

# DECENTRALIZIRANI SISTEM UPRAVLJANJA FONDOVIMA EVROPSKE UNIJE (DIS) – ANALITIČKI PREGLED NJEGOVOG ZNAČAJA I RAZVOJA U BiH

## Sadržaj:

SAŽETAK	1
UVOD	3
USPOSTAVLJANJE DECENTRALIZIRANOG SISTEMA UPRAVLJANJA U BiH	4
STATUS IMPLEMENTACIJE STRATEGIJE	5
INSTITUCIONALNE STRUKTURE	7
LJUDSKI RESURSI	10
NEDOSTACI I MOGUĆE POLITIKE ZA NJIHOVO PREVAZILAŽENJE	12
ZAKLJUČCI – PREPORUKE	14
ANEKS I	16
SKRAĆENICE	17
BIBLIOGRAFIJA	18
O AUTORIMA	19

## SAŽETAK

Ono što nazivamo u svakodnevnom govoru „evropske integracije“ označava period prilagođavanja državne uprave, zakonodavstva i finansijskih okvira principima na kojima funkcioniše Evropska unija. Sa napretkom Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija, tema evropskih fondova postaje sve aktuelnija. U isto vrijeme od BiH se očekuje da upravljanje fondovima prenese sa centraliziranog na decentralizirani sistem upravljanja, odnosno da nadležnosti u upravljanju fondovima pređu sa Delegacije Evropske komisije u BiH ili institucija angažiranih od Evropske komisije na zemlju korisnicu, u našem slučaju BiH. Ovaj sistem je obavezan prema Odluci Vijeća Evropske komisije, kojom se osniva Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA), u čijem se sastavu nalazi svih pet komponenti podrške zemljama potencijalnim kandidatkinjama i kandidatima. Ciklus upravljanja fondovima Evropske unije sastoji se od četiri faze: programiranje, identifikacija (procjena, finansiranje), implementacija i ocjena, odnosno evaluacija. Veliki značaj efikasne apsorpcije fondova nalaže institucijama da sistemski izgrađuju strukture za upravljanje kompleksnim procesom korištenja sredstava, odnosno da izgrađuju institucije, reformiraju javnu administraciju, uključuju prioritete u strateške dokumente i godišnje planove vlada. ACIPS je identificirao neophodnost analize procesa uvođenja Decentraliziranog sistema upravljanja u BiH, odnosno unaprijeđenja kapaciteta državne uprave, te jasnog definiranja uloga i nadležnosti u procesu programiranja EU fondova. Osnovni ciljevi ovog dokumenta su:

- Razumijevanje procesa uvođenja Decentraliziranog sistema implementacije od šire zajednice aktera koji će biti uključeni u proces, o principima, učesnicima, ulogama i odgovornostima.
- Analiza procesa uvođenja Decentraliziranog sistema implementacije, te definiranje mogućih nedostataka i prepreka u procesu.
- Dati podršku institucijama koje rade na uvođenju Decentraliziranog sistema implementacije, prvenstveno Direkciji za evropske integracije BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH.

**Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS)** je nevladino udruženje eksperata u području evropskih integracijskih procesa, demokratije, ljudskih prava, upravljanja državom, humanitarnih poslova, rodnih studija i religijskih studija. Asocijacija je osnovana u februaru 2003. godine, kao rezultat aktivnosti Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu. ACIPS je proizvod težnje da se na jednom mjestu okupi intelektualni i leaderski potencijal magistara ove obrazovne institucije. Članovi organizacije aktivni su u vladinom i nevladinom sektoru, civilnom društvu i međunarodnim organizacijama u BiH i regionu. Zahvaljujući, između ostalog, i širokoj geografskoj rasprostranjenosti svog članstva, ACIPS uspješno sprovodi i koordinira niz lokalnih i međunarodnih projekata.

Jedan od glavnih ciljeva organizacije jeste promocija njenih članova, ali i ostalih vizionara koji dijele vrijednosti ACIPS-a, kao i stvaranje prilika za njihovo učešće i ostvarenje snažnijeg utjecaja u procesima donošenja odluka. Primarni interes organizacije jeste buđenje i razvijanje javne svijesti o ključnim temama u društvu i sprovođenje istraživačkih i političkih studija. Ove svoje ciljeve ACIPS u najvećoj mjeri ostvaruje kroz svoj Odjel za istraživanje. Osim direktnog angažmana u kreiranju i istraživanju politika, ACIPS također održava redovnu komunikaciju sa političarima, građanima BiH, predstavnicima NVO sektora i medija.

Djelovanje ACIPS-a je neraskidivo vezano za razvoj bosanskohercegovačkog društva. Napori ACIPS-ovog istraživačkog odjela usmjereni su ka koherentnom društvu evropskog profila, kreiranom po održivom i sveobuhvatnom obrascu društvenih odnosa, očekivanja, vrijednosti i običaja, kao podrška ostvarenju krovnih razvojnih ciljeva. ACIPS se stoga obavezuje na punu predanost evropskim vrijednostima, uz njihovu direktnu i indirektnu promociju u bh. društvu, sa ciljem izgradnje bosanskohercegovačkog društvenog kapitala za buduće razvijeno i održivo društvo.

### **Dugoročni strateški ciljevi ACIPS-ovog odjela za istraživanje:**

- 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.

## UVOD

Jedna od ključnih politika Evropske unije (EU) jeste politika solidarnosti. Kroz nju se svake godine izdvajaju značajna sredstva iz zajedničkog budžeta, na osnovu definiranih kriterija, sa ciljem postizanja balansirano i održivo razvoja i solidarnosti među zemljama članicama EU, odnosno zemlja koje su kandidatkinje za članstvo. Programiranje i implementacija aktivnosti EU se usavršavaju i postaju sve fleksibilniji i orijentirani ka korisnicima. Pomoć se dodjeljuje zavisno od statusa zemlje u procesu integracija, političkog i ekonomskog konteksta, odnosno administrativnih kapaciteta zemlje<sup>1</sup>.

S tim u vezi, postoje dva sistema upravljanja fondovima EU: centralizirani i decentralizirani. Uslovi u kojima je Evropska komisija odgovorna za raspisivanje tendera, javne nabavke, ugovaranje poslova i raspodjelu finansijskih sredstava u državi korisnici predstavljaju centralizirani sistem upravljanja EU fondovima. Prenos ovih nadležnosti sa Evropske komisije na zemlju primaoca sredstava predstavlja uvod u Decentralizirani sistem upravljanja (DIS). Radi se o procesu uspostavljanja takve institucionalne strukture koja će osigurati i garantirati transparentne procedure, djelotvornu internu kontrolu, nezavisnu reviziju i odgovarajuće računovodstvene standarde.

U proteklom periodu, Bosna i Hercegovina (BiH) je prošla nekoliko koraka u procesu evropskih integracija (EI). Iz perspektive korištenja fondova EU, prvo je bila korisnik PHARE programa (do 2000.), kasnije CARDS-a (od 2001. do 2007.-2008.), da bi u narednom budžetskom okviru EU-a imala na raspolaganju IPA (Instrument za prepristupnu pomoć, ozvaničen 1. januara 2007.) fondove, i to prve dvije komponente namijenjene potencijalnim kandidatima za članstvo – izgradnja institucija i prekogranična saradnja<sup>2</sup>. Indikativni finansijski okvir sredstava za BiH je dat u tabeli koja slijedi.

U svim dosadašnjim fazama isključivo je korišten centralizirani sistem upravljanja evropskim fondovima. To znači da je uloga lokalnih institucija u BiH bila pasivnog karaktera, odnosno ugovarač projekta i kontrolor trošenja novca iz IPA fondova je Evropska komisija preko svog zastupnika Delegacije Evropske komisije ili institucija angažiranih od strane Evropske komisije. Drugim riječima, Delegacija Evropske komisije u BiH je definirala projektne zadatke, raspisivala tendere, potpisivala ugovore, odabirala i finansirala projekte, nadzirala implementaciju i slično. U svom izvještaju za 2007., Evropska komisija je predstavila Decentralizirani sistem upravljanja kao srednjoročni cilj BiH u procesu evropskih integracija.

Prelazak sa centraliziranog na decentralizirani sistem jedan je od uvjeta iz procesa evropskih integracija. Iz perspektive EU, cilj prelaska nije samo dizajniranje svojih potreba tj. maksimalizacija korištenja ponuđene finansijske pomoći EU-a, uzimajući u obzir lokalne razvojne potrebe, sektorske prioritete i institucionalni razvoj BiH, već i izgradnja institucija koje će biti u stanju ravnopravno doprinosti implementaciji razvojnih politika EU onog trenutka kada zemlja postane punopravna članica. U kratkoročnom periodu, decentralizirani sistem će omogućiti izgradnju snažne strukture za korištenje IPA fondova, a u budućnosti i strukturalnih fondova EU, nakon dobivanja statusa punopravnog člana.

