažuriranoj listi prijedloga za VP-e na kojoj ima 56 nominacija. Dobijena je povratna informacija od 23 VP-a, što iznosi 41% od ukupnog uzorka. Fokus je stavljen na VP-e iz institucija na kojima će biti najveće breme u narednom periodu, poput Ministarstva civilnih poslova, Ministarstva spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstva transporta i komunikacija i Ministarstva pravde. Gotovo svi VP-i, preko 90% njih, koji su do sada vodili projekte, odnosno od kojih se očekuje da potpišu OP za IPA 2009. ili 2010. su poslali odgovore na upitnike.

Grafikon: Odaziv VP-a na upitnike



Uzorak od 41% ukupnog broja odgovora, odnosno preko 90% odgovora od onih od kojih se očekuje rad na IPA projektima u narednom periodu, ocjenjen je kao statistički valjan, odnosno reprezentativan i na njemu su formirani zaključci istraživanja o stavovima VP-a.

Da bi se dobilo mišljenje sa entitetskih nivoa, koji će biti posebno značajni sa početkom implementacije komponenti 3, 4 i 5, u istraživanje je uključeno i 7 entitetskih programera iz RS i entitetski koordinator. To je uzorak od približno 15%, a obuhvata 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. S obzirom da su upravo to ministarstva od kojih će se očekivati upute u narednom periodu, ovaj uzorak je uzet kao indikativan.

I pored niza pokušaja da se uključe i entitetski programeri iz FBiH, istraživački tim nije uspio stupiti u kontakt sa enti-

¹⁰⁰ Tarik Cerić. Direkcija za evropske integracije BiH. Intervju, mart 2009. godine.

¹⁰¹ 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.

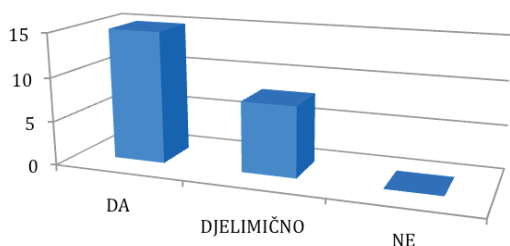
tetskim koordinatorom FBiH. Takva situacija sa jedne strane osiromašuje uzorak istraživanja za jedan jako značajan segment struktura koje će se baviti pitanjima apsorpcije fondova EU, ali sa druge ukazuje da komunikacija javnosti sa koordinatorom FBiH mora biti u značajnoj mjeri unaprijeđena. Ukoliko komunikacija ostane na ovom nivou, zasigurno će stvarati poteškoće u funkcionisanju DIS-a.

3. Istraživanje o stavovima voditelja projekata

Kako je već ranije objašnjeno strukture se i osnivaju radi uspješnog učešća u procesu programiranja i implementacije fondova EU, odnosno apsorpcije sredstava EU. Da bi se to postiglo sistem se mora praviti na konsenzusu, pristupačan i jasan svim učesnicima u procesu, a kasnije i široj javnosti.

Uvođenje sistema 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.

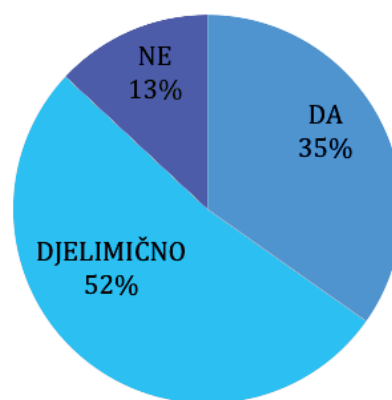
Grafikon: Odgovor na pitanje „Da li su Vam jasne osnove funkcionisanja DIS-a?“



Ipak, voditelji projekata su praktično najduže u procesu, ali su najmanje izgrađeni kao kapacitet.¹⁰² 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 ovoga 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 vremen-ski ravnomjerno raspoređenim obukama.¹⁰³ 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, telefonsko anketiranje onih koji nisu odgovorili na upitnike pokazalo je da postoji dio onih koji nisu uopšte upoznati sa procesom i da je upravo to razlog iz kojeg nisu željeli da popune upitnik.

3.1. Kapaciteti kojima raspolažu VP-i

Intervjui sa VP-ima ukazuju na njihovo nezadovoljstvo trenutnim uspostavljanjem sistema, odnosno njihovom ulogom i položajem u njemu. To se prvenstveno odnosi na njihove kapacitete, ali i stvarne nadležnosti unutar sistema. U toku istraživanja, kao jedno od posebno problematičnih pitanja navedena je količina svakodnevnog posla, koja se ne umanjuje preuzimanjem uloge VP-a, već se praktično udvostručava. Čak 86% ispitanika je odgovorilo da im se svakodnevna količina posla ne umanjuje, bez obzira na činjenicu da li pripremaju ili upravljaju nekim od IPA projekata. VP-i su izrazili ne samo nezadovoljstvo, već i zabrinutost da se sa ovim obimom posla neće moći nositi na kvalitetan način. VP-i smatraju da u ovom trenutku unutar institucija ne postoji prepoznavanje njihovog dodatnog posla kao značajnog i odgovornog, te je sveopšte prisutan stav da bi VP-i radije izbjegli upravljanje IPA projektima ukoliko bi to bilo moguće.

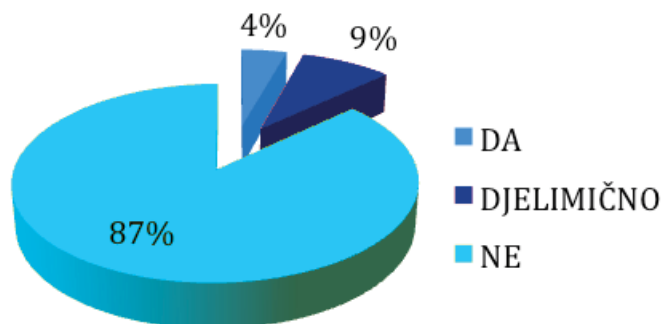
Kapaciteti VP-a

VP-i su ključna pozicija u DIS-u, te u skladu sa tim njihovi kapaciteti i položaj moraju biti ojačani, a u protivnom će upravo VP-i usporavati proces.

¹⁰² Leticia, Vera. Pomoćnik ministra u Ministarstvu finansija i trezora BiH, na poziciji SOP-a. Intervju, 3. novembar 2009. godine.

¹⁰³ EUP 4 i 6 (Upitnik popunjen od entitetskog programera, zaveden pod br. 4. i 6.).

Grafikon: Odgovor na pitanje „Da li Vam je imenovanjem za VP-a količina redovnog posla umanjena?“



Ovo pitanje još uvijek nije moguće analizirati na entitetskom nivou jer još uvijek nije došlo do većeg uključivanja u IPA projekte, ali se kapaciteti pripremaju, a za njihov razvoj postoji i značajno interesovanje među samim VP-ima. S obzirom da će entitetski programeri biti podređeni VP-ima, vjerovatno će većina zadataka suštinski biti na VP-ima, osim u oblastima gdje postoji isključiva entitetska nadležnost.¹⁰⁴ Ipak, ovo pitanje je naglašeno kao potencijalni problem od strane entitetskog programera koji je zaposlen na mjestu pomoćnika ministra, a pripremao je do sada 3 projekta.¹⁰⁵

Zbog takve situacije VP-i smatraju da ne mogu da preuzmu odgovornosti, jer sa jedne strane nemaju zakonskih/stvarnih nadležnosti za njih, a sa druge strane ne žele da preuzmu odgovornost za pitanja na koja ne mogu direktno da utiču, a katkada ne žele da preuzimaju nove odgovornosti jer su već preopterećeni onima koje već do sada imaju.¹⁰⁶ VP-i uvođenjem DIS-a prihvataju 32 odgovornosti i obaveze (Aneks 3), od kojih su u procesu programiranja obavljali samo 7. Što znači da VP-i dobijaju 25 novih odgovornosti i obaveza.

U toku intervjua se pominjala i ideja da se daju stimulansi ili dodaci na plate službenicima koji dobro obavljaju svoje obaveze, uključujući pripremu, kandidovanje i dodjelu, ali i uspješnu implementaciju projekata.¹⁰⁷

Konkretno, tehnički kriteriji propisuju obavezu postojanja svih neophodnih kapaciteta da bi VP mogao da nesmetano funkcioniše. To su prvenstveno ranije pominjani JIP-ovi, te interna kontrola u skladu sa međunarodnim standardima unutar institucije, ali i dokumenti koje VP-i treba da potpišu, a koji ih posebno zabrinjavaju. Dokumenti su kako slijede:

- o efektivnoj kontroli i implementaciji projekata
- o efektivnoj komunikaciji unutar institucije
- izjava o sigurnosti/promjene u sistemu kontrole.

Pitanje koje se postavlja je, da li VP-i hoće i mogu da preuzmu odgovornosti iz tih dokumenata? VP-i se poprilično nepripremljeni stavljaju u situaciju da preuzimaju krajnju kontrolu i odgovornost za cjelokupno upravljanje projektnim ciklusom, a konstantno će biti pod pritiskom interne kontrole, nezavisnog revizora i revizora EK. Uz potpisivanje operativnog sporazuma, nema dileme da će sva odgovornost za nepravilnosti u implementaciji biti pripisana VP-u, što će svakako biti izloženo određenom prijetnjom sankcija.

Ono što se pokazalo kao veoma zabrinjavajuće u toku istraživanja jeste da su VP-i u ogromnom procentu odgovorili negativno na sva pitanja vezana za njihove odgovornosti koje bi trebali da preuzmu operativnim sporazumima. Njih manje od 10% je odgovorilo pozitivno na pitanje da li mogu uspješno odgovoriti na obaveze vezane za adekvatnu organizaciju, te odgovarati za njeno funkcionisanje, dok niko nije odgovorio pozitivno na pitanja vezana za mandat delegiranja obaveza u programiranju IPA, reviziju, sufinansiranje i povrat sredstava u slučaju uočenih nepravilnosti.

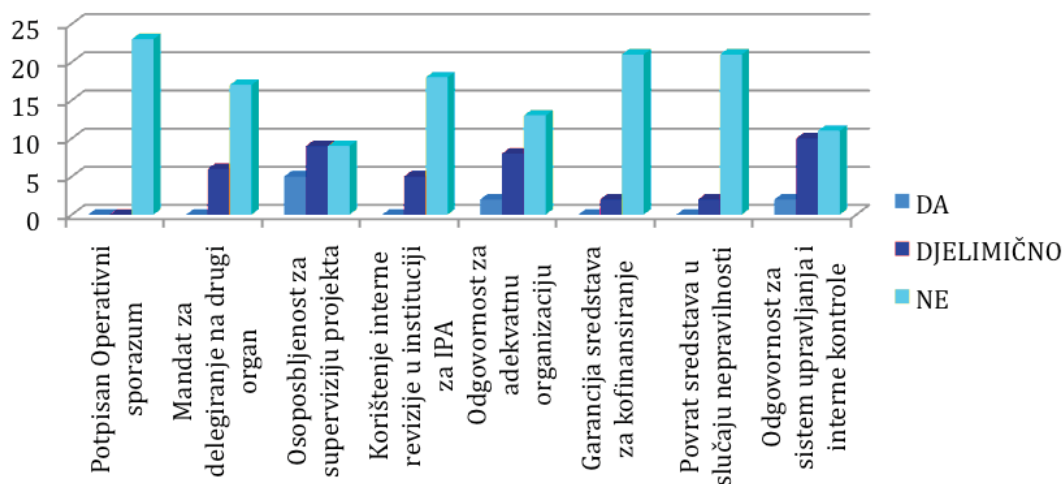
¹⁰⁴ EUP 1 (Upitnik popunjen od entitetskog programera, zaveden pod br. 1.).

