

DOPRINOS FONDOVA EVROPSKE UNIJE PRIVREDNOM RAZVOJU BOSNE I HERCEGOVINE

CONTRIBUTION OF EUROPEAN UNION FUNDS TO THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Hamid Alibašić

Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Ekonomski fakultet Brčko, Bosna i Hercegovina
dr_hamid_a@hotmail.com

Srdan Čegar

Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Ekonomski fakultet Pale,
Republika Srpska, Bosna i Hercegovina
srdjan.cegar@gmail.com

Elvis Alibašić

Student doktorskog studija (III ciklus), Univerzitet u Istočnom Sarajevu,
Ekonomski fakultet Pale, Republika Srpska, BiH
elvis_alibasic@hotmail.com

***Apstrakt:** Bosna i Hercegovina je zemlja koja se odlučila na evropski put. Na putu do punopravnog članstva u EU mora biti spremna na niz izazova koji je čekaju. Među glavnim izazovima su: usklađivanje sa zakonima i pravilima EU, postizanje političke i ekonomske stabilnosti, otvaranje tržišta i priprema domaćih firmi i potrošača na veliku evropsku konkurenciju. Na ovom putu ima niz prepreka sa kojima se treba suočiti, ali većina ekonomista se slaže sa tvrdnjom da BiH ima najveću ekonomsku razmjenu i saradnju sa zemljama EU, tako da evropski put po njima nema alternativu. Evropski fondovi su bili i ostali nepresušan izvor pomoći koji je BiH koristila i koju će koristiti, prvobitno za obnovu državnog sistema i infrastrukture nakon rata, a danas za sve sfere društva, ekonomiju, privredu i dr... Pametno korišćenje fondova može da ubrza razvoj BiH i da doprinese poboljšanju standarda stanovništva. Da bi razumjeli i bolje iskoristili fondove moramo da uložimo u informisanje stanovništva o benefitima saradnje sa EU, takođe je vrlo bitno obrazovanje kadra koji će se baviti svim sferama saradnje između EU i BiH. Bosna i Hercegovina je dobila mogućnost da ispravi svoje političke, pravne, ekonomske i uopšteno sistemske nepravilnosti i da na taj način otvori put u Zajednicu zemalja članica Evropske Unije.*

***Ključne riječi:** Evropska unija, fondovi, Bosna i Hercegovina.*

Abstract: *Bosnia and Herzegovina is a country that has decided for the European road. On the way to full membership in the EU, Bosnia and Herzegovina must be prepared for a series of challenges. The main challenges are: the harmonization of the laws and regulations with the EU, achieving political and economic stability, market opening and preparation of local companies and local consumers for the European competition. On this road there are a number of obstacles to be faced with, but most of economists agree with the statement that Bosnia and Herzegovina has the largest economical exchange and cooperation with the countries of the EU, so they agree that European union has no alternative. European funds were and still are an inexhaustible source of assistance that this country is used and which will be used initially for the reconstruction of the state system and infrastructure for all spheres of society, economy, etc. Clever use of funds can accelerate the development of Bosnia and Herzegovina and can improve the standard of living. To understand and make better use of the funds we need to invest in informing the population about the benefits of cooperation with the EU, and it is also very important to do training of state staff that will address all areas of cooperation between the EU and this country. Bosnia and Herzegovina has a opportunity to correct their political, legal, economic, and general system irregularities and that open the way to the Community Member States of the European Union.*

Key Words: *European union, funds, Bosnia and Herzegovina.*

UVOD

Pored činjenice da je Unija druga najveća ekonomska sila na svijetu, ona je prva u svijetu kao donator razvojne i humanitarne pomoći. Evropska komisija ima zadatak da donosi odluku o utrošku sredstava za vanjsku pomoć, gdje se vrši preraspodjela novčanih sredstava za razne programe, nakon toga se potpisuje „Memorandum o finansiranju“ sa zemljom koja koristi pomoć, u kojem se nalaze detalji na koji način će sredstva biti utrošena.

Sredstva EU koja se izdvajaju za fondove imaju primarni cilj, a to je finansiranje zajedničkih politika zemalja članica. Fondovi se odobravaju: zemljama članicama, zemljama kandidatima za članstvo i trećim zemljama. Podrška EU se svrstava u pet velikih cjelina kojima upravljaju različiti glavni direktorati i agencije, ili su decentralizovani.