Cilj ovog istraživanja je promocija procesa pripreme, identifikiranja i sprovođenja neophodnih mjera za jačanje institucija ili osnivanja novih za efikasno korištenje IPA fondova. Grupa kojoj je posebno namijenjeno ovo istraživanje jeste grupa državnih službenika koji se u resornim ministarstvima bave pitanjima EU, te studentima i predstavnicima NVO-a ili lokalnih vlasti koji detaljnije izučavaju pitanja EU fondova. Fokus istraživanja je na kapacitetima BiH, koji bi u rela-

<sup>1</sup> Rehn, Olli. Opening speech. IPA - EU financial assistance to make a difference in the candidate and potential candidate countries. Seminar on the IPA Framework Agreement. Brussels. 20 September 2007.

<sup>2</sup> Za više informacija pogledajte internet prezentaciju Delegacije Evropske komisije u BiH na web stranici <http://www.europa.ba/?akcija=clanak&CID=22&jezik=2&LID=32>

<sup>3</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2008-2010. Accessed on 4 February 2009. <[http://ipa.stb.gov.tr/en/Files/MIFF2008\\_2010.pdf](http://ipa.stb.gov.tr/en/Files/MIFF2008_2010.pdf)>

### Višegodišnji indikativni finansijski okvir – Pregled IPA za 2007-2010 za BiH<sup>3</sup>

		2007	2008	2009	2010
Bosna i Hercegovina	Tranziciona pomoć i izgradnja institucija	58.1	69.9	83.9	100.7
	Prekogranična saradnja	4.0	4.9	5.2	5.3
	Ukupno	62.1	74.8	89.1	106.0

U milionima eura.

tivno kratkom roku trebali preuzeti upravljanje fondovima EU. U prvom dijelu ovog dokumenta su analizirani postojeći zakonodavni okvir i institucionalna praksa, a u drugom slabosti sistema i problemi sa kapacitetima institucija DIS-a u BiH. Definiranje nedostataka u strukturama jeste glavni zadatak koji su istraživači stavili pred sebe. Na kraju analize, ponuđene su i odgovarajuće preporuke. U toku istraživanja ACIPS-ov tim je imao podršku stručnjaka iz Direkcije za evropske integracije BiH, Ministarstva finansija i trezora BiH, te projekta tehničke podrške EC za uspostavljanje DIS-a u BiH.

## 1. USPOSTAVLJANJE DECENTRALIZIRANOG SISTEMA UPRAVLJANJA U BiH

EUspostavljanje Decentraliziranog sistema upravljanja EU fondovima se realizira u dvije faze:

- a. Faza uspostavljanja
- b. Faza akreditiranja

Faza uspostavljanja podrazumijeva strateško planiranje, usvajanje odgovarajućeg pravnog okvira, uspostavljanje institucionalne strukture, popunjavanje ljudskim resursima (uključujući njihov trening i stručno obrazovanje), definiranje procedura, te potpunu logističku opremljenost. U toku druge faze, Evropska komisija, potpomognuta domaćim institucijama (Službenik za akreditiranje i nezavisna revizija), ocjenjuje spremnost i kapacitete institucija iz strukture DIS-a, daje im odgovarajuće akreditacije, odnosno saglasnost za prenos nadležnosti sa centraliziranog na decentralizirani sistem<sup>4</sup>. Da bi neka država dobila akreditaciju, osim uspostavljanja odgovarajućih struktura, potrebno je osigurati i slijedeće:

- Zasnovanost funkcioniranja na zakonima (propisima), transparentne procedure, organizirano i obučeno osoblje (isključiti bilo kakav konflikt interesa ili diskriminaciju, uspostaviti etičke kodekse, definirati misiju, ulogu i pravne osnove, trening),

- Sistem planiranja, mjerenje rezultata i upravljanje rizikom (postavljanje ciljeva, procjena rizika, indikatori, itd.)
- Funkcionalna interna kontrola operativnog menadžmenta,
- Odgovarajući računovodstveni sistem,
- Neovisna eksterna revizija,
- Informacije, komunikacije i godišnje izvještavanje (sa pregledom korisnika),
- Regularni mehanizmi kontrole (procedura i prakse, kontrola transakcija, dokumentacija, procedure, jasna podjela aktivnosti, supervizija, informacioni sistem i sigurnost IT sistema)<sup>5</sup>,
- Mjere protiv neregularnosti<sup>6</sup>.

Nakon ispunjavanja uslova iz prve faze Službenik za akreditiranje (SAO), u konsultacijama sa nezavisnim revizorom, donosi odluku o akreditiranju Državnog službenika za ovjeravanje (SO) i Državnog fonda (DF). Po dobijanju njegove akreditacije SO akreditira Operativne strukture<sup>7</sup>, te zajedno sa SAO informiraju Evropsku komisiju o svojim odlukama. Evropska komisija vrši ocjenu i kontrolu akreditacija, odnosno sposobnost funkcioniranja sistema. Konačno, Evropska komisija je finalna instanca koja donosi odluku o dodjeli upravljačkih ovlaštenja državi korisnici, odnosno vrši akreditaciju DIS-a. Dakle, dok SO ne dodijeli ovu akreditaciju za Operativnu strukturu, SAO ne može dodijeliti akreditaciju SO.

BiH je trenutno u prvoj fazi uspostavljanja DIS-a, čije je strateško planiranje završeno. Usvojena je Strategija za uvođenje decentraliziranog sistema upravljanja u BiH. Usvojene odluke za uspostavljanje institucionalnog okvira iz 2006. godine treba prilagoditi procedurama vezanim za IPA fondove, jer su donesene prije uspostavljanja IPA. Većina organa vezanih za DIS je formirana, ljudski resursi se kontinuirano popunjavaju i educiraju. Dio organa koji nije formiran, kao i popunjenost pozicija, te definiranje procedura je detaljno analizirano u nastavku.<sup>8</sup>

4 Nakon ispunjenja uslova iz prve faze službenik za akreditiranje, poslije konsultacija sa nezavisnim revizorom, odlučuje o akreditaciji SO i Državnog fonda. Po primitku njihove akreditacije, SO akreditira Operativne strukture i, zajedno sa službenikom za akreditiranje, obavještava Evrosku komisiju o svojim odlukama. EK kontrolira i evaluira akreditacije i mogućnosti funkcioniranja sistema. Napokon, EK je finalna instanca koja odlučuje o dodjeli menadžerskih ovlasti državi korisnici, ili akreditira DIS.

5 Delegation of European Commission to BiH. GAP Assessment Report on the state of readiness of the Bosnia and Herzegovina Authorities for DIS Accreditation. 2008 draft.str. 5.

6 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. str.7.

7 Na osnovu nezavisnog revizorskog izvještaja SO mora potvrditi da je sistem, odnosno operativna struktura sa svim svojim nadležnostima, tijelima i odnosima između tijela koji je čine, procedurama po kojima funkcionira, uputstvima i pravilnicima po kojima radi, brojem i obučenošću osoblja, kontrolnim i upravljačkim mehanizmima i nizom drugih kriterija, funkcionalna.

8 Više informacija o odobrenju Evropske komisije u Aneksu 1.

## 2. STATUS IMPLEMENTACIJE STRATEGIJE

### 2.1 Strateško planiranje za uspostavljanje DIS-a u BiH

Iako postoji nekoliko verzija Strategije za uvođenje decentraliziranog sistema upravljanja u BiH, one se suštinski ne razlikuju, već je svaka naredna bila ažurirana verzija one prethodne, što je zahtijevala i dinamika razvoja odnosa EU prema potencijalnim kandidatima za članstvo. Prvu Strategiju je, uz tehničku podršku Evropske komisije (EK), pripremila Direkcija za evropske integracije BiH (DEI), te je ista zasnovana na iskustvima država korisnica programa PHARE u uvođenju DIS-a. Ta verzija Strategije je usvojena u decembru 2005. godine. Uvođenjem IPA-e, DEI je bila nosilac revizije prvobitne verzije Strategije, kako bi u nju uključila odredbe sadržane u Uredbi o IPA i Pravilima za primjenu IPA-e. Posljednja verzija Strategije je završena u aprilu 2008. godine, nakon čega je usvojena od Vijeća ministara BiH. Strategija pojašnjava strukture i organe DIS-a, kao i načine njihovog uspostavljanja.