¹⁰⁵ EUP 6 (Upitnik popunjen od entitetskog programera, zaveden pod br. 6.).

¹⁰⁶ Intervju sa VP-ima.

¹⁰⁷ UP 3 i 13 (Upitnici popunjeni od VP-a, zavedeni pod br. 3. i 13.).

Grafikon: Spremnost VP-a da preuzmu nove odgovornosti operativnim sporazumima



Posebno veliki pritisak na VP-a je iz nekoliko ministarstava zbog velikog broja resora koji se nalaze unutar njih¹⁰⁸, te zbog vodeće uloge u procesu realizacije prioriteta nacionalnih i evropskih strateških dokumenata u uslovima kada nema jedinica za evropske integracije. Logično, ova ministarstva kandidovala su najveći broj projekata, ali i najveći broj VP-a.

Tabela: Ministarstva koja su u periodu 2007 - 2009 implementirala najviše projekata EK

Institucija	Broj projekata			Ukupno EUR
	2007	2008	2009	
Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa	7	5	5	63.850.000
Ministarstvo civilnih poslova	8	4	3	27.200.000
Ministarstvo komunikacija i transporta	2	1	1	16.700.000
Ministarstvo pravde	3	2	2	14.900.000
Ministarstvo sigurnosti	3	2	-	9.200.000

(izvor: DEI. Informacija o aktuelnoj situaciji u realizaciji projekata iz fondova IPA programa. Sarajevo, 23. april 2009. godine i procjena istraživača za 2009. godinu¹⁰⁹)

Iz gornje tabele se vidi da je 5 ministarstava u protekle 3 godine implementiralo 48 projekata, ukupne vrijednosti gotovo 132 miliona eura. Ako se to stavi u odnos, uz činjenicu da je za BiH u periodu 2007 - 2009 godine raspoloživo približno 212 miliona eura¹¹⁰, to znači da je 5 institucija implementiralo 62% ukupnih sredstava, od čega Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa 91 milion eura ili 42%.

Da bi sistem funkcionisao na efikasan način, VP-i moraju imati određenu dozu kreativnosti u traženju rješenja u toku implementacije projekata, a bez službenika koji su zadovoljni položajem VP-a, teško se može postići entuzijastičan pristup obavljanju poslova, što je neophodno.

¹⁰⁸ Npr. Ministarstvo civilnih poslova BiH resorno pokriva i koordinira 18 oblasti, poput, obrazovanja, nauke, kulture, sporta, geodezije, geologije, meteorologije, zdravstva, zapošljavanja, penzija, državljanstava itd.

¹⁰⁹ 1. decembra 2009. godine je potpisan Sporazum o finansiranju između Bosne i Hercegovine i Komisije Evropskih zajednica vezano za državni program saradnje (Dio I) za 2009. godinu u okviru Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA) u vrijednosti od 39 miliona EUR: pomoć malim i srednjim preduzećima (2 miliona eura), željeznički koridor V.C (9 miliona eura), Mahovljanska petlja (5 miliona eura), Bijeljina vodovod i kanalizacija (3,5 miliona eura), vode i sanitacija u FBiH (12 miliona eura), vodovod Banja Luka (1 milion eura), HE Doboj (5,5 miliona eura), podrška Agenciji za osiguranje depozita (1 milion eura). IPA 2009. (Dio II) koji se odnosi na pomoć institucijama državne uprave će iznositi 41,5 miliona eura.

¹¹⁰ DEI. Informacija o aktuelnoj situaciji u realizaciji projekata iz fondova IPA programa. Sarajevo, 23. april 2009. godine.

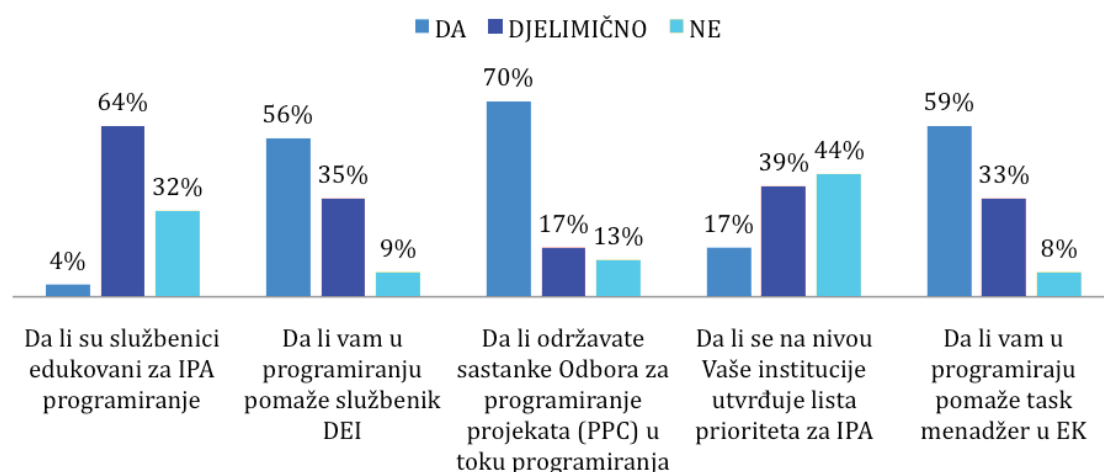
3.2. Mogućnosti korištenja institucionalnih kapaciteta

Istraživanje je pokazalo da se unutarinstitucionalni kapaciteti vezani za IPA programiranje i evropske integracije nerazvijeni, a da se i one donešene odluke nisu ispoštovale u potpunosti. Rezultat je da se postojeći kapaciteti i pored objektivne limitiranosti koriste u jako malom procentu, te ne pružaju na odgovarajući način podršku VP-u. Takva situacija čini VP-a ostavljenog da se u skladu sa svojim sposobnostima i percepcijama značaja nosi sa datim zadacima.

Unutar institucija samo trećina službenika, pored VP-a, u potpunosti je obučeno za IPA programiranje. Iako se u 70% slučajeva održavaju sastanci odbora za programiranje projekata, tek 18% institucija ima utvrđenu listu prioriteta za IPA (što djelimično može biti opravdano i činjenicom da nisu sve institucije primaoci IPA sredstava). Problem se prevazilazi saradnjom sa službenicima DEI-ja i task menadžerima Delegacije EK, sa kojima ne saraduje tek 8-9% VP-a. Ipak će u budućnosti ta saradnja biti svedena na minimum, a većina problema će morati biti rješavani unutar institucija.

Ministarstva na entitetskom nivou nisu bila uključena u proces izrade projekata, odnosno programiranja, već su im prijedlozi projekata dostavljani na mišljenje. Na nivou entiteta postoji stav da se i oni trebaju uključiti u proces programiranja, a posebno u oblastima gdje postoji nadležnost entiteta. Na taj način bi se dobila neosporna politička podrška implementaciji, olakšao posao VP-a na nivou BiH, ali i podijelile odgovornosti.¹¹¹

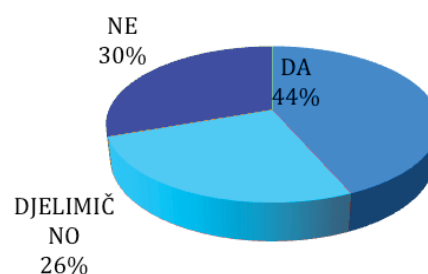
Grafikon: Odgovori na pitanja o unutarinstitucionalnim kapacitetima i saradnji:



Razlozi za relativno slabu pripremljenost institucija za nadolazeće IPA fondove jeste nedovoljna upoznatost rukovodilaca o značaju DIS-a i o zadacima VP-a. Tek 44% ispitanika je odgovorilo da su rukovodioci upoznati sa fazama programiranja, 26% je odgovorilo da je upoznatost rukovodilaca djelimična, dok je 30% njih odgovorilo da rukovodioci nisu upoznati. Svakako da se sa tim nivom upoznatosti rukovodećeg kadra ne može očekivati značajan napredak u skoroj budućnosti, te jedan od prioriteta DEI-ja treba biti rad sa rukovodiocima institucija.

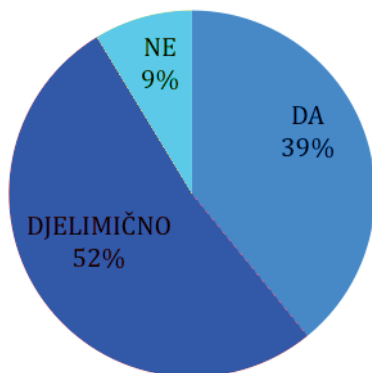
Grafikon: Odgovor na pitanje „Da li je Vaš neposredni rukovodilac upoznat s svim fazama programiranja?“

Zabrinjavajuća je činjenica da je više od polovine VP-a odgovorilo da njihovi nadređeni nisu upoznati sa fazama programiranja, što uz nesmanjen obim poslova stvara veliko nezadovoljstvo VP-a.



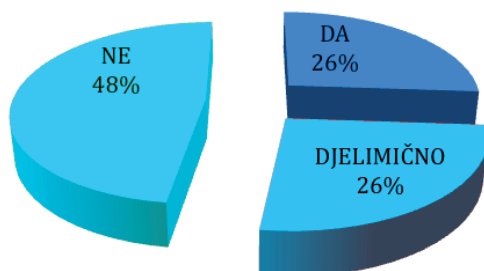
¹¹¹ EUP 1 (Upitnik popunjen od entitetskog programera, zaveden pod br. 1.).

Grafikon: Odgovor na pitanje u upitniku „Ukoliko nema uspostavljene jedinice za podršku, da li imate saradnike koji učestvuju s vama u IPA programiranju?“



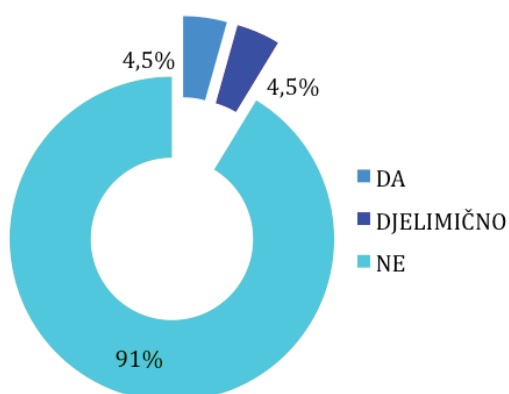
Posebno je zabrinjavajuća činjenica da tek 26% VP-a sarađuje sa finansijskom službom unutar svojih institucija po pitanjima sufinansiranja projekata. Razlog za takvu situaciju može biti i činjenica da institucije još uvijek u najvećem broju ne sufinansiraju projekte iz svojih budžeta, ali izgradnja kapaciteta unutar finansijskih službi mora biti paralelna sa izgradnjom kapaciteta VP-a.