Fondovi su svrstani u pet grupa:

- predpristupna pomoć za zemlje kandidatkinje ili potencijalne kandidatkinje,
- pomoć trećim zemljama,
- strukturni fondovi,
- fondovi za prirodne resurse,
- programi Zajednice koji prate pojedine javne politike.

Prva cjelina je predpristupna pomoć za zemlje kandidate ili potencijalne kandidate. U ovom statusu se nalazi i Bosna i Hercegovina kao zemlja koja je potencijalni kandidat. Podrška je namijenjena političkim, ekonomskim i socijalnim reformama.

Programe pomoći mogu koristiti državne, regionalne i lokalne uprave, privatna i javna preduzeća, organizacije civilnog društva. U ovom segmentu se nalazi IPA (*eng. Instrument for Pre-accession Assistance*). Sredstva koja se nalaze u Predpristupnoj pomoći su u nadležnosti Opšteg direktorata za proširenje. Koristi se sistem PRAG (*engl. Practical Guide to EC External Aid Contract Procedures-PRAG*), Praktični vodič za procedure ugovaranja pomoći Evropske Zajednice prema trećim zemljama-skup propisanih pravila i procedura za ugovaranje i provođenje projekata sufinansiranih iz Zajednice, uključujući i procedure javne nabavke roba, usluga i radova.

Druga cjelina je pomoć trećim zemljama. Za njenu realizaciju je nadležan Generalni direktorat za vanjske poslove, a sastoji se od nekoliko programa namijenjenih finansiranju različitih reformi, održavanju političke i ekonomske stabilnosti, te finansijske pomoći zemljama i regijama u krizi (prirodne katastrofe, sukobi, siromaštvo). Jedan od programa u drugom segmentu je i EIDHR (*eng. European Instrument for Democracy and Human Rights*), koji je otvoren Bosni i Hercegovini. U njemu postoje svi oblici upravljanja programima, centralizovani (koncentrisani i dekoncentrisani), te decentralizovani. EU je jedan od najvećih globalnih ulagača u razvoj i održavanje stabilnosti, takođe jedan od najvećih globalnih donatora u krizama, jer cijeni da svoju sigurnost i dobrobit osigurava samo ako postoji globalna stabilnost i razvoj. Jedan od vodećih ciljeva pomoći trećim zemljama je i smanjenje imigracije u EU. U drugoj cjelini se takođe upotrebljava PRAG.

Treća cijelina su strukturni fondovi, namijenjeni određenim regijama unutar EU (manje razvijenim regijama čiji ukupni dohodak ne prelazi 75% prosječnog dohotka u EU) kako bi se podstakao njihov razvoj i postigla veća socijalna kohezija. Ove fondove ne koriste države nego regije, pri čemu ne moraju sve regije jedne države biti kvalifikovane za korištenje fondova. Regionalna politika je zasnovana na šest načela: koncentracija, programiranje, partnerstvo, proporcionalnost, supsidijarnost i učešće. Načelo koncentracije znači da sredstva treba da se koncentrišu prostorno i po sektorima, a ne da se rasipaju na mnoštvo sitnijih projekata. Načelo programiranja znači da se odstupa od pristupa od projekta do projekta i prelazi na višegodišnje programe. Načelo partnerstva znači da pri odlučivanju učestvuju ne samo Evropska komisija i zemlje članice, nego i regioni i lokalne organizacije. Načelo proporcionalnosti znači da troškovi administracije, posmatranja i kontrole treba da budu usklađeni sa ukupnim izdacima za projekat. Načelo supsidijarnosti znači da regionalna politika EU treba da podržava one stvari koje opštine, regioni i nacionalne države ne mogu da podrže, obično usljed visine izdatka. Načelo učešća iziskuje da nacionalne države i regioni saučestvuju u finansiranju programa. Unija daje 50-85%, u zavisnosti od vrste projekta, a države, regioni i gradovi ostatak (Prokopijević M., 2012., str. 546). Regionalni fondovi podstiču zapošljavanje i otvaranje novih radnih mjesta, mogu se koristiti za izgradnju infrastrukture. Svi su decentralizovani, a iznos sredstava namijenjen strukturnim fondovima se u svakom ciklusu značajno povećava. Bosna i Hercegovina će se za ulazak u strukturne fondove pripremati u okviru IPA-e

ili Regionalnog razvoja koji je usmjeren na poboljšanje saobraćaja, zaštitu okoline i povećanje regionalne konkurentnosti.