### 2.2 Analiza implementacije Strategije<sup>9</sup>

Strategija o uvođenju DIS-a definiše usvajanje odgovarajućeg zakonodavnog okvira i uspostavljanje institucionalne strukture, odnosno sve neophodne korake za prelazak sa centraliziranog na decentralizirani sistem implementacije. Na 53. Sjednici Vijeća ministara BiH, održanoj krajem juna 2008. godine, usvojen je Prijedlog revidirane Strategije za primjenu DIS-a. Ova je verzija rezultat kontinuirane izgradnje kapaciteta vezanih za DIS (uglavnom se to odnosi na Tehničku pomoć DEI-ju i Tehničku pomoć Ministarstvu finansija i trezora BiH od strane Evropske komisije), razmjene iskustava (sa Hrvatskom i Makedonijom) i uslova proizašlih iz specifičnih potreba u BiH. Bez obira na izmjene i dopune Strategije, uspostavljanje strukture DIS-a u BiH je teklo kontinuirano od usvajanja njene prve verzije krajem 2005. i pravnog okvira tokom 2006. godine. Na istoj sjednici, Vijeće ministara je odlučilo uspostaviti i Upravni odbor zadužen za provođenje Strategije DIS-a, kojeg će činiti direktor Direkcije za evropske integracije, državni ministar finansija i trezora, entitetski ministri finansija i po jedan predstavnik

koje će imenovati vlade entiteta. DEI je zadužen da u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora BiH (MFT) osigura realizaciju preostalih aktivnosti naznačenih u Strategiji o uvođenju DIS-a koje se odnose na formiranje, osposobljavanje i kadrovske popunjavanje preostalih institucija. Svim institucijama je naloženo da u svoje planove rada unesu aktivnosti koje su vezane za njih, a definirane su strategijom DIS-a.

Da bi se nova Strategija u potpunosti provela, potrebno je prilagoditi postojeće odluke IPA standardima (odluke iz 2006. bile su prilagođene tadašnjim pristupnim fondovima EU, jer IPA nije postojala), popuniti sve institucije iz strukture DIS-a kadrovima, formirati institucije koje još uvijek nisu uspostavljene, nastaviti sa kvalitetnom obukom postojećih kadrova i onih koji dolaze, definirati neophodne procedure i osigurati transparentnost i javnost procesa što je detaljno prikazano u nastavku ovog teksta po tačkama (pravni okvir, institucionalne strukture, ljudski resursi).

### 2.3 Postojeći pravni okvir

Kroz usvajanje odgovarajućih propisa 2006. godine, Bosna i Hercegovina je definirala i usvojila odgovarajući pravni okvir za uspostavljanje Decentraliziranog sistema upravljanja evropskim fondovima. U skladu sa planom realizacije DIS Strategije u BiH usvojeni su slijedeći pravni akti:

- Odluka o uspostavljanju Centralne jedinice za finansiranje i ugovaranje (Central Financing and Contracting Unit - CFCU),
- Odluka o davanju saglasnosti za imenovanje državnog službenika za ovjeravanje (National Authorizing Officer - NAO),
- Odluka o uspostavljanju Državnog fonda (National Fund – NF)
- Odluka o imenovanju državnog koordinatora za pomoć Evropske unije Bosni i Hercegovini (National Aid Coordinator – NAC)
- Odluka o davanju saglasnosti službenika za odobravanje programa (SOP)

Referentni materijali za njihovo usvajanje bili su slijedeći dokumenti:

- Regulatorna Vijeća EK br. 1605/2002<sup>10</sup>,
- Okvirni ugovor između BiH i Evropske komisije o pravilima saradnje u vezi sa finansijskom pomoći (Framework Agreement Between B&H and EC on Cooperation Rules Related to Financial Aid),
- Godišnji finansijski ugovor između EC-a i BiH (Annual Financial Agreement Between EC and B&H),
- Memorandum o razumijevanju za uspostavljanje Nacionalnog fonda BiH (Memorandum of Understanding on Creation of National Fund), potpisan između Vijeća ministara BiH i Evropske komisije.

Postojeći pravni okvir, odnosno odluke usvojene na nivou Vijeća ministara BiH, su u skladu sa smjernicama iz prve Strategije za uspostavljanje DIS strukture u BiH koja je usvojena krajem 2005. To praktično znači da ove odluke treba prilagoditi novoj Strategiji koja je usvojena u junu 2008. godine, odnosno prilagoditi je odredbama iz Uredbe o IPA.

Mada se ne radi o drastičnim izmjenama, autori su uočili dvije škole mišljenja u institucijama BiH. U jednoj varijanti se pominje usvajanje odgovarajućeg okvirnog zakona na državnom nivou koji bi pojednostavio sistem decentraliziranog upravljanja EU fondovima, uključujući i harmonizaciju sa novom Strategijom. U drugoj varijanti se argumentira potreba za tehnički jednostavnijim pristupom, odnosno o novoj odluci koja će objediniti ili zamijeniti sve prethodne odluke i harmonizirati strukturu DIS-a sa odredbama IPA. Još uvijek nije izvjesno da li će se ići u pravcu usvajanja jednog okvirnog zakona, što može biti vremenski zahtjevnija varijanta, ili će se ići ka usvajanju jedne nove odluke koja će zamijeniti veći broj ranije usvojenih.<sup>11</sup> U svakom slučaju, i jedna i druga varijanta moraju biti usaglašene s Okvirnim sporazumom između Bosne i Hercegovine i Komisije Evropskih zajednica o pravilima saradnje koja se odnosi na finansijsku pomoć EZ. Ovaj sporazum je u cjelosti ratificiran i objavljen u Službenom glasniku, te kao takav međunarodni sporazum ima snagu iznad domaće regulative. S obzirom da se ne očekuju nikakve suštinske izmjene u smislu novih propisa, niti potrebe za drugim dodatnim institucijama izvan onih koje su do sada definirane, prioritete aktivnosti se sada odnose na uspostavljanje svih institucija i njihovu funkcionalnost, što će biti analizirano u slijedećem segmentu.

Tabela: Kratak pregled sveukupnog pravnog okvira DIS-a<sup>12</sup>

	Pravni okvir	Nadležne institucije
Nivo EU	Uredbe Vijeća EK (uključujući i Uredbu IPA, Uredbu o finansiranju, itd.) Odluke i uredbe Evropske komisije	Institucije EU (Vijeće EU, Evropska komisija)
International agreements	Okvirni sporazum između Bosne i Hercegovine i Komisije Evropskih zajednica o pravilima saradnje koja se odnosi na finansijsku pomoć EZ (država) u okviru implementacije pomoći putem instrumenta pretprijetne pomoći IPA Godišnji i višegodišnji finansijski sporazumi (po komponentama IPA-e) Memorandum o razumijevanju o formiranju Nacionalnog fonda potpisan između EK i Vijeća ministara BiH	Evropska komisija (Vijeće ministara BiH)
B&H level	Određeni broj Odluka Vijeća ministara o uspostavljanju relevantnih struktura i njihovim nadležnostima Odluke Vijeća ministara o pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji nadležnih institucija Međuinstitucionalni sporazumi	Vijeće ministara BiH, Parlamentarna skupština BiH
	Pravilnici (usvojeni od strane nadležnih institucija) Interna dokumenta, instrukcije i obrasci (usvojeni od strane nadležnih institucija)	DEI, MFT, resorna ministarstva/agencije/institucije Vijeća ministara BiH

10 Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. 25 June 2002. Accessed on 25 January 2009. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R1605:20071227:EN:PDF>>

11 Tim istraživača je došao do nezvaničnog podatka kako se, imajući u vidu da DIS zahtijeva ljude, funkcije strukture, te da svako nepotrebno gubljenje vremena može uzrokovati velike gubitke za BiH, unutar institucija postigao interni sporazum da se sa novim okvirnim zakonom neće ići u proceduru. Iako bi Zakon bio bolja opcija, već je koncipirana Odluka o uspostavi funkcija i procedura koja će zamijeniti šest Odluka, te definirati funkcije unutar struktura DIS-a.

12 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. str. 6.

## 3. INSTITUCIONALNE STRUKTURE

### 3.1. Potrebne strukture

Ključne institucije u BiH za uspostavljanje DIS-a su Direkcija za evropske integracije BiH (DEI) i Ministarstvo finansija i trezora Vijeća ministara (MFT).

Uloga DEI-a je vezana za programiranje pomoći Evropske unije, prikupljanje projektnih ideja, asistenciju prilikom izrade projektnih zadataka, monitoring i evaluaciju. Programiranje pomoći je u najvećem broju slučajeva programiranje sa ministarstvima, mada kod projekata prekogranične saradnje korisnici mogu biti izvan ministarstava. Postoje stavovi da i funkcija programiranja treba da bude unutar MFT, kakva je najčešća praksa u grupi zemalja koje su primljene u EU u dva posljednja kruga proširenja (Bugarska, Slovačka, Mađarska). U najkraćim crtama funkcije DEI-ja u DIS-u, kao jednog od nosilaca procesa evropskih integracija se mogu svesti u sljedeće:

- Koordinira vrste programa sa strateškim prioritetima,
- Koordinira VP službenike, odnosno pruža im tehničku podršku
- Tehnički daje podršku u pripremi skraćenih opisa projekata, te ukoliko budu odobreni, priprema opise projektnih zadataka (ToR)
- Na osnovu prikupljenih projektnih prijedloga objedinjuju programe, koje šalju u Evropsku komisiju
- Po završetku projekata i programa vrši monitoring i evaluaciju s ciljem utvrđivanja efekata i nedostataka, da bi se naredni ciklus mogao unaprijediti.