Grafikon: Odgovor na pitanje „Saradnja s finansijskom službom na planiranju sufinansiranja projekata?“



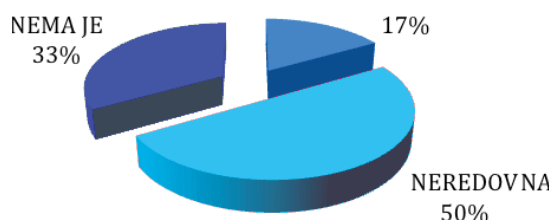
Zbog postavljanja pitanja DIS-a kao neprioritetnog, a dijelom zbog nejasnih uputa za uspostavljanje JIP-ova, samo 1 (ili 4,5%) VP-a je odgovorio pozitivno na pitanje: „Da li imate jedinicu za podršku VP-a u skladu s odlukom Vijeća ministara?“. Interesantno je da je jedan ispitanik odgovorio da ima djelimično uspostavljenu jedinicu, ali zbog anonimnosti upitnika, nije se mogao detaljnije ispitati taj pojedinačni slučaj. Očigledno je da se ni ova odluka u praksi nije implementirala.

Grafikon: Odgovor na pitanje „Da li imate jedinicu za podršku VP u skladu s odlukom Vijeća ministara?“



Analizama položaja entitetskih programera pokazalo se da tek 17% njih ima komunikaciju sa voditeljima projekata u svojim resornim oblastima, što je apsolutno nezadovoljavajuće. 50% onih koji imaju neredovnu komunikaciju su kontaktirani pri kraju planskog procesa, kada prema njihovom mišljenju nema dovoljno vremena da se daju kvalitetni imputi.¹¹² Postoji neiskorišten potencijal, putem kojeg bi se veliki broj VP-a i entitetskih programera pregrupisao u JIP-ove.

Grafik: Komunikacija entitetskih programera i VP-a



Uz sve ranije definisane nedoumice koje VP-i imaju, jasno je da oni ne mogu stvarno obavljati svoje funkcije bez institucionalne podrške, koja treba biti strateška, kadrovska i materijalna. Institucionalna podrška ne može biti obezbjeđena bez uključivanja najvišeg menadžmenta institucija u ovu problematiku.

3.3. Sufinansiranje, odgovornosti i nadzor i praćenje

Odluka o uspostavljanju organizacionih jedinica za evropske integracije u organima uprave, Savjeta ministara BiH od 3. jula 2008. godine, u članu 5. – „Poslovi koordinacije instrumenata / program pomoći Evropske unije“, definiše da je cilj uspostavljanja jedinica za evropske integracije unutrašnja koordinacija procesa evropskih integracija u BiH. Jedinice za evropske integracije u saradnji sa Direkcijom za evropske integracije BiH i sa mrežom vođa projekata pravovremeno razmjenjuju relevantne informacije, a da bi se u konačnici uskladio proces evropskih integracija, između čega i efikasnije korištenje IPA fondova, odnosno usmjeravanje sredstava u oblasti koje su državni prioritet u procesu evropskih integracija. Poslovi unutrašnje koordinacije procesa evropskih integracija obuhvataju oblasti strategije i politike evropskih integracija; koordinaciju instrumenata programa pomoći Evropske unije; usklađivanje pravnog sistema Bosne i Hercegovine s pravnom tečevinom EU; prevođenje pravne tečevine EU.

Mali je broj institucija koje imaju jedinice za evropske integracije. Ovo pitanje je različito riješeno i u većini slučajeva na način da su pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji propisana radna mjesta službenika za evropske integracije iz date oblasti. To ne predstavlja loše rješenje, ali nedostatak istog je što ne postoji dovoljna komunikacija s DEI-jem u cilju razmjene informacija, aktivnosti, planova obaveza i slično, kako bi se brže provodile aktivnosti iz SSP-a i EP-a. Takođe, analiza aktivnosti je pokazala vrlo slabu inicijativnost od strane samih službenika za evropske integracije koji trebaju inicirati aktivnosti iz djelokruga svojih opisa poslova a tiču se EI-a. Tako na primjer, u toku istraživanja najmanji odziv na upitnik je bio upravo od strane službenika za EI-a, koji u isto vrijeme vrše i funkciju VP-a.

Upravo su pitanja sufinansiranja, odgovornosti, nadzora i praćenja, pitanja zbog kojih su VP-i odbili da potpišu OS. Zbog toga se istraživanje fokusiralo na stavove VP-a po ovim pitanjima.

Sufinansiranje

BiH je kroz programe CARDS od 2001. do 2006. godine imala planiranih 501 milion eura, za projekte iz različitih oblasti. Početkom 2005. godine u programiranju projekata za CARDS 2006. voditelji projekata su, u saradnji s DEI-jem, po prvi put preuzeli proces programiranja koji je do tada obavljala Delegacija Evropske komisije, što je rezultiralo planiranjem, identifikacijom i formulacijom projektnih ideja za 36 korisnika, u ukupnom iznosu od 51 milion eura. U toku programiranja projekata iz komponente IPA-e za 2007. godinu, brojevi projekata i ukupni iznos novca je povećan na 41 projekat u ukupnom iznosu od 49 miliona eura. Progres je nastavljen u toku 2008. godine u iznosu od 69,9 miliona eura, dok su za 2009. godinu planirana sredstva u iznosu od 83,9 miliona eura.

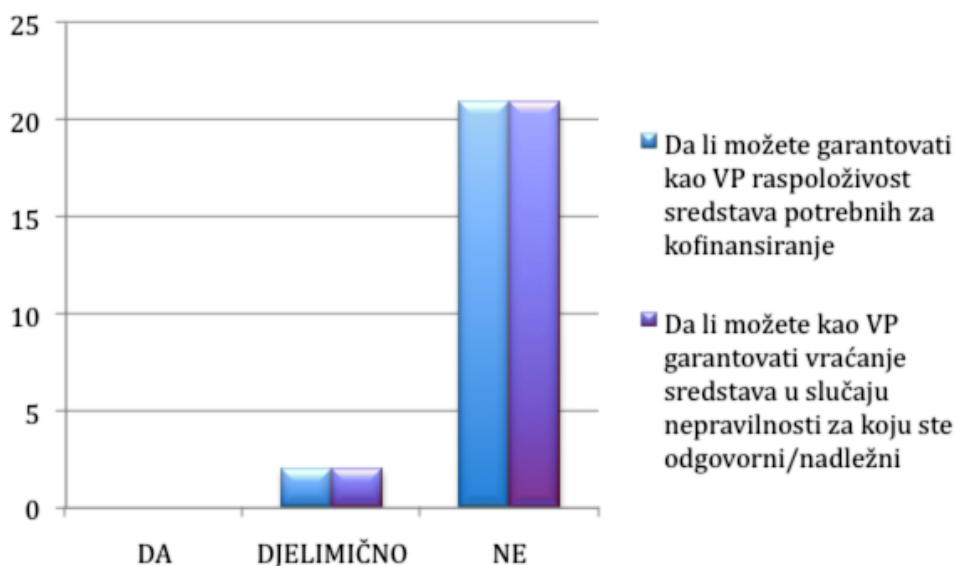
Plan za kofinansiranje sačinjavaju DEI – kancelarija DIPAK-a, na osnovu uputstva dostavljenih od strane VP-a. Na osnovu toga plana državni službenik za ovjeravanje (SO) je zadužen da obezbjedi na posebnom otvorenom podračunu Ministarstva finansija i trezora neophodna budžetska sredstva za kofinansiranje IPA projekata.

Sufinansiranje nije zvanično regulisano. U budžetu institucija BiH postoji budžetska linija za projekte, čiji je direktni korisnik BiH.¹¹³ U principu, za projekte kojima je do sada trebalo sufinansiranje, to nije predstavljalo problem. Ali se to mora detaljno definisati prije nego što se budu tražila značajnija sredstva za sufinansiranje, posebno prije nego se sufinansiranje bude zahtjevalo i od entiteta.

Odnos VP-a prema sufinansiranju je veoma jasan i na oba pitanja vezana za sufinansiranje su odgovorili podjednako, odnosno 91,5% (21 ispitanik) njih smatra da ne mogu garantovati raspoloživost sredstava za kofinansiranje, niti mogu garantovati povrat tih sredstava u slučaju nepravilnosti. Tek 8,5% (2 ispitanika) njih smatra da bi na ta dva aspekta kofinansiranja mogli djelimično da utiču.

Grafikon: Odgovori na pitanja iz upitnika „Da li možete garantovati kao VP, raspoloživost sredstava potrebnih za kofinansiranje?“ i „Da li možete kao VP garantovati vraćanje sredstava u slučaju nepravilnosti za koju ste odgovorni/nadležni?“.

¹¹³ Letica, Vera. Pomoćnik ministra u Ministarstvu finansija i trezora BiH, na poziciji SOP-a. Intervju, 3. novembar 2009. godine.



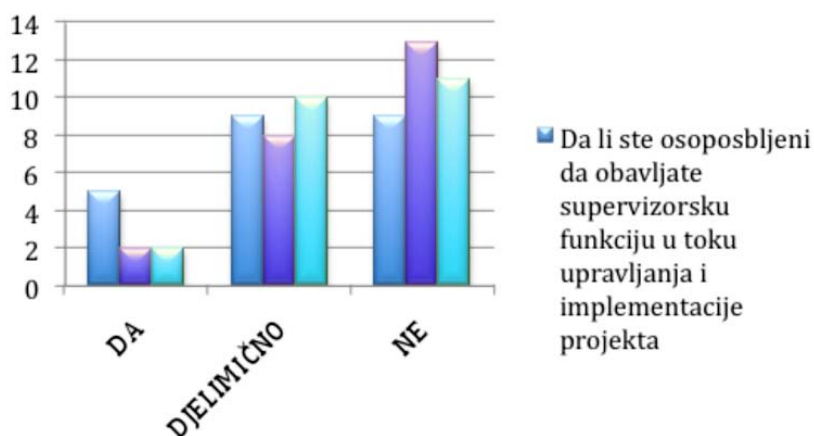
Iz analize je jasno da bez obzira na to ko će preuzeti poziciju VP-a, pitanja kofinansiranja moraju biti alocirana na mjesto unutar institucije, koje ima stvarnu mogućnost odlučivanja o budžetu, njegovoj alokaciji, odnosno rebalansu.

Odgovornost za implementaciju projekata

Odgovornost za implementaciju projekata bi prema postojećim prijedlozima u najvećoj mjeri bili na VP-ima. Imajući u vidu projekte koji se implementiraju na nivou entiteta, kantona ili lokalne zajednice, gdje VP-i na državnom nivou praktično nema mehanizme da ih kontroliše, odnosno da na sebe preuzme tu odgovornost.