Četvrta cijelina su fondovi za prirodne resurse koji su namijenjeni samo zemljama članicama, a tu se nalazi i najveći pojedinačni fond-Evropski fond za poljoprivredu i ruralni razvoj. U okviru ovog fonda je razvijena poznata metodologija rada LEADER koja u sebi uključuje sve važne zainteresovane strane u planiranju. U ovoj cjelini je i LIFE+, veliki fond za očuvanje prirode, te fond za ribarstvo. Osim dijela LIFE+, svi fondovi su decentralizovani. Njima upravljaju izvršna tijela u pojedinim državama članicama.

U petoj cjelini su objedinjeni programi Zajednice koji prate pojedine javne politike, a namijenjeni su članicama i državama koje potpišu memorandume o razumijevanju i plate pristupninu u fond koja se obično plaća iz IPA komponente. Ovaj fond je zanimljiv Bosni i Hercegovini. Bosna i Hercegovina je punopravna aktivna članica u nekoliko programa Zajednice. Postoji preko dvadeset različitih programa Zajednice. Svi fondovi su centralizovani. Njima upravljaju pojedini opšti direktorati ili agencije sa sjedištem u Briselu ili Luksemburgu koje je osnovala Evropska komisija.

1. Programiranje IPA-e U BiH

MIPD je planski dokument koji nastaje analiziranjem određenog seta dokumenata EU. Ovaj skup dokumenata spada u tzv. paket za proširenje EU. To su: Izvještaji o napretku BiH (strateški dokument Komisije), Evropsko partnerstvo, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Dobija se analizom sektorskih strategija i planova BiH koji su kompatibilni sa predpristupnim ciljevima. Nakon ovakve analize rezultati se prevode u operativne ocjene za određeni trogodišnji period. Na osnovu usvojenog MIPD-a za BiH pristupa se procesu programiranja po svakoj od IPA komponenti.

Evropska komisija priprema ovaj dokument uz konsultacije. U Bosni i Hercegovini, Komisija preko Delegacije Evropske unije u BiH (DEU) organizuje konsultacije sa predstavnicima civilnog društva i donatorske zajednice. Konsultacije sa vlastima i institucijama BiH se odvijaju preko NIPAK-a (Nacionalni IPA Koordinator). NIPAK unutar BiH organizuje konsultacije preko predstavnika institucija BiH koji su imenovani kao voditelji projekata (engl. Senior Programme Officer- SPO). Vijeće Ministara je 03.12.2008. godine donijelo Odluku o uspostavljanju funkcije voditelja projekata u ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, utvrđivanju nadležnosti i neophodnoj institucionalnoj podršci. Na osnovu ovakve Odluke, potrebno je imenovati Voditelje projekata po pojedinačnim oblastima.

NIPAK ima posebnu ulogu u procesu godišnjeg programiranja. Planira proces programiranja i usaglašava ga sa Evropskom komisijom preko Delegacije EU. Nakon usaglašavanja, NIPAK rukovodi procesom programiranja uz održavanje redovne komunikacije sa SPO-ima. Na ovaj način NIPAK daje potrebne smjernice, informacije, podršku i prijedloge SPO-ima na jednoj strani, a na drugoj strani, NIPAK ostvaruje nadzor nad samim procesom.

NIPAK redovno informiše Vijeće ministara BiH o procesu programiranja sa prijedlozima za usvajanje njegovih rezultata. Pored informisanja održava i redovnu komunikaciju sa predstavnicima Delegacije EU kako bi se na taj način obezbijedila podrška planiranim projektnim prijedlozima i njihovo usvajanje od strane Evropske komisije. DEI (Sektor za koordinaciju pomoći) pruža tehničku i stručnu pomoć radu NIPAK-a.

SPO-i imaju zadatak da pripreme pojedinačne projektne prijedloge za pojedine oblasti iz svoje nadležnosti u obliku standardnih formata zvanih Idejni projekti (engl. Project Fiche). U toku njihove izrade, a u skladu sa potrebama, SPO-i organizuju konsultacioni proces unutar BiH. Tamo gdje ima potrebe, konsultuju se predstavnici civilnog društva, institucije na različitim nivoima vlasti, donatorske zajednice u BiH. Ove konsultacije mogu imati različite ciljeve, kao što su: definisanje problema i rizika, bolje upoznavanje situacije u određenoj oblasti, definisanje prioriteta i ciljeva i sl. Potrebama procesa godišnjeg programiranja pomažu posebna tijela kroz koja glavni učesnici procesa saraduju. U pitanju su Upravni komitet za programiranje i posebni komiteti za pripremu projekata. Ulogu da prati cjelokupni proces godišnjeg programiranja u cilju njegove realizacije ima Upravni komitet.