U sastavu MFT-a su ostale strukture: Državni fond (eng. National Fund – NF), Državni službenik za ovjeravanje – NAO, Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje (CFCU) i Državni službenik za odobravanje programa – SOP. Nacionalni IPA koordinator (NIPAK) je prvobitno bio direktor DEI-a, da bi danas tu funkciju obnašao Ministar finansija i trezora. Upravo se ta činjenica definira kao jedna od potencijalno spornih unutar sistema DIS-a u BiH.

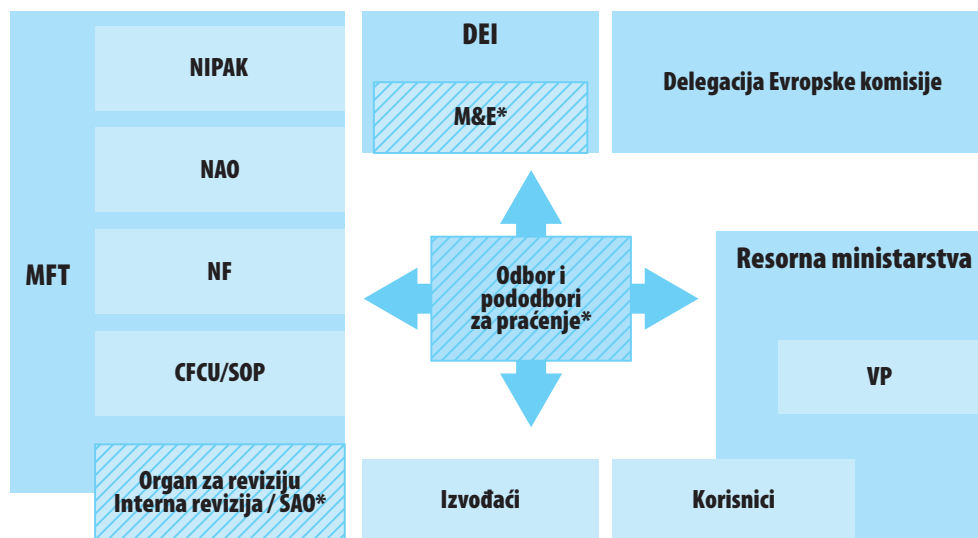
Mrežu profesionalaca u ministarstvima (Voditelji projekata) koja će vezivati korisnike projekata sa strukturama za odobravanje, nadgledanje i finansiranje

projekata tek treba formirati. Ove će strukture, nakon akreditacije, preuzeti vlasništvo nad upravljanjem fondova Evropske unije. U nastavku slijedi kratki opis svih struktura koje su potrebne za uspostavljanje DIS-a u BiH:

1. Državni IPA koordinator - NIPAK (glavni saradnik delegacije Evropske komisije tokom čitavog projektnog ciklusa),
2. Državni službenik za ovjeravanje - NAO (viši državni službenik sa posebnim ovlaštenjem. NAO osigurava poštivanje pravila, uredbi i postupaka koji se odnose na nabavke, podnošenje izvještaja i finansijsko poslovanje programa Evropske Unije),
3. Državni službenik za odobravanje programa - SOP (osigurava uspostavljanje odgovarajućih struktura za raspisivanje tendera, odabir, finansiranje i realizaciju projekata),
4. Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje - CFU (odgovorna za ugovaranje, finansiranje projekata, na čelu je SOP),
5. Zajednički odbor za praćenje - Joint Monitoring Committee - JMC (kojeg čine: NIPAK, NAO, SOP i predstavnici Evropske komisije. Zajednički odbor razmatra sve programe koje finansira Evropska unija),
6. Sektorski pododbori za praćenje (Sectoral Monitoring Sub Committees - SMSC, odgovorni su za sektorsko praćenje programa pomoći),
7. Voditelji projekata (VP) u svim ministarstvima,
8. Organ za reviziju, interna revizija (Revision Authority - RA),
9. Službenik za akreditiranje SAO.

U sljedećem grafikonu su prikazane neophodne strukture koje BiH treba da uspostavi u procesu uspostave DIS-a. Strukture koje nisu uspostavljene su obilježene dijagonalnim linijama. U ovoj fazi korisnici projekata su isključivo ministarstva, osim u slučaju projekata prekogranične saradnje.

## Nacrt strukture DIS-a u BiH



\*Institucije koje bi trebale biti osnovane ili su u procesu osnivanja

Zakonodavni okvir definira da se Voditelji projekata (VP) imenuju na državnom nivou, osim u posebnim situacijama gdje postoji isključiva nadležnost entiteta. U slučajevima gdje se na nivou države nalaze Voditelji projekata, na nivou entiteta se mogu postaviti Entitetski programeri, što je u hijerarhiji pozicija podređena Voditelju projekata. Entitetski programeri bi, u koordinaciji sa Voditeljem projekata, a kada DIS postane funkcionalan, trebali dostavljati prijedloge projekata Voditelju projekata, koji daje mišljenje o njima, a nakon toga ih spaja sa sličnim ili istim projektima iz drugog entiteta, te ukoliko je mišljenje pozitivno potražuje IPA sredstva za realizaciju projekta. U slučajevima gdje postoji isključiva nadležnost entiteta, može se imenovati entitetski Voditelj projekta uz odobrenje NIPAK-a.

Odnos između entitetskih kordinatora i VP, u IPA regulativi nije reguliran. DEI će, u narednim aktivnostima sa Evropskom komisijom, pokušati analizirati ovaj odnos, i eventualno definirati neke preporuke primjenjive u DIS-u, a koje nisu u suprotnosti sa regulativama IPA. Činjenica je da gotovo da ne postoje dvije zemlje sa identičnim modelom, odnosno da modeli pojedinačno uvažavaju specifičnosti zemalja u kojima se uspostavljaju. Takav je slučaj i sa BiH.

### 3.2 Formirana tijela

Kako se vidi iz gornje sheme do sada su uspostavljene institucije Državnog IPA koordinatora (NIPAK), Državnog fonda (NF) i Državnog službenika za ovjeravanje (NAO), Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje (CFCU) i Državni službenik za odobravanje programa (SOP). Sva ova tijela su formirana u okviru Ministarstva finansija i trezora BiH. Rukovodeći kadrovi (CFCU, NAO, SOP) su u rangu pomoćnika ministra.

Osim toga, stvoren je Zajednički odbor za praćenje (Joint Monitoring Committee - JMC). Početkom decembra 2008. godine donesena je odluka o postavljanju Voditelja projekata (VP) u institucijama BiH, objavljena u Službnim novinama BiH br. 05/09. Bitno je naglasiti da se ovom odlukom definira pozicija uposlenika (funkcije, obaveze, odgovornosti), ali nisu nominirane osobe na funkcije, što je prema proceduri naredni korak. Nakon ove odluke Vijeća ministara nominiranje osoba je formalnost, koja je u nadležnosti ministarstava. Uspostavljen je i Odbor za nadzor sprovođenja Strategije.



U sklopu strukture Direkcije za evropske integracije BiH također postoji Sektor za koordinaciju pomoći EU koji je, između ostalog, nadležan i za programiranje pomoći Evropske unije i monitoring. Kapaciteti za programiranje pomoći u DEI-ju su odgovarajući dok Jedinica za monitoring još uvijek nije formirana. Također, Službenik za akreditiranje (SAO) nije imenovan, što je ključno za akreditiranje, praćenje i suspenziju ili povlačenje akreditacije DIS-a.

### 3.3 Zaključak poglavlja: Analiza procesa formiranja institucionalnih struktura u odnosu prema zahtjevima EU

U narednom periodu se očekuje i formalno imenovanje Voditelja projekata i njihovih Jedinica za implementaciju projekata (JIP). Radi zaokruživanja institucionalnog okvira potrebno je formiranje i sljedećih struktura ili organa:

- Organ za reviziju (Revision Authority - RA)
- Službenik za akreditaciju CAO (Competent Accreditation Officer)
- Jedinica za monitoring i evaluaciju (u okviru DEI-ja)

Formiranje gore spomenutih organa bi zaokružilo institucionalni okvir na način kako je to predviđeno Strategijom uvođenja DIS-a u BiH.

Čini se da je u ovom trenutku pored otvorenih političkih pitanja, najkritičnija pozicija za funkcionalan DIS imenovanje Voditelja projekata. Voditelji projekata predstavljaju most između DIS-a i krajnjih korisnika projekata, što jasno ukazuje na njihovu važnost. Sistem treba od samoga početka stvarati na način da uvažava postojanje entitetskih ministarstava i drugih nižih nivoa vlasti.

Pitanje Jedinice za monitoring i evaluaciju se adresira kroz analizu potreba za monitoring i evaluaciju, koju sprovodi DEI, a neophodan je uslov za uspostavljanje mreže Voditelja projekata, procedura, te uspostavljanju komiteta, te Jedinica za implementaciju projekata (JIP). Sama činjenica da treba uspostaviti te kapacitete, koji u ovom trenutku ne postoje ukazuje da institucionalni okvir nije zaokružen.