Takva situacija se oslikava i kroz rezultate istraživanja. 21% ispitanika smatra da je osposobljeno da obavlja supervizorsku funkciju, ali tek 8% njih smatra da može obezbjediti adekvatnu organizaciju, sistem upravljanja i interne kontrole. Imajući u vidu prethodno rečeno, čak 56,5% VP-a smatra da ne može obezbjediti adekvatnu organizaciju za implementaciju projekata, te uz njih i 21,7% onih koji misle da mogu tek djelimično uticati na obezbjeđenje strukture. Slična je situacija i sa sistemom upravljanja i interne kontrole. Iz ovog dijela istraživanja se da zaključiti da su VP-i spremniji da urade zadatke koji su isključivo u njihovoj nadležnosti (supervizija: 8% mogu, 39% djelimično, 39% ne mogu), dok su za zadatke koji nisu potpuno pod njihovom kontrolom VP-i djelimično rezervisani.

Grafik: Obezbeđivanje supervizije, organizacije, upravljanja i kontrole



Da bi se ovi zadaci mogli staviti pod odgovornost VP-a, po ovom pitanju moraju se složiti sve institucije s različitih nivoa vlasti u BiH, posebno se misli na nivoe koji učestvuju u implementaciji pojedinih projekata. Takođe, potrebno je definisati mogućnost da VP može da potpiše sporazum s osobom koja će biti odgovorna za projekat ispred institucije korisnice projekta, kako bi isti preuzeli odgovornost za implementaciju samog projekta. Potpuna krajnja odgovornost VP-a može uzrokovati nedovoljno predano angažovanje institucija koje implementiraju projekte.

Stoga je jasno da je u cjelokupnoj strukturi DIS-a, koja se uspostavlja, jako važno definisati nivo odgovornosti, ali i institucionalno omogućiti da svaki nivo implementacije odgovara za njegovu implementaciju.

4. Nedostaci u bh. sistemu programiranja i implementacije iz ugla VP-a

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 sa strane rukovodilaca. Takva situacija je dovela do odbijanja svih VP-a da potpišu operativne sporazume, a VP-i smatraju da ne mogu preuzeti odgovornosti, niti obezbjediti institucionalne strukture za implementaciju fondova IPA.

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 unutarinstitucionalnu podršku. To je djelimično prevaziđeno pružanjem pomoći stranih eksperata tokom programiranja IPA 2009.

Komunikacija vezana za VP-e je na nezadovoljavajućem nivou i mora biti utvrđena sistemski, odnosno na koji način se vrši po službenoj dužnosti horizontalno, ali i vertikalno.

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

Pored toga, VP-i do sada nisu prisustvovali sastancima na kojima su se u razgovoru s EK „branili“ kandidovani projekti i budžeti, te se dešava da su nezadovoljni donesenim odlu-

kama i mišljenja su da nisu bili zastupani na odgovarajući način. Upravo su VP-i, koji su i kandidovali projekat, jedine osobe koje mogu stručno i argumentovano braniti isti. 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 procjene 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 izmjeniti 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 proj VP-a je bio nezadovoljan dostupnosti MIPD-a koji definiše prioritete 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 JIP-ova se može pretvoriti u stvarni problem na nivou institucija BiH iz više razloga. A 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-a¹¹⁴ i sistemsku podršku, što podrazumjeva kreiranje JIP-ova. Pored toga se moraju dati stvarna ovlaštenja VP-a za obaveze koje preuzimaju operativnim sporazumima. Obavezujuće odluke vezane za operativne sporazume trebaju biti donešene na najvišem nivou.

¹¹⁴ UP 6 (Upitnik popunjen od VP-a, zaveden pod br. 6.).

POUKE I PREPORUKE

Dugoročne koristi od uvođenja DIS-a

Apsorpcijska sposobnost države je sposobnost njenih institucija da povuku i implementiraju projekte koristeći finansijska sredstva iz fondova EU, koja su državi stavljena na raspolaganje. Ne postoji na svijetu državna administracija koja bi bez priprema, zasnovano na vlastitim kapacitetima i resursima mogla povući sva sredstva. Uvođenje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU je **tehničko pitanje**, koje se upravo fokusira na apsorpcijske sposobnosti države. Priprema institucija prilikom pripreme dovoljnog broja kvalitetnih projekata je složen proces, što pokazuju iskustva Grčke, Španije i Portugala kojima je trebalo šest godina da dovedu apsorpciju na 80% namijenjene im finansijske pomoći.¹¹⁵

Cilj prelaska sa centralizovanog na decentralizovani sistem upravljanja fondovima EU je priprema države korisnice da preuzme nadležnosti u upravljanju fondovima od EK. Prvo po dobijanju statusa kandidatkinje, a nakon toga po ulasku zemlje u EU. Sa uvođenjem DIS-a se praktično premošćava Delegacija EK u državi, dok se sa uvođenjem EDIS-a¹¹⁶ Delegacija EK zatvara, što ukazuje na značaj i dugoročne posljedice čitavog sistema.¹¹⁷

Sredstva iz preostale tri komponente su namijenjena projektima u oblasti saobraćaja, životne sredine, podizanja konkurentnosti, obrazovanja, zapošljavanja, razvoja poljoprivrede i unapređenja sela, ali u skladu sa ključnim državnim prioritetima utvrđenim u strategijama razvoja na svim nivoima. Tada će DIS doći do pune iskorištenosti, odnosno omogućiti će korištenje sredstava u skladu sa finansijskim pravilima EK, razdvojeno od budžetskih sredstava, na posebnom računu, uz striktno poštivanje propisa javnih nabavki za zemlje van EU (tzv. PRAG pravila).

Svaki propust se kažnjava, što je vidljivo na iskustvima Rumunije, Bugarske i Hrvatske. Rumuniji je u avgustu 2008. godine privremeno obustavljena isplata 150 miliona eura za podizanje konkurentnosti poljoprivrede, zbog nedostataka u DIS-u i zanemarivanja vlasti da sprovede akcioni plan za prevazilaženje tih nedostataka. Sredinom 2008. godine Bugarskoj je suspendovano pa poslije i trajno oduzeto više od 800 miliona eura dodjeljene pomoći, a povučene su i akreditacije

za dvije vladine agencije zadužene za upravljanje sredstvima. Sve zbog jasnih naznaka korupcije i mogućnosti da se dešavaju prevare u distribuciji novca.¹¹⁸

Hrvatski DIS je akreditovan 2006. godine, ali je u toku 2007. godine prema izvještaju EK pokazalo neke značajne slabosti u implementaciji, te je zahtjevana trenutna akcija da bi se pomoć EK nastavila.¹¹⁹ Početkom 2008. godine, Hrvatskoj su privremeno zamrznuti projekti iz programa PHARE 2006. (130 miliona eura) i za pet miliona eura smanjena sredstva iz programa IPA, te su stavljani pod znak pitanja svih 750 miliona eura koje ima na raspolaganju do 2011. godine.¹²⁰

Između ostalog EK je zamjerila Hrvatskoj nedovoljno razvijen sistem kontrole u CJFU, velike vremenske zaostatke u ugovaranju koji su zaključivani netom prije isteka krajnjih rokova, nedovoljnu obuku službenika, ali i da se broj ljudi u CJFU povećala na 53 u samo par mjeseci. EK je zaključila da je zbog gore navedenih razloga program ISPA ugovorio samo 0,49% programa, jer sistem upravljanja i kontrole nije bio dovoljno efikasan. Nema dovoljno zaposlenika sa dovoljno znanja i iskustva, te se gube najkvalifikovanije osoblje u Ministarstvu finansija koji su se bavili ovjeravanjem projekata EU.

Hrvatska je bila pred visokim rizikom ukidanja akreditacije za DIS, što bi značilo da ne bi bila u mogućnosti iskoristiti raspoložive fondove u iznosu od oko 140 milijuna eura godišnje. EK je bila mišljenja da bi takva situacija mogla uticati na pregovore o članstvu u EU.¹²¹ Uvidjevši obim problematike hrvatski Sabor je obavezao Vladu Republike Hrvatske da svakih 6 mjeseci mora podnositi izvještaje o korištenju pretpripravnih fondova Evropske unije, s posebnim osvrtom na planirane, a neiskorištene programe, povučena, a neiskorištena sredstva, te moguće prevare i nepravilnosti u postupku korištenja fondova. Uspostavljena je i e-mail adresa (nepravilnosti.eu@mfin.hr), s kojom su upoznati svi sudionici sistema, na koju se mogu slati informacije o primijećenim nepravilnostima, a pošiljalac, ako to želi, može ostati anonimn.¹²²

Što se prije DIS uspostavi, biće više vremena za njegovo usa-

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

116 Extended Decentralised Implementation System: EDIS sistem znači potpuno samostalno funkcionisanje uz naknadnu (ex-post) kontrolu od strane Komisije, postavlja se kao uvjet za uslov u EU (situacija u kojoj EK ne provodi ex-ante kontrolu nabavki).

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

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

119 Evropska komisija. Commission Staff Working Document Croatia 2007 Progress Report, Brisel, 6. novembar 2007., str. 6.

120 Tomljanović, Nina. Ministarstvo finansija: Hrvatska nije izgubila sredstva. Neovisni magazine Nacional, 15. januar 2008. <http://www.nacional.hr/articles/view/41777/>, pristupljeno 9. aprila 2008. godine i Fabrio, Biser. 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

121 Suvajac, Branka. Zašto gubimo i kada neko daje. Web portal index.hr, februar 2008. godine, <http://www.index.hr/vijesti/clanak/europski-fondovi-zasto-gubimo-i-kada-nam-netko-daje/376236.aspx>

122 Informacija Vlade Republike Hrvatske za Sabor, septembar 2007. godine.

vršavanje i efikasnu apsorpciju kada se otvori više fondova, kako po kvalitetu, tako i po kvantitetu. BiH je pred rizikom, da ima ista iskustva kao i Hrvatska, tj. da Vlada prepozna značaj DIS-a tek onda kada počne da bespovratno gubi ogromne raspoložive fondove.

Jedini način za mjerenje uspješnosti DIS-a, jeste njegova uspješnost da apsorbuje raspoloživa sredstva. To znači da je glavni fokus čitavog sistema na onima koji implementiraju projekte, odnosno voditeljima projekata. Tek sa uspostavljanjem DIS-a za prve dvije komponente i napretkom u procesu integracija, otvoriće se mogućnost za pristup novim fondovima, čiji će korisnici biti nevladin sektor, opštine, ali i kompanije itd.

Preporuke za efikasan nastavak procesa

OSNOVNA PREPORUKA ISTRAŽIVANJA

Slovenija, kao zemlja sa najvećim procentom apsorpcije fondova EU, u DIS sistemu je angažovala nove mlade ljude, spremne za novo učenje, sa tečnim poznavanjem engleskog jezika. Sistem se uvodio postepeno, a postavljen je fleksibilno, tako da su službenici koji su napuštali DIS zamjenjivani novima po prioritnim procedurama. Jednim dijelom je omogućen i prelazak u državnu službu Slovenaca koji su radili u Delegaciji Evropske komisije na implementaciji programa EU.¹²³

Sve institucije i pozicije odgovorne za integrisanje evropskih politika (ne samo vezane za DIS i IPA-u), moraju se uključiti u sve pravilnike o radu, kao nova, jer ih do sada nije bilo. U skladu sa procjenom, njihove doprinose treba vrijednovati na poseban način, jer se tu radi o dodatnim potrebnim znanjima.

Uspostavljanje SPO 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.

OPŠTE PREPORUKE

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 uvođe-

nje DIS-a nema direktno odgovornu osobu, te je zbog toga proces „ničiji“.

Prvi i osnovni korak je imenovanje svih službenika neophodnih za nesmetano funkcionisanje DIS-a.

Paralelno je potrebno napraviti analizu s rješenjima iz susjednih zemalja, prije svega Hrvatske (uključujući i probleme sa kojima se sretala), te napraviti paralelu sa stanjem u BiH i preporuke koja pozitivna iskustva bi se mogla primijeniti.

Pored toga neophodno je obaviti analizu opterećenja poslom svih službenika od kojih se očekuje da aktivno učestvuju u DIS-u. Bez te analize je nemoguće objektivno sagledati koliki stvarni doprinos pojedini službenik može dati sistemu, te napraviti preporuke kako da se sistem unaprijedi.¹²⁴

Institucije moraju imati jasno vođenje kroz proces, a za svaki korak se trebaju razviti jasne metodološke smjernice, te slobodna tumačenja IPA regulative treba smanjiti na minimum.

VRIJEME NEOPHODNO ZA UVOĐENJE DIS-a

Mapa puta treba biti realno sagledana i u nacrtu stavljena na uvid zainteresovanim institucijama. 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 2 scenarija, u kojem bi juni 2011. godine bio pesimistični.

Prvobitna procjena nedostataka u strukturama DIS-a, koja je obavljena u toku 2008. godine¹²⁵, iako preuranjena, mogla bi se iskoristiti kao proces učenja, ali i ne kao proces zvanične procjene nedostataka.

PRAVNI OKVIR

Za sve zahtjeve iz DIS-a Savjet ministara treba da donese odgovarajuće akte koji će biti pravno obavezujući za sve. To obuhvata i nove obaveze koje se stavljaju pred VP-e, ali i nove strukture unutar institucija za koje se zahtijevaju nove sistematizacije ministarstava. Na osnovu ovih identifikovanih problema treba definisati i njihove uzroke zastoja u ispunjavanju obaveza, kao i sukobe nadležnosti tj. preklapanja koja postoje.

¹²³ Kovač, Zdenka, profesorica na Gea-College Ljubljana i bivša ministrica (2002 - 2004) za regionalni razvoj Republike Slovenije, intervju, 24. novembar 2009. godine.

¹²⁴ Leo Quinlan, tim lider. Projekat EU izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora BiH, intervju, 3. novembar 2009. godine.

¹²⁵ 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.

POZICIJA DIPAK-a

U ovom trenutku potrebno je, da direktor DEI preuzme ulogu DIPAK-a, nakon čega bi trebalo da uslijedi i zvanično imenovanje VP-a i potpisivanje operativnih sporazuma. DEI bi na ovaj način u potpunosti preuzeo programiranje, što i jeste njihova osnovna uloga. Na ovaj način se razdvajaju funkcije programiranja i implementacije, ali se i slijede dobre prakse drugih zemalja.

BROJ VODITELJA PROJEKATA

Neophodno je da se usvoji metodologija za izbor VP-a, koja bi trebala biti poštivana od svih institucija koje nominuju VP-e. Kao kriteriji bi se morala uvesti budžetska ograničenja, veličina institucija i uloga institucija u narednim fazama procesa evropskih integracija. Treba razmotriti mogućnost da manje institucije ne uspostavljaju pozicije VP-a samostalno. U tom slučaju bi više manjih institucija moglo imenovati jednog VP ili se manje institucije mogu vezati za VP-a u srodnim većim institucijama, koje ga već imaju.

Da bi se izbor VP-a uskladio na svim nivoima, neophodno je da se prihvate kriteriji za njihov izbor, koji se trebaju zasnivati na tehničkim kriterijima, ali i na procjenama obima poslova vezanih za IPA u budućnosti. Jedan od faktora koji treba biti uzet u obzir jeste dužina trajanja procesa akreditacije DIS-a, što ograničava dostupnost sredstava, ali u isto vrijeme ograničava i broj institucija koje će biti uključene u projekte finansirane iz IPA fondova.

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.

Broj VP-a bi se značajno smanjio ukoliko bi sekretari u ministarstvima bili imenovani za VP-e i gdje je to potrebno, rukovodioci samostalnih upravnih organizacija. U tom slučaju do same institucije bi bilo da uspostavi internu strukturu koja će omogućiti sekretaru ministarstva da obavlja ulogu VP-a.

Pri tome se može imati u vidu struktura u Hrvatskoj gdje je Vlada Hrvatske za svaku komponentu IPA odredila odgovorno tijelo/instituciju za njeno provođenje i državne sekretare tih institucija imenovala za VP-e. BiH treba već sada da ima u vidu i druge komponente IPA (III, IV i V) i u sadašnjem uspostavljanju DIS strukture gradi osnove i kapacitete koji će se na najlakši način staviti u funkciju, kada se otvore mogućnosti za korištenje komponenti III, IV i V.

JEDINICE ZA IMPLEMENTACIJU PROJEKATA

Kao izlazna rješenja za pitanje Jedinica za podršku VP-a moguće su dvije opcije. Prva je uspostavljanje ove Jedinice u uredu sekretara i prijem 2 do 3 zaista stručne osobe koje bi radile samo na ovim poslovima i pružale podršku u oblićavanju i razradi projektnih ideja, te kasnije u samoj implementaciji projekata i monitoringu. Druga opcija je ona koja je već prisutna u praksi, a to je da su unutar sektora postojeći VP-ovi odredili osobe koje im pomažu u programiranju, iako im to nije jasno definisano u opisu poslova.

DEI u saradnji sa institucijama moraju u najkraćem vremenskom periodu definisati metodologiju za osnivanje JIP-ova, kako bi se izbjegli nesporazumi prisutni u prethodnim fazama uspostave DIS-a, odnosno individualni pristupi u rješavanju značajnih sistemskih pitanja.

OPERATIVNI SPORAZUMI

VP-i u rješenju o imenovanju treba da dobiju jasno naznačena prava i obaveza tj. odgovornosti.

Pri uspostavljanju ovih struktura potrebno je imati u vidu postojeće kapacitete, te iste i koristiti. VP treba imati na raspolaganju usluge drugih službi u instituciji kao što su pravna, finansijska, unutrašnja podrška i kontrola i druge.

Prema onome što Operativni sporazum predviđa da su obaveze VP-a, za ovu poziciju mogao bi da bude imenovan samo neko ispred menadžmenta institucije a imajući u vidu da su ministri i zamjenici političke ličnosti, ostaje mogućnost da kao VP-i ispred institucije budu imenovani sekretari.

Ukoliko ova opcija nije moguća postoji potreba da se izmjeni odluka o uspostavljanju funkcije VP-a kako bi se nadležnosti VP-a uskladile s onim što predviđa operativni sporazum. Operativni sporazum trebalo bi da bude, zajedno s listom VP-a, odobren od strane Savjeta ministara BiH, čime bi se stvorile pretpostavke da imenovani SPO službenici mogu da preuzmu na sebe obaveze koje operativni sporazum predviđa.

UKLJUČIVANJA ENTITETSKIH NIVOVA I POLITIČKA PODRŠKA DIS-u

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 broj VP-a, jer može se reći da na određeni način entitetski VP, 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.

Uspostavljanje i implementacija DIS-a u BiH treba da bude usklađena sa postojećim nadležnostima i ovlaštenjima, kad je u pitanju upravljanje javnim finansijama. To se odnosi na ovlaštenja i nadležnosti, tj. postojeće sisteme upravljanja pojedinim područjima finansijskih sistema koji su vezani za DIS. 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 zahtjevani 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.¹²⁶

Da bi se implementiralo gore pobrojano, entitetski programeri moraju biti dio redovnih struktura komunikacije i izgradnje kapaciteta.

I pored zastoja u toku 2009. godine, Bosna i Hercegovina je još uvijek na dobrom putu da se uspostave 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. Uzroci za napredak nisu nedostatak kapaciteta, već neprioritetizacija ovoga pitanja na najvišem političkom nivou. Takva situacija treba biti promjenjena što prije, a sistem bi trebao dobiti akreditaciju, prije Mapom puta zacrtanih rokova.

¹²⁶ Stjepanović, Zoran. Pomoćnik ministra u Ministarstvu za ekonomske odnose i koordinaciju RS i koordinator planiranja u RS. Pismeno dostavljeni komentari, 17. novembar 2009. godine.

Bibliografija

1. 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.
2. Central Office for Development Strategy and Coordination of EU Funds. A Handbook on Financial Cooperation and European Union Supported Programmes in Croatia. Zagreb, 2009.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. Markuš, Ranko. Hadžikadunić, Emir. „Decentralizirani sistem upravljanja fondovima Evropske Unije (DIS) – analitički pregled njegovog značaja i razvoja u BiH“. ACIPS, mart 2009. godine.
7. Ministarstvo finansija Crne Gore. Informacija o drugoj fazi uspostavljanja decentralizovanog sistema implementacije upravljanja sredstvima EU u Crnoj Gori. Podgorica, decembar 2009. godine.
8. Republika Srbija, Savet za evropske integracije. „Informacija o merama usmerenim na ubrzanje procesa pristupanja Srbije Evropskoj Uniji, januar-juni 2009“. Beograd, 10. jul 2009. godine, str. 8.
9. Robson, Colin. Real World Research. Blackwell Publishing, Oksford, 2003, str. 238
10. Šumpíková, Markéta i drugi. EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic. Agencija za odobravanje Češke Republike, istraživanje za projekat br. 402/03/1221, 2003.
11. Žeravčević, Goran. „ Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u BiH“. Kronauer Consulting, Sarajevo, 2008. godina.

Novinski članci:

12. Fabio, Bisera. Hrvatska gubi 750 milijuna eura. Nacionalni tjednik Globus, broj 893, <http://www.globus.com.hr/Clanak.aspx?BrojID=248&ClanakID=6929>
13. Knežević, Ivan. „Decentralizacija donosi više novca“. Intervju, dnevni list Dnevnik, Novi Sad, 8. mart 2009. godine.