Iz perspektive DEI-ja, ali i tehničke podrške EK uspostavljanju DIS-a, kao otežavajuća okolnost navedena je činjenica što funkciju NIPAK-a ne obnaša direktor Direkcije za evropske integracije BiH, nego Ministar finansija i trezora BiH. To remeti koherentnost cijelog procesa i otežava komunikaciju unutar struktura DIS-a, pogotovo u kontekstu programiranja pomoći, što je nadležnost DEI-ja. Naime, funkciju NIPAK-a obavlja Ministar u Ministarstvu finansija i trezora BiH (u trenutku istraživanja gosp. Dragan Vrankić), dok funkciju NAO obavlja pomoćnik ministra finansija (u trenutku istraživanja gosp. Ranko Šakota). Prema grupi mišljenja, trenutna struktura može smanjiti ulogu DEI-ja u procesu na nivo tehničke pomoći institucijama u uspostavljanju struktura, te otežati frekventnu komunikaciju sa NIPAK-om prema opisu poslova. I pored dobre institucionalne saradnje DEI-ja sa MFT, činjenica da postoje pravila za međuinstitucionalnu komunikaciju usporava ovaj proces, što ne bi bio slučaj da je NIPAK dio DEI-ja. Tu postoji i potencijalni konflikt, jer je osoba koja obavlja poziciju NIPAK-a u institucionalnoj hijerarhiji nadređena osobi koja obavlja funkciju NAO-a, što bi moglo uticati na nepristrasan rad NAO-a. Organizacija ovih organa, koju u najvećem broju slučajeva zahtijeva Evropska komisija jeste da su na ravnopravnim pozicijama.

Pored toga, istraživački tim nije uspio doći do podatka da li je napravljen Finansijski ugovor o saradnji između NAO-a i SOP-a u skladu sa zahtjevima EK, odnosno da li su procedure komunikacija jasno definirane, kao i strukture izvještaja.

Vijeće ministara BiH je željelo ulogu Nacionalnog IPA koordinatora (NIPAK) zamijeniti Koordinacionim odborom, u kojem bi bilo više osoba umjesto jedne (jednog koordinatora). Tako se došlo u situaciju da je NIPAK bio imenovan, pa razriješen. Nakon toga je imenovan Koordinacioni odbor, ali je Evropska komisija bila stava da Koordinacioni odbor ne može zamijeniti ulogu NIPAK-a. Kompromis je pronađen u postojanju oba tijela, tj. u ovom trenutku postoje oba tijela, NIPAK i Koordinacioni odbor. Metodologija rada koja je usvojena podrazumijeva da će glavni saradnik Delegacije Evropske komisije (što je originalna misija NIPAK-a) konsultirati članove Koordinacionog odbora tokom čitavog ciklusa programiranja.

### 4. LJUDSKI RESURSI

Osim pravnog i institucionalnog okvira, treći, i jednako važan, segment jesu ljudski resursi, njihovi kapaciteti i osposobljenost da obavljaju složene zadatke vezane za fondove EU. Imenovanja predstavnika svih tijela neophodnih za funkcioniranje DIS-a je ultimativni zahtjev za njegovu akreditaciju. Jasno je da su procedure zapošljavanja Agencije za državnu službu jako spore i ne zadovoljavaju dinamiku procesa evropskih integracija. Sa druge strane nije dovoljno samo zapošljavanje ljudi, jer je njihova obuka dugotrajan proces, a konstantno postoji prijetnja da će kadrovi zaposleni i obučeni u DIS-u zbog nestimulativnog regulatornog okvira napustiti strukturu, što je nizu zemalja donijelo značajne probleme. Pitanje kadrovske popunjenosti predstavlja jedno od najznačajnijih i najrizičnijih izazova koji su ispred BiH u procesu akreditacije DIS-a. U nastavku slijedi kratka analiza potrebnih i postojećih kadrova u strukturi DIS-a u BiH.

#### 4.1 Potrebni i raspoloživi ljudski resursi u odnosu na strategiju i pravni okvir

Ako se posmatra teoretski, ali i praktično, Direkcija za evropske integracije BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH su ključne institucije za uspostavljanje DIS-a. U tom smislu su kapaciteti ovih institucija najznačajniji za akreditaciju samoga sistema, odnosno za implementaciju Strategije. Izuzev Direkcije za evropske integracije BiH, važno je napomenuti da kadrovi za popunjavanje strukture DIS-a nisu bili osposobljeni za ove poslove i nisu ranije prolazili odgovarajuću obuku.

Istraživanje je pokazalo da se u DEI-ju i Ministarstvu finansija i trezora razvoj kapaciteta vodi na zadovoljavajući način. U Ministarstvu finansija i trezora, odnosno u ključnim institucijama za funkcioniranje DIS-a (CFCU i NF), zaposleno je 16 osoba. Trinaest u CFCU i tri u NF. Prema procjenama u ovom trenutku u NF nedostaje jedan uposlenik, dok u CFCU nedostaje pet. Ovaj broj uposlenika koji nedostaje, prema procjenama eksperata, bit će dopunjen u toku narednih 12 mjeseci. Sama brojka uposlenih nije konačna jer je npr. u Hrvatskoj sistem otpočeo sa deset uposlenika, a sada ih ima stotinu. Jako je bitno naglasiti da su uposlenici koji su trenutno angažirani u CFCU i NF na veoma visokom profesionalnom nivou i da praktično odmah mogu da se prihvate zadataka koje pred njih stavlja DIS (raspisivanje tendera, odabir projekata, potpisivanje ugovora, finansiranje

i monitoring), što, naravno, zavisi o trenutku njegove akreditacije. Ova činjenica je jako značajna, jer će sama akreditacija sistema zavisi od sposobnosti ovih osoba.

U momentu istraživanja, DEI nije imao imenovanog direktora, a o njegovom nasljedniku se vodila politička debata. Predsjedavajući Vijeća ministara je preuzeo ulogu vršioca dužnosti direktora DEI-ja, dok se direktor ne izabere. Pretpostavka je, međutim, da se zbog velikog broja obaveza, Predsjedavajući neće moći u potpunosti posvetiti radu DEI-ja, te je stoga poželjno da se ovaj vakuum razriješi što prije iz tehničkih razloga. Sektor za koordinaciju pomoći DEI-ja, koji je odgovoran za programiranje pomoći EU, je uglavnom popunjen odgovarajućim ljudskim resursima. Jedini problem predstavljaju česte fluktuacije državnih službenika koji odlaze na bolje plaćena radna mjesta. Time se ukazuje potreba za raspisivanjem novih konkursa što, u najpovoljnijoj opciji, traje nekoliko mjeseci. Za novouposlene je potrebna dodatna edukacija i trening, što praktično predstavlja period u trajanju od najmanje jedne godine od raspisivanja konkursa do dobijanja pouzdanog službenika.

Ako se posmatraju ostale strukture sistema po ministarstvima, koje će suštinski biti zadužene za realizaciju projekata, odnosno Voditelji projekata (VP), bitno je naglasiti da i pored zaokruženog zakonodavnog okvira, sporost procesa imenovanja Voditelja projekata može prouzrokovati odgađanja akreditacije sistema. Metodološki posmatrano, prema Odluci o imenovanju VP-a, nadležni ministar na prijedlog SOP-a imenuje VP službenika, a VP službenik je SOP-u na određeni način i podređen. Nakon imenovanja, SOP zvanično šalje listu voditelja projekata Vijeću ministara. Imenovanje VP-a je u procesu, a približno 60% institucija je dalo odgovore na upite.

Do polovine februara 2009. godine, Direkciji za evropske integracije BiH je zvanično dostavljeno 50-ak nominiranih službenika na pozicije Entiteskih programera u RS-u i 12 u FBiH. Razlika u broju imenovanih ukazuje na razliku u pristupu nominacija, odnosno u RS-u je to učinjeno sektorski, a u Federaciji resorno. To ne mora da predstavlja problem u funkcioniranju DIS-a, ali svakako bi sistem izgledao koherentnije kada bi se u ovom segmentu koristila ista metodologija. Kako je i ranije navedeno, iskustva drugih zemalja pokazuju da Voditelji projekata tre-

baju približno godinu dana intenzivnih treninga da bi bili u potpunosti osposobljeni za obavljanje ovoga zadatka. Prema mišljenju nadležnih službenika, kao i imenovanih Entitetskih programera, broj imenovanih službenika ne mora neophodno da utiče na apsorpciju fondova, ali je broj sa kojim se sada raspolaže kvantitetom nerealan, a kvalitetom još uvijek nazadovoljavajući. U slučaju kada se ima manji broj službenika (resorno imenovanje), oni su bolje obučeni i imaju više iskustva jer upravljaju sa više projekata. Pored toga, svjesni su kolike su raspoložive količine novca, te na koji način ih je efikasnije rasporediti. Sa druge strane, kada se ima veći broj službenika (sektorski), njih je teže koordinirati, ali su rasterećeniji sa obavezama, te mogu posvetiti više vremena pisanju projektnih prijedloga.