14. Suvajac, Branka. Zašto gubimo i kada neko daje. Web portal index.hr, februar 2008. godine, <http://www.index.hr/vijesti/clanak/europski-fondovi-zasto-gubimo-i-kada-nam-netko-daje/376236.aspx>
15. Tomljanović, Nina. Ministarstvo financija: Hrvatska nije izgubila sredstva. Neovisni magazine Nacional, 15. januar 2008. godine <http://www.nacional.hr/articles/view/41777/>

Pravni okvir i drugi BiH dokumenti:

16. Direkcija za evropske integracije, Sektor za koordinaciju pomoći. „Spisak viših državnih službenika (SPO-a) za upravljanje programima pomoći“. Sarajevo, 11.09.2009. godine.
17. Ministarstvo za ekonomske odnose i koordinaciju. Spisak lica iz RS zaduženih za upravljanje programima pomoći EU. Dostavljeno 17. novembra 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 7, str. 10.
19. Okvirni Sporazum između Bosne i Hercegovine i Komisije Evropskih Zajednica o pravilima saradnje koja se odnosi na finansijsku pomoć EZ Bosni i Hercegovini u okviru implementacije pomoći putem Instrumenta predpristupne pomoći (IPA). Sarajevo, 20. februar 2008. godine, prilog A.
20. Uredba Komisije (EZ) br. 718/2007, od 12. juna 2007. godine, „O primjeni Uredbe Savjeta (EZ) br. 1085/2006, kojom se uspostavlja Instrument pretpripristupne pomoći – IPA“.
21. Uredba Savjeta (EZ) br. 1085/2006 o uspostavljanju Instrumenta pretpripristupne pomoći (IPA).

Dokumenti EU:

22. Commission of The European Communities Commission Staff Working Document, 2007 Annual IPA Report, {Com(2008) 850 Final}, Brisel, 15. decembar 2008. godine.
23. 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.
24. Evropska komisija. Commission Staff Working Document Croatia 2007 Progress Report, Brisel, 6. novembar 2007.
25. Evropska komisija. EU Regional Policy 2007-2013: Working for the regions. DG REGIO, Brisel, januar 2008.
26. Evropska komisija. Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) - Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2009-2011 Bosnia and Herzegovina. Brisel, 1. juli 2009.

Prezentacije i izlaganja:

27. Prezentacija Direkcije za evropske integracije BiH. „Prijedlog za diskusiju o izboru VP-ata“. Sarajevo, septembar 2009. godine.
28. 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. studeni 2009. godine.
29. Mrak, Mojmir. Absorption of EU Funds for Structural Actions: Case of Slovenia (prezentacija i izlaganje na konferenciji). Beograd, 5. maj 2006.

Web stranice:

30. Ministarstvo pravde BiH. <http://www.mpr.gov.ba/user-files/file/Civilno%20društvo/SPO%20%20English.pdf>
31. Zajednički tehnički sekretariat Programa prekogranične saradnje BiH – MNE. IPA -Instrument za pretpristupnu pomoć, www.cbc.bih-mne.org/.../Instrument%20pretpristupne%20pomoći.doc

Intervjui:

32. Ennis, Gerard. ekspert EK, intervju, mart 2009. godine
33. Kovač, Zdenka. Profesorica na Gea-College Ljubljana i bivša ministrica (2002-2004.) za regionalni razvoj Republike Slovenije. Intervju, 24. novembar 2009. godine
34. Quinlan, Leo. Tim lider projekta EU izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora BiH, Intervju, 3. novembar 2009. godine
35. Pyres, John. Biši ataše Delegacije Evropske komisije u BiH. Intervju, 2009. godina
36. Stjepanović, Zoran. Pomoćnik ministra u Ministarstvu za ekonomske odnose i koordinaciju **RS i Koordinator planiranja u RS. Pismo dostavljeni komentari, 17. novembar 2009. godine**
37. Šotra, Irena. Task menadžer za DIS, Delegacije EK u BiH. Intervju, 21. oktobar 2009. godine
38. Tarik Cerić. Direkcija za evropske integracije BiH. Intervju, 29. oktobar 2009. godine
39. Letica, Vera. Pomoćnik ministra u Ministarstvu finansija i trezora BiH, na poziciji SOP-a. Intervju, 3. novembar 2009. godine

Aneks 1: Pojmovi vezani za DIS

(izvor: Odluka o uspostavi voditelja projekata u ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine, utvrđivanju nadležnosti i nužnoj institucionalnoj potpori Službeni glasnik BiH, br.05/09. Sarajevo, 26. januar 2009. godine, član 7, str. 8-9).

Pojmovi korišteni u DIS-u imaju sljedeća značenja:

- a. **Instrument prepristupne pomoći (Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA)** je integrirani finansijski instrument Evropske zajednice namijenjen za pružanje pomoći državama kandidatima i potencijalnim kandidatima u naporima koje te države provode na jačanju demokratskih institucija, vladavine prava, reformi javne administracije, kao i na usklađivanju zakonodavstva s pravnom tečevinom EU (*acquisem*). IPA se sastoji od pet komponenti od kojih Bosna i Hercegovina, u sadašnjoj fazi evropskih integracija, ima pristup komponentama I i II.
- b. **Evropsko partnerstvo (EP)** - Slijedeći agendu Solunskog samita u smislu jačanja procesa stabilizacije i pridruživanja u BiH, Evropska komisija je 2004. godine objavila svoje prvo Evropsko partnerstvo za BiH. Ovim dokumentom utvrđuju se (kratkoročni i srednjoročni) prioriteti djelovanja s ciljem podržavanja napora na približavanju Evropskoj uniji u jednom cjelovitom okviru.
- c. **Državni koordinator za IPA-u (DIPAK)** je visokorangirani službenik vlade ili državne administracije države korisnice. Njegov zadatak je da osigura partnersku saradnju između Evropske komisije i države korisnice, sveukupnu koordinaciju pomoći u okviru IPA-e, te blisku vezu između procesa pristupanja uopće i korištenja prepristupnih fondova, a odgovoran je i za praćenje i ocjenu programa EU.
- d. **Agencija za provođenje (AP) / Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje (CJFU)** - Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje nadležna je za provođenje tendera, ugovaranje i plaćanje projekata koji se finansiraju u okviru IPA-e, uz eks ante kontrolu koju provodi Delegacija Evropske komisije. CJFU je uspostavljen u Bosni i Hercegovini u okviru Ministarstva finansija i trezora BiH kao Sektor za finansiranje programa i projekata pomoći EU, kojim rukovodi službenik za odobravanje programa pomoći (SOP).
- e. **Službenik za ovjeravanje (SO)** je visokorangirani službenik vlade ili državne uprave kojeg na ovu dužnost imenuje država korisnica. SO je rukovodilac Državnog fonda (DF), tijela unutar Ministarstva finansija i trezora BiH, preko kojeg Evropska komisija vrši sve finansijske transakcije prema Bosni i Hercegovini. U svojstvu rukovodioca DF-a, zadužen je za cjelokupni finansijski menadžment sredstava IPA-e kao i za osiguranje sufinansiranja projekata IPA-e iz budžetskih fondova Bosne i Hercegovine. Na zahtjev SOP-a, on priprema i podnosi Evropskoj komisiji zahtjeve za transfer finansijskih sredstava na određeni račun, te vrši njihovo dalje transferiranje na podračune u okviru DF-a. SO je također zadužen za cjelokupno finansijsko izvještavanje prema Evropskoj komisiji.
- f. **Službenik za odobravanje programa pomoći (SOP)** je službenik državne administracije koji rukovodi Agencijom za provođenje / Centralnom jedinicom za finansiranje i ugovaranje. SOP je odgovoran za funkcioniranje AP/CJFU i pravilno upravljanje projektima koji će biti provedeni. U Bosni i Hercegovini SOP je pomoćnik ministra u Sektoru za finansiranje programa i projekata pomoći EU u Ministarstvu finansija i trezora BiH.
- g. **Državni fond (DF)** je tijelo na nivou državnog ministarstva države korisnice sa centralnim budžetskim nadležnostima. Pod rukovodstvom SO-a, DF djeluje kao centralni trezor i zadužen je za finansijsko upravljanje u skladu s provedbenom uredbom o IPA-i. Posebno, DF je zadužen za organiziranje bankovnih računa, podnošenje zahtjeva za dobivanje sredstava od Komisije, odobravanje prijenosa sredstava primljenih od Komisije na operativne strukture ili na krajnjeg korisnika kao i za podnošenje finansijskog izvještaja Komisiji. U Bosni i Hercegovini DF je smješten u Ministarstvu finansija i trezora BiH.
- h. **Odbor za pomoć u tranziciji i razvoju institucija (Odbor za TAIB)** prati sve programe u okviru komponente I IPA-e – Pomoć u tranziciji i razvoj kapaciteta - TAIB. Odbor se sastaje najmanje dva puta godišnje i njime predsjedava DIPAK. Članovi odbora su SO i SOP, predstavnici Evropske komisije, a po potrebi, i predstavnici međunarodnih finansijskih institucija i civilnog društva, koje određuje država korisnica u dogovoru s Evropskom komisijom.
- i. **Sektorski pododbor za praćenje (SPOP)** je pododbor za praćenje projekata po sektorima, koji uspostavlja država korisnica s ciljem praćenja programa i djelovanja u okviru komponente I IPA-e. Pododbori podnose izvještaj Odboru za TAIB, te izrađuju i usvajaju svoje interne poslovneke o radu, u skladu s mandatom koji utvrđuje Evropska komisija.
- j. **Idejni projekat (IP)** je dokument Evropske komisije u kojem se daje opis sadržaja projektnog prijedloga. On je osnova za izdavanje sredstava EZ i u formi aneksa čini dio finansijskog sporazuma potpisanog između Evropske komisije i Bosne i Hercegovine.
- k. **Opis projektnog zadatka (PZ)** je glavni dokument koji se mora pripremiti nakon odobravanja idejnog projekta kada je riječ o ugovorima o izvršavanju usluga. Njime se ugovaraču (pružaocu usluga) jasno definira svrha ugovora i navode poslovi i usluge koje treba izvršiti.

- l. **Tenderska dokumentacija** je skup dokumenata neophodnih za pokretanje tenderske procedure i ocjenjivanje tenderskih ponuda. PZ je sastavni dio tenderske dokumentacije. Vrsta ugovora određuje koji dokumenti čine tendersku dokumentaciju.
- m. **Operativni sporazum** je sporazum koji potpisuju vođa projekata (VP) i službenik za odobravanje programa pomoći (SOP), kao i vođa projekata i državni koordinator za Instrument pretprijetne pomoći (DIPAK), nakon potpisivanja finansijskog sporazuma između Evropske komisije i Bosne i Hercegovine, kojim se uređuje njihov međusobni odnos i komunikacija u vezi s programiranjem, provođenjem i praćenjem projekata.
- n. **Sektori pomoći/projektne oblasti** definirane su strateškim dokumentima za planiranje pomoći IPA (Evropsko partnerstvo, višegodišnji indikativni planski dokument za komponente IPA-e).
- o. **Operativna struktura.** Provedbena uredba IPA-e zahtijeva od država korisnica IPA-e da uspostave operativnu strukturu za svaku komponentu IPA-e. Operativna struktura nadležna je za upravljanje i realizaciju programa u skladu s principima pouzdanog finansijskog upravljanja. U tu svrhu, operativnu strukturu za komponentu I IPA-e "Tranziciona pomoć i razvoj institucija u okviru IPA-e" najčešće čine:
 - 1. ured DIPAK-a,
 - 2. agencija za provođenje – Centralna jedinica za finansiranje i ugovoravanje - na čijem čelu je službenik za odobravanje programa (SOP),
 - 3. vođe projekata u resornim ministarstvima/agencijama i drugim organima uprave u Bosni i Hercegovini,
 - 4. jedinice za internu kontrolu smještene u ministarstvima i drugim organima uprave u Bosni i Hercegovini.