Prema dosadašnjoj praksi, posmatrajući ministarstva u kojima su osobe već nominirane, tu se radi o osobama koje su i do sada saradivale sa Evropskom komisijom i drugim donatorima na projektima (što je i bila sugestija ministra Vrankića). Moguća odstupanja od metodologije imenovanja se mogu desiti u ministarstvima koja u svojim portfeljima imaju više nadležnosti, poput Ministarstva civilnih poslova ili Ministarstva spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH, u kojima je moguće sektorsko imenovanje Voditelja projekata. Razlog za to je jednostavan, samo u okviru IPA 2007 se očekuje da će u to Ministarstvo doći nekoliko značajnih projekata. Na ministarstvima je da donesu interne odluke na koji način žele organizirati svoj sistem Voditelja projekata, odnosno da li će pristup biti sektorski.

Zadatak koji se nalazi pred Voditeljima projekata je veoma zahtjevan, jer se od njih sa strane Evropske komisije očekuje da budu odgovorni za upravljanje projektima i izvještavanje o realizaciji, odnosno praktično je na njima najveća odgovornost za moguće probleme u realizaciji projekta, poput kašnjenja u realizaciji ili greške kod ugovaranja. Sa druge strane, obim posla koji trenutno obavljaju u ministarstvima se neće značajno smanjiti.

Značaj VP pokazuje i zahtjev Evropske komisije da im se predstave VP službenici. Imajući u vidu da nisu svi imenovani, bit će prezentirani samo oni koji će biti zaduženi za do 15 projekata koje će Evropska komisija finansirati u toku 2009. godine. Nema sumnje da Evropska komisija neće ubuduće odobriti sredstva za projekte koji nemaju imenovane VP službenike,

jer SOP treba potpisati operativni sporazum sa njima o implementaciji pojedinačnih projekata. U slučajevima da se projekti realiziraju na entitetskim nivoima, državni VP ima ulogu vertikalnog koordinatora, odnosno to je pozicija koja istupa pred institucijama iz Brisela.

U analizi potpunosti ljudskih resursa se mora uzeti u obzir i finansijski položaj BiH institucija, odnosno da bi popunjavanje svih neophodnih struktura napravilo dodatni pritisak na budžet, te se ovom problemu čini se pristupa optimalnom dinamikom iz ugla održavanja stabilnog budžeta institucija BiH.

#### **4.2. Zaključak poglavlja: Aktivnosti koje se poduzimaju da se DIS ne bi suočio sa problemom nedostatka kvalificiranih ljudi za vođenje sistema**

Za uvođenje DIS-a, institucijama BiH je neophodna tehnička pomoć Evropske komisije. Prema planu, tri projekta će i pružiti tu pomoć, dva čiji će korisnik biti Direkcija za evropske integracije BiH su u pripremi, dok je projekat koji podržava Ministarstvo finansija i trezora BiH u toku implementacije<sup>13</sup>. Projekat u MFT je otvoren za obuku VP službenika iz ministarstava u sklopu svojih redovnih aktivnosti.

U toku februara 2009. u DEI je trebala doći grupa eksperata EC (Okvirni ugovor podrške implementaciji DIS-a, u trajanju od 6. februara do 30. juna) koja će definirati buduću podršku Evropske komisije DEI-ju. Nakon te posjete (pretpostavka od juna 2009. godine), počinje naredni projekat EC koji će trajati 2 godine. Fokus projekta će ostati podrška procesu decentralizacije, dok će jedna njegova komponenta biti podrška za monitoring i evaluaciju, uključujući i stvaranje Jedinice za implementaciju projekata (JIP) koja još uvijek nije formirana.

Projekat koji je u toku podržava Ministarstvo finansija i trezora BiH u uspostavljanju DIS-a. Projekat će trajati približno do početka 2010. godine. Ovaj projekat je prvenstveno fokusiran na kadrove Ministarstva finansija i trezora, ali i Voditelji projekata u posljednje vrijeme prisustvuju treninzima, što menadžment projekta ohrabruje. Projekat je usmjeren više na edukaciju u oblasti tehničkih znanja (hard skills) vezanih za funkcioniranje DIS-a, poput procesa nabavki, vođenja projekata, regularnosti u procesima, itd.

<sup>13</sup> 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.

Činjenica da je u državnim institucijama imenovan tek dio Voditelja projekata će svakako uzrokovati razlike u razvoju kapaciteta u korist onih koji su već imenovani.

Uočen je nedostatak u razvoju jedinica za podršku Voditeljima projekata. Iako je neosporna podrška koju imaju do sada imenovani Voditelji projekata, oni se od strane ministarstava vide kao pojedinci zaduženi za fondove EU. Još uvijek nije prihvaćen koncept da Voditelji projekata trebaju imati potpunu logističku podršku, ali i mrežu ljudi koja će ih u njihovim zadacima direktno podržavati. Ono što predstavlja olakšavajuću činjenicu jeste da su u najvećem broju slučajeva imenovani Voditelji projekata pomoćnici ministara, te im pozicija unutar institucije dozvoljava da koriste raspoložive institucionalne kapacitete u obavljanju svojih dužnosti, između ostalih i dužnosti Voditelja projekata. Ipak, ovo ne predstavlja sistemsko rješenje, posebno kada se zna da se uporedo sa Voditeljima projekata trebaju izgrađivati kapaciteti Jedinica za implementaciju projekata (JIP). Pored samih kadrovskih kapaciteta, moraju biti uspostavljeni i mehanizmi efikasne međusobne komunikacije, jer je to ključno za uspješnost DIS-a.

U intervjuima koje je istraživački tim obavio sa glavnim akterima DIS-a, došlo se do zaključka da su Voditelji projekata ključni za uspješnu realizaciju projekata, odnosno u konačnici za apsorpciju fondova EU i funkcioniranje samoga sistema. U fazi programiranja, VP službenici dostavljaju komentare na strateške dokumente EK, te procjenjuju potrebe za pomoć u svom resoru. VP izrađuju projektne prijedloge, kao i prateću dokumentaciju, za fondove koji su u nadležnosti NIPAK-a, što već predstavlja dio Faze ugovaranja. Pod njihovom je nadležnošću i podnošenje zahtjeva za pokretanje tenderske procedure, te za pregovaranje i sklapanje ugovora. U fazi izvršenja odgovorni su za cjelokupni proces.

Čini se da u ovom trenutku ne postoji mehanizam da se pristup izbora Entitetskih programera hamonizira (u RS-u se to čini sektorski, u FBiH resorno), te se ovakva situacija može iskoristiti za procjenu efikasnijeg metoda, a onda se založiti za onaj koji se pokaže boljim, odnosno efikasnijim.

Ukoliko se nastavi progres na implementaciji DIS Strategije, odnosno popunjavanje i edukacija svih kapaciteta (uključujući nominaciju Voditelja projekata,

Jedinica za implementaciju, Organa za reviziju, jedinice za monitoring u DEI-ju) može se očekivati i priprema za akreditaciju sistema sredinom 2010. godine.

### **5. NEDOSTACI I MOGUĆE POLITIKE ZA NJIHOVO PREVAZILAŽENJE**

Mogući problem koji su istraživači uočili u analizi ljudskih kapaciteta i institucionalnih aranžmana jeste položaj i odnos NIPAK-a i NAO-a. NIPAK i NAO u funkcionalnoj strukturi DIS-a, treba da budu na jednakom nivou, bez mogućnosti da jedna pozicija bude nadređena drugoj u nacionalnoj institucionalnoj strukturi. Funkciju NIPAK-a trenutno obnaša ministar trezora i finansija, dok funkciju NAO-a obnaša njegov pomoćnik. Ranije je funkciju NIPAK-a obnašao direktor DEI-ja.

Miješanjem politike, ovo je pitanje postalo posebno osjetljivo. Zbog odgovornosti za programiranje, jedna strana zagovara da se NIPAK vrati u DEI (kada u DEI-ju bude imenovan direktor), dok NAO treba da ostane u Ministarstvu finansija i trezora, a funkciju da obavlja pomoćnik ministra ili sam ministar. Druga strana smatra da to nije potrebno i da obje funkcije, NIPAK i NAO, mogu ostati u MFT, a u nekim slučajevima čak da i programiranje treba da bude u toj instituciji. Bez obzira kako će to biti riješeno, potrebno je analizirati ranija iskustva država koje su bile uspješne prilikom akreditacije strukture DIS-a, odnosno osigurati stalnu konsultaciju sa Delegacijom Evropske komisije.

Jedan od problema koje je definirao tim istraživača jeste činjenica da nema uspostavljenog tijela za reviziju. Naime, ideja je da revizija bude uspostavljena unutar Ureda za reviziju institucija BiH, što je moguće da neće biti prihvatljivo Evropskoj komisiji. Revizija mora biti tijelo nezavisno od institucija države. Potrebne su dodatne konsultacije između nadležnih institucija BiH (MFT i DEI) i Evropske komisije.

Mada je predviđena u sistemu DIS-a, u DEI-ju još uvijek nije uspostavljena Jedinica za monitoring. Zapravo, čeka se Projekat tehničke pomoći DEI-ju (pominjan u prethodnom poglavlju) koji će definirati kako će ova jedinica ili uprava izgledati, kakav profil kadrova treba imati, odnosno koje vrste treninga uposlenici trebaju dobiti. Ovo također pokazuje međusobnu povezanost tehničke pomoći EU i institucionalnih reformi u BiH.

U resornim ministarstvima nisu uspostavljene Jedinice za implementaciju projekata (JIP), tj. podšku Voditeljima projekata (VP), niti su potvrđena imenovanja Voditelja projekata. Ovaj postupak je u procesu (nominacije i potvrde imenovanja) i treba biti završen u krugu: SOP, ministarstva, Vijeće ministara BiH. Najbrža varijanta bila bi potvrda starih imenovanja za VP-a. Ovaj postupak je od posebnog značaja jer bez njega nema ni akreditacije ni prelaska na decentralizirani sistem upravljanja.

Imajući u vidu da je BiH decentralizirana zemlja, raspodjela sredstava se mora vršiti po unaprijed određenim pravilima i procedurama, odnosno kroz poznate strukture. Do sada se nisu vodile ozbiljnije diskusije o „formuli“ na osnovu koje će se sredstva plasirati nižim nivoima. Ova tema treba doći do izražaja u srednjoročnom kvartalu kada se završi institucionalna izgradnja državnog nivoa što je kratkoročni prioritet Evropske unije. Ovo pitanje se treba pokrenuti jer ima veze i sa sufinansiranjem za koje država neće imati dovoljan iznos sredstava, odnosno značajna sredstva će morati biti dodijeljena iz entitetskih budžeta.

Također je uočen nedostatak isključenosti javnosti iz cijelog procesa u ovoj fazi. Ne postoji web prezentacija postojeće strukture DIS-a u BiH, odluke i procedure nisu dovoljno javne, odgovornosti i zadaci kadrova su nepoznati. Zbog slabe informiranosti i mediji u BiH pokazuju slab interes za izvještavanje ili kritičko pokrivanje samog procesa. Međutim, stvarna potreba za web prezentacijom će ipak biti u vrijeme akreditacije kada se javnost bude zanimala za angažman lokalnih institucija koje će tada preuzeti odgovornost za fondove od Evropske unije.

Iskustva drugih zemalja pokazuju da je efikasan sistem zapošljavanja kvalitetnih ljudi unutar sistema ključ za uspostavljanje kvalitetnog sistema implementacije. Iskustva koja BiH ima ukazuju na određene razloge za zabrinutost. Prije svega, jako veliki broj ljudi je u posljednjih par godina napustio DEI (oko 50%), dok procedure zapošljavanja novog osoblja traju jako dugo, a često je i sam odaziv na raspisane oglase jako slab. Strah od odlaska educiranih kadrova iz MFT-a (iz struktura DIS-a, pogotovo CFCU-a) je također izražen. Ako se samo iz ugla kvalitetne kadrovske popunjenosti posmatra CFCU, njihov rad će se vrednovati prema procentu ugovaranja i plaćanja (oko 80% je optimalan procenat). Ukoliko

ugovaranja i plaćanja ne budu na zadovoljavajućem nivou, zahtijevat će se kadrovske promjene, ali svjesni činjenice kakva je ekspertiza za rad u takvoj instituciji potrebna, odnosno kako su nefleksibilne procedure zapošljavanja, teško je očekivati poboljšanja kadrovskim rotacijama. Jedno od mogućih rješenja je ono primijenjeno u nekim zemljama gdje je CFCU izvan Ministarstva finansija, odnosno funkcioniра po malo fleksibilnijim pravilima, ali prvenstveno su posmatrani kroz prizmu rezultata.

## ZAKLJUČCI - PREPORUKE

Mišljenje intervjuiranih eksperata, te analiza dokumenata i politika je pokazala da uspostavljanje DIS-a u BiH napreduje (usvajanje propisa, formiranje određenih institucija, njihovo kapacitiranje), međutim nezadovoljavajućom dinamikom. Zbog ukupnog kašnjenja (odnosi se na preostale institucije i njihovo kapacitiranje) datum moguće akreditacije strukture DIS-a u BiH se stalno pomjera. Jako je bitno naglasiti da pravila IPA nisu fleksibilna, ona su rezultat kompromisa 25 zemalja članica i kao takva moraju se striktno poštovati. Imajući u vidu da je niz zemalja na različite načine riješio pitanja DIS-a, u kojima je jedina nepromjenjiva komponenta ona sadržana u regulativama EU, na osnovu istraživanja istraživački tim daje sljedeće preporuke:

### Preporuke koje se odnose na institucionalnu izgradnju:

- U vezi NIPAK-a (dali da se isti uspostavi u sklopu MFT ili DEI-a), potrebno je izaći iz sfere politike i obaviti stručne konsultacije sa Evropskom komisijom, odnosno sa predstavnicima država članica EU koje imaju složenu državnu strukturu, a brzo su došle do akreditacije svog DIS-a.
- Uspostaviti nezavisni ured za reviziju korištenja fondova EU, unutar DIS sistema. Ukoliko se političkim putem insistira da ovaj ured bude dio Ureda za reviziju institucija BiH, onda ga treba uspostaviti kao indirektno vezanog za njega, a nikako da Ured bude nadležan za rad revizije korištenja fondova EU.
- Imajući u vidu značaj ove funkcije, preporuka je da se imenovanje Službenika za akreditovanje (SAO) izvrši bez odlaganja. SAO može biti dio Generalnog sekretarijata uz podršku Državnog ureda za reviziju, Ureda za reviziju institucija BiH, ili Ministarstva finansija i trezora uz podršku jedinice za internu reviziju i MFT-a.
- Voditeljima projekata pružiti svu potrebnu podršku, uključujući i kreiranje Jedinica za implementaciju projekata (JIP), odnosno jedinica za podršku Voditeljima projekata.

### Preporuke koje se odnose na kapacitete institucija:

- Proces jačanja kapaciteta u Direkciji za evropske integracije i Ministarstvu finansija i trezora mora biti kontinuiran, a kapaciteti popunjavani u skladu sa sistematizacijom radnih mjesta. Problem predstavlja tehnička podrška samo ovim institucijama, dok se u resornim ministarstvima kapaciteti ne razvijaju na sistemski način. Projekti tehničke podrške ubuduće moraju obuhvatiti i nadležne službenike u resornim ministarstvima.
- Što prije realizirati aktivnosti kadrovskog popunjavanja prema definiranim strukturama DIS-a, jer sve analize i iskustva drugih zemalja pokazuju da je minimalno potrebno vrijeme za obuku službenika angažiranih u DIS-u oko 12 mjeseci.
- Spore procedure zapošljavanja, zajedno sa velikim odlivom kvalitetnog osoblja iz DEI-ja, mogućnost odliva iz MFT-a, mogu postati ključni problem za akreditaciju DIS-a. Ovo pitanje treba biti jedno od prioritarnih pitanja novoizabranog direktora Agencije za državnu službu, a kompetentno osoblje potrebnim strukturama DIS-a treba biti popunjeno u najkraćem mogućem roku. Za određene pozicije za koje su neophodna posebna stručna znanja treba razmotriti procedure hitnog zapošljavanja, prema posebnim procedurama.

### Preporuke koje se odnose na edukaciju i trening

- Izraditi program obuke osoblja unutar uspostavljenih institucionalnih struktura i osigurati sredstva kroz budžet i donacije za sprovođenje obuke kako bi se osiguralo optimalno funkcioniranje struktura.
- Što prije imenovati sve Voditelje projekata po institucijama, koji bi u narednih 10 mjeseci mogli biti obučavani kroz projekat koji pruža pomoć Ministarstvu finansija i trezora BiH.

### Preporuke koje se odnose na javnost procesa

- Na svim nivoima treba dizati svijest o značaju uspostavljanja DIS-a u BiH. U prvom redu na državnom nivou, a nakon uspostave treba početi aktivan rad na drugim nivoima. Sektor civilnog društva može odigrati značajnu ulogu u promoviranju DIS-a na lokalnom nivou.

- Radi upoznavanja javnosti i jačanja transparentnosti samog procesa pripremiti web prezentaciju DIS strukture u BiH (uključujući prezentaciju pravnog okvira, institucionalnog okvira i procedura).