Zadaci operativne strukture uključuju: organiziranje i izvršavanje tenderskih procedura, izradu procedura za čuvanje svih dokumenata, verifikaciju troškova nastalih u toku realizacije projekta te dobivanje neophodnih informacija o verifikiranim troškovima za DF i SO, osiguranje interne revizije, osiguranje javnosti rada, itd.

- p. **Jedinice za evropske integracije** su tijela u organima uprave u Bosni i Hercegovini, čiji je zadatak da, u saradnji s Direkcijom za evropske integracije BiH, osiguraju provođenje efikasnije unutrašnje koordinacije procesa evropskih integracija. Poslovi unutrašnje koordinacije procesa evropskih integracija obuhvataju sljedeće oblasti:
 - 1. 1. strategiju i politiku evropskih integracija;
 - 2. 2. koordinaciju instrumenata programa pomoći Evropske unije;
 - 3. 3. usklađivanje pravnog sistema Bosne i Hercegovine s pravnom tečevinom EU;
 - 4. 4. prevođenje pravne tečevine EU.
- q. **Odbor za nadzor nad provođenjem Strategije DIS-a.** Direkcija za evropske integracije BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH, kao ključne institucije koje treba da osiguraju pravovremeno i kvalitetno provođenje Strategije DIS-a, u tu svrhu uspostavljaju posebno tijelo, tj. odbor za nadzor nad provođenjem Strategije DIS-a. Članovi odbora su SAO, DIPAK i SO, pomoćnik direktora za Sektor koordinacije pomoći EU, rukovodilac odjeljenja za koordinaciju komponente I IPA-e, te lice iz Direkcije za evropske integracije BiH zaduženo za koordinaciju komponente II IPA-e kao i rukovodilac operativne strukture za komponentu II. Zadatak ovog tijela je da osigura blagovremeno i tačno provođenje aktivnosti navedenih u strategiji i akcionom planu DIS-a, te da u slučaju bilo kakvih teškoća u ovom procesu donese adekvatne odluke i predloži korektivne mjere i preporuke kojima bi bile otklonjene ove teškoće.

Aneks 2: Metodologija upitnika

Uzorak

Istraživački tim je pristupio prikupljanju podataka putem upitnika, svjestan činjenice da je iskustveno dokazano da je jako teško dobiti reprezentativan uzorak (broj odgovora) na taj način.

Od ukupno 56 predloženih VP-a, niti jedan do sada nije zvanično imenovan od strane SOP-a. Istraživački tim je poslao upitnike svim predloženim VP i dobio je povratnu informaciju od 22 VP-ata, što iznosi 40% od ukupnog uzorka. Posebno se vodilo računa da se dobiju odgovori od VP-a iz institucija na kojima će biti najveće breme u narednom periodu poput Ministarstva civilnih poslova, Ministarstva spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstva transporta i komunikacija i Ministarstva pravde. Gotovo svi VP-i, preko 90% njih, koji su do sada vodili projekte, odnosno od kojih se očekuje da potpišu OP za IPA 2009 ili 2010 su poslali odgovore na upitnike. Uzorak od 40% ukupnog broja odgovora, odnosno preko 90% odgovora od onih od kojih se očekuje rad na IPA projektima u narednom periodu je ocjenjen kao statistički valjan, odnosno reprezentativan. Na tom statističkom uzorku su formirani zaključci istraživanja, u dijelovima koji analiziraju stavove VP-a.

Da bi se dobile što kvalitetnije informacije, upitnik je definisan kao anoniman. I pored zvanične anonimnosti, s obzirom da su svi upitnici vraćeni ACIPS-u e-mailom i djelom faksom, istraživački tim je po načinu slanja odgovora mogao prepoznati iz koje institucije oni dolaze, te je na taj način imao dodatnu informaciju o relevantnosti uzorka.

Upitnici su distribuirani svim nominovanim službenicima, prema posljednjoj ažuriranoj listi, koju su istraživači dobili od VP-a. Interesantno je napomenuti da ne postoji javno dostupna ažurirana lista, niti se bilo ko usuđuje zvanično reći koliko ima nominovanih VP-a danas. Jedina javno dostupna lista je ona na web stranici Ministarstva pravde, ali na njoj nedostaje bar 15 nominovanih VP-a, a datira od juna 2008. godine.¹²⁷ I u staroj i u ažuriranoj listi su nađeni podaci koji ne odgovaraju činjeničnom stanju, poput onih da su u listama navedene osobe koje su napustile institucije, osobe koje više nisu nominovane za VP-a, ili da su kontakt informacije netačne, pa čak da su imena nekih institucija netačna.

Kvalitativno istraživanje

Upitnik je izabran kao metodološki pristup, kako bi se u što kraćem vremenu dobilo što više odgovora VP-a, a na osnovu standardizovanih smjernica u vidu istih pitanja. Upitnik je imao četiri grupe pitanja. Kako bi se upitnik prilagodio onima koji ga popunjavaju, broj pitanja je sveden na minimum.

Odgovori su bili definisani, u konsultacijama i u skladu sa preporukama stručnjaka, na dva načina, kao „closed questions“ (sa jasno definisanim odgovorima) i „open ended questions“ (sa mogućnostima da ispitanici odgovore opisno).¹²⁸ Ponuđene su tri mogućnosti za odgovore „da“, „djelimično“ i „ne“, što se u kontaktima sa službenicima u sistemu pokazalo kao adekvatan način za ocjenu napretka po pojedinačnim oblastima.

Prva grupa pitanja u upitniku vezana je za položaj VP-a unutar institucije, njegovo iskustvo i relevantnost datih podataka. Imajući u vidu da je upitnik anoniman, jako je značajna informacija koliko je projekata do sada osoba pripremila, kandidovala i realizovala, odnosno koliko je uključena u sistem programiranja i implementacije.

Druga grupa pitanja je vezana za pružanje podrške voditeljima projekata, koja je ključna u institucionalnom razvoju DIS-a, koji da bi efikasno funkcionisao, mora imati efikasne VP-e.

Treća grupa pitanja je vezana za operativne sporazume i stvarnu odgovornost VP-a u sistemu. Ovo je ocjenjeno kao posebno problematična oblast, jer se u toku istraživanja pokazalo da VP-i osim deklarativne odgovornosti unutar DIS-a, nemaju stvarnu odgovornost unutar institucija za obavljanje, odnosno vođenje pojedinačnih funkcija.

Četvrta grupa se sastoji od dva pitanja koja treba da iskažu lični stav VP-a o nedostacima u sistemu i načinima za prevazilaženje tih nedostataka. Taj dio upitnika je ostavljen da bi VP-i dali objektivne, ali i subjektivne stavove, koji su podjednako značajni u ostvarivanju harmoničnog i efikasnog sistema.

Odgovori na upitnike su djelimično odraz ličnih karakteristika ispitanika, njihovim sjećanjem, znanjem, iskustvom i motivacijom. Ipak, ispitanici nisu bili spremni da izraze svoja vjerovanja ili sklonosti.

¹²⁷ Ministarstvo pravde BiH. <http://www.mpr.gov.ba/userfiles/file/Civilno%20drustvo/SPO%20English.pdf>, 1. juni 2008. godine.

¹²⁸ Robson, Colin. Real World Research. Blackwell Publishing, Oksford, 2003, str. 238.

SADRŽAJ UPITNIKA

1. VODITELJ PROJEKTA – OPŠTE INFORMACIJE

18. Pitanje	19. Odgovor
Pozicija (u instituciji)	
Način imenovanja	
20. Broj projekata do sada pripremljenih i kandidovanih	
Komentar:	

2. PODRŠKA VODITELJIMA PROJEKATA

21. Pitanje	22. Odgovor		
Da li ste prošli potrebne obuke za VP-a?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li su Vam jasne osnove funkcionisanja DIS-a?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li Vam je imenovanjem za VP-a količina redovnog posla umanjena?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li imate jedinicu za podršku VP-a u skladu s odlukom Vijeća ministara?	DA	DJELIMIČNO	NE
Ukoliko nema uspostavljene Jedinice za podršku, da li imate saradnike koji učestvuju s vama u IPA programiranju?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li su službenici edukovani za IPA programiranje?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li imate komunikaciju sa uredom DIPAK-a?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li Vam u programiraju pomaže task menadžer u EK?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li Vam u programiranju pomaže službenik DEI-a?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li održavate sastanke odbora za programiranje projekata (PPC) u toku programiranja?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li se na nivou Vaše institucije utvrđuje lista prioriteta za IPA?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li je Vaš neposredni rukovodilac upoznat sa svim fazama programiranja?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li postoji saradnja s finansijskom službom unutar Vaše institucije kada radite na predviđanju državnog kofinansiranja projekta?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li sarađujete s drugim VP-ima?	DA	DJELIMIČNO	NE
23. Komentar:			
24.			
25.			

3. OPERATIVNI SPORAZUMI I ODGOVORNOSTI VP-a

26. Pitanje	27. Odgovor		
Da li ste potpisali operativni sporazum sa SAO?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li kao VP imate mandat da dio zadataka koji se odnosi na IPA programiranje delegirate na drugi organ?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li ste osposobljeni da obavljate supervizorsku funkciju u toku upravljanja i implementacije projekta?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li u Vašoj instituciji postoji interna revizija koja može vršiti redovnu reviziju tokom implemetacije IPA projekata pod Vašom odgovornošću?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li kao VP možete biti odgovorni za obezbjeđivanje adekvatne organizacije sa efikasnim sistemima kontrole i sa dobrim internim procedurama, koju prati odgovarajući broj kvalifikovanih osoba koji će omogućiti provođenje tehničke implementacije projekta?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li možete garantovati kao VP raspoloživost sredstava potrebnih za kofinansiranje?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li možete kao VP garantovati vraćanje sredstava u slučaju nepravilnosti za koju ste odgovorni/nadležni?	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li možete uspostaviti funkcionisanje sistema upravljanja i interne kontrole?	DA	DJELIMIČNO	NE
28. Komentar:			
29.			
30.			

1. Molimo Vas navedite Vaše viđenje nedostataka i problema sa kojima se susrećete u procesu programiranja:

31.
32.
33.

2. Molimo Vas navedite Vaše viđenje mogućnosti da se postojeći način programiranja unaprijedi imajući u vidu način funkcionisanja DIS-a:

34.
35.
36.

ZAHVALJUJEMO SE NA VAŠOJ SARADNJI!

Aneks 3: Sažetak odgovora voditelja projekata na upitnik

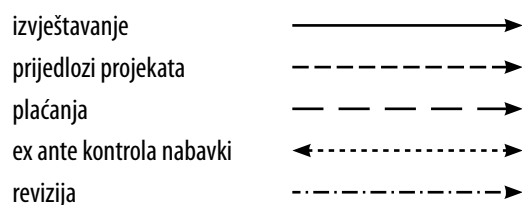
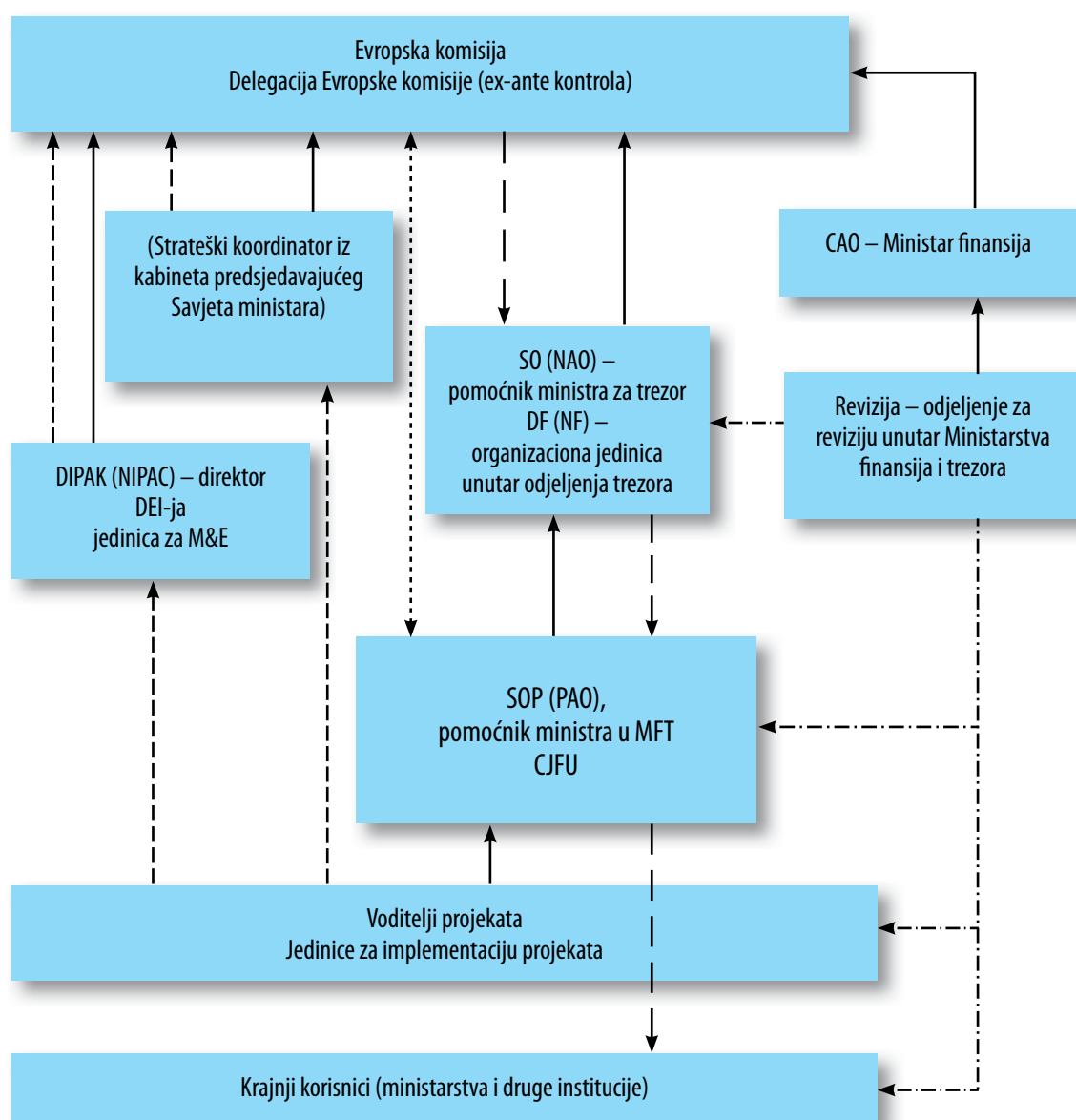
	DA	DJELIMIČNO	NE
Da li ste prošli potrebne obuke za VP-a?	8	12	3
Da li su Vam jasne osnove funkcionisanja DIS-a?	15	8	0
Da li Vam je imenovanjem za VP-a količina redovnog posla umanjena?	1	2	20
Da li imate jedinicu za podršku VP-a u skladu s odlukom Vijeća ministara?	1	1	21
Ukoliko nema uspostavljene jedinice za podršku, da li imate saradnike koji učestvuju s vama u IPA programiranju?	9	12	2
Da li su službenici edukovani za IPA programiranje?	1	14	7
Da li imate komunikaciju sa uredom DIPAK-a?	10	6	7
Da li Vam u programiranju pomaže task menadžer u EK?	14	8	2
Da li Vam u programiranju pomaže službenik DEI-ja?	13	8	2
Da li održavate sastanke odbora za programiranje projekata (PPC) u toku programiranja?	16	4	3
Da li se na nivou Vaše institucije utvrđuje lista prioriteta za IPA?	4	9	10
Da li je Vaš neposredni rukovodilac upoznat sa svim fazama programiranja?	10	6	7
Da li postoji saradnja s finansijskom službom unutar Vaše institucije kada radite na predviđanju kofinansiranja projekta?	6	6	11
Da li sarađujete s drugim VP-ima?	5	13	5
Da li ste potpisali operativni sporazum sa SAO?	0	0	23
Da li kao VP imate mandat da dio zadataka koji se odnosi na IPA programiranje delegirate na drugi organ?	0	6	17
Da li ste osposobljeni da obavljate supervizorsku funkciju u toku upravljanja i implementacije projekta?	5	9	9
Da li u Vašoj instituciji postoji interna revizija koja može vršiti redovnu reviziju tokom implemetacije IPA projekata?	0	5	18
Da li kao VP možete biti odgovorni za obezbjeđivanje adekvatne organizacije?	2	8	13
Da li možete garantovati kao VP raspoloživost sredstava potrebnih za kofinansiranje?	0	2	21
Da li možete kao VP garantovati vraćanje sredstava u slučaju nepravilnosti za koju ste odgovorni/nadležni?	0	2	21
Da li možete uspostaviti funkcionisanje sistema upravljanja i interne kontrole?	2	10	11

Aneks 4: Odgovornost i obaveze voditelja projekata

(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).

U oblasti programiranja	U oblasti praćenja realizacije projekata	U oblasti finansijskog upravljanja i realizacije projekata
• učešće u konsultacijama između Evropske komisije i Bosne i Hercegovine (na osnovu Evropskog partnerstva) s ciljem utvrđivanja prioriteta finansijske pomoći; • procjenu potrebne pomoći u odgovarajućim sektorima pomoći/projektnim oblastima uzimajući u obzir okvirnu politiku za programiranje Instrumenta prepristupne pomoći; • utvrđivanje aktera u oblasti projekata i koordinaciju konsultacija između različitih nivoa vlasti i civilnog društva a u skladu s vrstom i karakterom projekta; • osiguravanje učešća entitetskih programera u cjelokupnom procesu programiranja; • koordinaciju u okviru svake prioritetne oblasti utvrđene projektnim prijedlogom države korisnice; • razradu projektnih ideja, uzimajući u obzir relevantne sektorske politike i strategije; • usklađivanje projektnih ideja s programima pomoći drugih donatora, u mjeri u kojoj je to moguće; • utvrđivanje liste prioriteta između različitih projektnih prijedloga u okviru određenog sektora pomoći/ projektno oblasti, koja je usaglašena u okviru ministarstva ili agencije; • pripremu projektno dokumentacije (idejni projekat s pratećim aneksima); • prezentiranje projekata Evropskoj komisiji tokom programiranja; • razradu projekata prema instrukcijama DIPAK-a; • koordinaciju s drugim vođama projekata, za projekte s višestrukim korisnicima u kojima je jedan vođa projekta zadužen za rukovođenje takvim projektom; • planiranje predviđenog državnog sufinansiranja projekta.	• predsjedavanje sastancima upravnog odbora projekta; • osiguravanje učešća predstavnika relevantnih korisnika u radu upravnog odbora shodno vrsti i karakteru projekta; • osiguravanje učešća entitetskih programera u cjelokupnom procesu praćenja realizacije projekata; • prikupljanje komentara/davanje komentara/odobranje projektnih izvještaja (npr. početni projektni izvještaj, izvještaji o realizaciji projekta, završni izvještaji); • podnošenje izvještaja o praćenju projekta DIPAKU-u, koji se prezentiraju na sastancima različitih odbora za praćenje realizacije projekata; • osiguravanje zahtjevanog nivoa kvaliteta podnesenih izvještaja za praćenje, a u skladu s preporukama, uputstvima i dokumentima koje je pripremio ured DIPAK-a za praćenje; • davanje priloga za izradu sektorskih izvještaja o praćenju, prema potrebi; • preduzimanje mjera na osnovu preporuka i odluka sektorskih pododbora za praćenje; • učešće i/ili predsjedavanje sastancima sektorskih pododbora za praćenje, prema potrebi; • podnošenje izvještaja Odboru za TAIB po prvoj komponenti Instrumenta prepristupne pomoći, prema potrebi.	• pripremu i tehničko upravljanje programima u svom ministarstvu ili agenciji; • pružanje pomoći službeniku za odobranje programa pomoći u Ministarstvu finansija i trezora BiH, s ciljem kvalitetne i blagovremene pripreme i realizacije operacija na tehničkom nivou; • izradu opisa projektnog zadatka, tehničke specifikacije i izvedbenog projekta i njihovo dostavljanje sektoru za finansiranje programa i projekata pomoći Evropske unije u Ministarstvu finansija i trezora BiH; • osiguravanje učešća entitetskih programera u cjelokupnom procesu finansijskog upravljanja i realizacije projekata; • podnošenje zahtjeva službeniku za odobranje programa pomoći u Ministarstvu finansija i trezora BiH za raspisivanje tendera; • pružanje potrebnih informacija koje se odnose na tehničke aspekte projekta službeniku za odobranje programa pomoći u Ministarstvu finansija i trezora BiH tokom tenderske procedure; • predlaganje članova komisija za ocjenu i izbor tenderskih ponuda; • pružanje pomoći službeniku za odobranje programa pomoći u Ministarstvu finansija i trezora BiH prilikom pregovaranja za zaključivanje ugovora; • praćenje tehničke realizacije projekata koje finansira Evropska unija

ANEKS 5: Strukture za IPA komponentu I u skladu sa IPA regulativom



BIOGRAFIJA AUTORA



Ranko Markuš, diplomirao je ekonomiju, magistrirao Demokraciju i ljudska prava 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 kopenhaskih 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 Novim pogledima i u drugim časopisima.

Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS) je nevladino udruženje eksperata u području evropskih integracijskih procesa, demokracije, ljudskih prava, upravljanja državom, humanitarnih poslova, rodni 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:

- 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.

KADA ĆE IPA BITI U NAŠIM RUKAMA?

Uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU

Izdavač: Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS), Zmaja od Bosne 8, 71000 Sarajevo

Za izdavača: Sanel Huskić

Istraživač: Ranko Markuš

Dizajn i prelom: Enes Huseinčehajić

Sarajevo, januar 2010.