### **Druge preporuke**

- Detaljno definirati sve linije komunikacija i odgovornosti, jer to može predstavljati problem prilikom akreditacije. Slučajevi u kojima jedna osoba ima više nadležnosti dodatno trebaju biti analizirani. EK procjena nedostataka DIS-a je definirala jedan od tih mogućih konflikata u situaciji u MFT, u kojoj je VP odgovoran pomoćniku ministra, koji je u isto vrijeme i SOP. Programiranje nije odgovornost SOP-a, pa samim tim takva struktura će vjerovatno biti tema prilikom odobravanja DIS-a.
- Otpočeti diskusiju o „formuli“ raspodjele IPA sredstava na nižim nivoima, te o principima sufinansiranja projekata. U ovom momentu je možda prerano da se detaljno raspravlja ovo pitanje, ali se pitanje treba metodološki postaviti u strateški okvir. U budućnosti će sufinansiranje projekata iz entitetskih budžeta predstavljati značajnu stavku u procesu implementacije sredstava.

Istraživački tim je došao do zaključaka da u procesu upravljanja IPA fondovima BiH može biti suočena sa tri ključna problema: problemom apsorpcije, problemom makroekonomskog upravljanja, te problemom sufinansiranja. Suštinski fokus BiH u ovom trenutku treba biti na problemima apsorpcije, jer je to pitanje kojim se zemlje bave u fazi evropskih integracija u kojima se BiH nalazi. Da bi se preduprijedio problem apsorpcije bitno je razviti efikasne institucije na svim nivoima, sa odgovarajućim kapacitetima za upravljanje fondovima. To konkretno znači da treba raditi na sistemu u kojem ne postoji konflikt nadležnosti među institucijama, odnosno da osoblje poznaje kompleksne EU procedure, te da se raspodjela fondova priprema unaprijed, a da sredstva budu raspoređivana u skladu sa strateškim prioritetima zemlje.

	Aktivnosti	Ciljevi	Nadležne institucije
1.	Predstavljanje IPA godišnjeg budžeta i procjena apsorpcionih kapaciteta	Utvrđivanje budžetskog okvira i neophodnih kapaciteta za sprovođenja projekata	NIPAK
2.	Početak podnošenja nacрта prijedloga projekata	Identifikacija prioriteta za finansiranje iz fondova EU	NIPAK i ovlašćeni predlagači
3.	Tehnička ocjena nacрта prijedloga projekata	Utvrđivanje formalnih nedostataka nacрта prijedloga projekata	NIPAK i Kancelarija za evropske integracije
4.	Modifikacija nacрта prijedloga projekata	Ispravljanje formalnih nedostataka i formulisanje prijedloga projekata u skladu sa zadatim formatom	Ovlašćeni predlagači, uz podršku NIPAK i Kancelarije za evropske integracije
5.	Identifikacija šire liste nacрта prijedloga projekata	Formiranje polazne osnove za ocjenu prioriteta prijedloga projekata	NIPAK i Kancelarija za evropske integracije
6.	Razvoj prijedloga projekata	Formulisanje nacрта prijedloga projekata u skladu sa IPA formatom	Ovlašćeni predlagači, uz podršku NIPAK i Kancelarije za evropske integracije
7.	Tehnička ocjena prijedloga projekata	Utvrđivanje formalnih nedostataka prijedloga projekata	NIPAK i Kancelarija za evropske integracije
8.	Modifikacija prijedloga projekata	Ispravljanje formalnih nedostataka u prijedlozima projekata i formulisanje prijedloga projekata u skladu sa zahtjevanim formatom	Ovlašćeni predlagači, uz podršku NIPAK i Kancelarije za evropske integracije
9.	Utvrđivanje liste prijedloga projekata	Ocjena prioriteta prijedloga projekata	NIPAK, Ministarstvo finansija, Kancelarija za evropske integracije, Evropska komisija
10.	Prezentacija prijedloga projekata delegaciji Evropske komisije	Mišljenje Evropske komisije o prijedlozima projekata	Ovlašćeni predlagači, NIPAK i Kancelarija za evropske integracije
11.	Utvrđivanje konačne liste prijedloga projekata	Stvaranje osnova za podnošenje prijedloga projekata Evropskoj komisiji na usvajanje	NIPAK, Ministarstvo finansija, Kancelarija za evropske integracije, Evropska komisija
12.	Međuresorne konsultacije u okviru Evropske komisije i Finansijski sporazum	Stvaranje osnova za sprovođenje prijedloga projekata	Evropska komisija

## ANEKS I

Odobrenja Evropske komisije se odnose na ex-ante kontrolu i obuhvata četiri osnovne vrste provjere koje obavlja Delegacija Evropske komisije :

- odobravanje sadržaja tenderske dokumentacije prije objavljivanja tendera
- odobravanje sastava tenderske komisije
- odobravanje izvještaja o sprovedenom tenderu
- potvrđivanje ugovora potpisom šefa Delegacije Evropske komisije kao potvrda da su ispoštovani svi relevantni postupci tj. da projekat može dobiti sredstva od EU.

Da bi se ilustrativno prikazala kompleksnost procesa programiranja IPA fondova (koji je samo jedna od faza) u sljedećoj tabeli su izlistani svi koraci, odnosno ciljevi i institucije koje su u najvećem broju slučajeva nadležne za njih:



## Skraćenice

BiH	Bosna i Hercegovina
CAO	Službenik za akreditaciju
CARDS	Pomoć Zajednice za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju
CFCU	Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje
DEI	Direkcija za evropske integracije
DIS	Decentralizirani sistem upravljanja
EI	Evropske integracije
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
EZ	Evropska zajednica
IPA	Instrument za prepristupnu pomoć
JIP	Jedinica za implementaciju projekata
JMC	Zajednički odbor za praćenje
M&E	Monitoring i evaluacija
MFT	Ministarstvo finansija i trezora
NAO	Državni službenik za ovjeravanje
NAC	Državni koordinator za pomoć Evropske unije Bosni i Hercegovini
NF	Državni fond
NIPAK	Državni IPA koordinator
PHARE	Pomoć Poljskoj i Mađarskoj za rekonstrukciju ekonomija
RA	Organ za reviziju
SAO	Službenik za akreditiranje
SMSC	Sektorski pododbori za praćenje
SOP	Službenik za odobravanje programa (eng. skraćenica PAO)
VP	Voditelji projekata u ministarstvima (eng. skraćenica SPO)

## Bibliografija

Cerić, Tarik. Direkcija evropskih integracija. Intervju. Januar 2009.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2008-2010. Accessed on 4 February 2009. <[http://ipa.stb.gov.tr/en/Files/MIFF2008\\_2010.pdf](http://ipa.stb.gov.tr/en/Files/MIFF2008_2010.pdf)>

Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. 25 June 2002. Accessed on 25 January 2009. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R1605:20071227:EN:PDF>>

Delegation of European Commission to BiH. GAP Assessment Report on the state of readiness of the Bosnia and Herzegovina Authorities for DIS Accreditation. 2008 draft.

Delegation of European Commission to BiH. "EU Assistance to BiH: Financial Assistance." Accessed 15 January 2009. <<http://www.europa.ba/?akcija=clanak&CID=22&jezik=2&LID=32>>

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.

Ennis, Gerard. EU projekat izgradnje kapaciteta Ministarstva finansija i trezora. Intervju. Februar 2009.

Letica, Vera. Ministarstvo finansija i trezora. Intervju. Februar 2009.

Rehn, Olli. Opening speech. IPA - EU financial assistance to make a difference in the candidate and potential candidate countries. Seminar on the IPA Framework Agreement. Brussels. 20 September 2007.

## BIOGRAFIJE AUTORA



**Ranko Markuš**, diplomirao je ekonomiju, magistrirao Demokratiju 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.



**Emir Hadžikadunić** je diplomirao na Fakultetu društvenih nauka IIUM-a u Kuala Lumpuru u Maleziji 1997 i magistrirao Demokratiju i ljudska prava u Centru za interdisciplinarnu postdiplomske studije 2002. godine. Dodatno akademsko usavršavanje stekao je na Evropskom koledžu iz Briža, Institutu za evropske studije Univerziteta San Pablo u Madridu, Danskoj školi za javnu administraciju i Internacionalnom univerzitetu u Sarajevu. U izdanju ACIPS-a i CIPS-a, Emir Hadžikadunić je objavio knjigu *Od Dejtona do Brisela*, 2005. godine. Također je pisao analize i radio istraživanja iz oblasti evropskih integracija za Evropski institut iz Sofije, Woodrow Wilson centar iz Washingtona, Institut za međunarodne odnose iz Zagreba; Renner institut iz Austrije i druge organizacije. Bio je član uredničkog tima za izradu Strategije evropskih integracija BiH, koautor Strategije reforme javne uprave u oblasti institucionalnog komuniciranja i urednik EUROPULS-a. Na različitim projektima u BiH bio je angažiran kao konsultant od strane: East West Consulting - Belgium, Human Dynamics Consortium – Austria, EURECNA Know-how Transfer Agency - Italy, USAID-a i UNDP-a. Od 2006. radi na Internacionalnom univerzitetu u Sarajevu.

DECENTRALIZIRANI SISTEM UPRAVLJANJA FONDOVIMA EVROPSKE UNIJE (DIS) –  
ANALITIČKI PREGLED NJEGOVOG ZNAČAJA I RAZVOJA U BiH

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

Sarajevo, mart 2008