NIPAK i njegovi saradnici su članovi ovog komiteta, sa jedne strane, i šef operacija iz DEU sa svojim saradnicima, sa druge strane. Znači, radi se o najodgovornijim ljudima za proces programiranja ispred BiH i ispred DEU-a. Komiteti za pripremu pojedinačnih projektnih prijedloga se uspostavljaju na operativnom nivou, te je njihov broj promjenjiv za svako godišnje programiranje. Svaki komitet se sastoji od tri člana: predstavnik iz DEI/ Sektora za koordinaciju pomoći EU, koji podržava i prati proces pripreme pojedinačnog projektnog prijedloga; SPO za određenu oblast koji priprema projektni prijedlog i predstavnik DEU koji prati i daje potrebne smjernice za konkretni projektni prijedlog.

U procesu godišnjeg programiranja prva faza PCM se zove programiranje i podrazumijeva izradu strateških programskih dokumenata, tj. MIPD-a. Ova faza nije dio godišnjeg programiranja. Godišnje programiranje se sastoji od tri faze PCM: identifikacija, formulacija i finansiranje.

Godišnje programiranje započinje fazom identifikacije, tj. utvrđivanjem godišnjih prioriteta za programiranje. Rezultat ove faze je lista potencijalnih projektnih ideja. Evropska komisija (EK) iznosi svoje okvirne pozicije za godišnje programiranje koje NIPAK uključuje u godišnje smjernice za SPO-e sa godišnjim planom za programiranje. Preko DEU, na osnovu dogovora sa EK, NIPAK pokreće proces godišnjeg programiranja kroz fazu identifikacije. Da bi ova faza bila kvalitetno odrađena, potrebno je prethodno uraditi određene analize. Na taj način bi SPO-i trebali da organizuju izradu problemskih analiza po svojim oblastima uz podršku NIPAK-a. Na osnovu ovakvih analiza, pri tome uzimajući u obzir domaće strategije i planove, kao i projekte podrške koji su u toku ili su već planirani, utvrđuju se mjere za koje je potrebno obezbijediti podršku u određenom vremenskom periodu.

Faza identifikacije počiva na prethodnoj analizi problema, ciljeva i rezultata koje treba postići u određenom periodu u datoj oblasti. NIPAK izrađuje uputstva po kojima SPO-i identifikuju ideje. Uputstvo sadrži standardne obrasce, tj. Logičku matricu-LFM16 i kratki opis projekta. LFM je planski instrument koji služi za identifikovanje problema, tj. ciljeva kao pozitivnog predstavljanja problema. LFM je tabelarni prikaz hijerarhijskog odnosa ciljeva na različitim nivoima, na osnovu kojeg je lako provjeriti koherentnost vertikalne logike ovih ciljeva. Pored elemenata LFM, kratak opis projekta sadrži osnovne elemente opravdanosti i relevantnosti ideje, zajedno sa procjenjenim budžetom i vrstama ugovora za realizaciju projekta. NIPAK-u se dostavljaju opisi projektnih ideja u traženom roku. Administracija NIPAK-a pregleda kvalitet dostavljenih materijala i formira dvije liste: lista rezervnih projektnih ideja sa ukupnim budžetom, koji ne bi trebao da bude veći od 20% raspoloživih sredstava, lista sa idejama koje su više rangirane i čiji ukupni budžet odgovara raspoloživom godišnjem budžetu za Komponentu I.

Liste projektnih ideja NIPAK dostavlja DEU na odobravanje. Nakon što se liste odobre otpočinje sljedeća faza godišnjeg programiranja-formulacija. Ona predstavlja dalju razradu projektnih ideja kroz standardni format punog projektnog prijedloga koji se za ovu komponentu zove Idejni projekat (engl. Project Fiche). SPO-i se bave pripremanjem idejnih projekata za oblasti iz svoje nadležnosti, a NIPAK administracija vrši kontrolu njihovog kvaliteta i pruža podršku SPO-ima u njihovoj pripremi. Nakon priprema svih prijedloga, NIPAK formira paket i dostavlja ga Vijeću ministara BiH na odobravanje. NIPAK ovaj isti paket šalje DEU. DEU priprema nacionalni godišnji program grupišući idejne projekte po glavnim interventnim područjima zvanim ose prioriteta. Nakon ovoga DEU šalje nacionalni paket Evropskoj komisiji (EK). Putem Grupe za podršku kvalitetu EK provjerava kvalitet, a zatim organizuje interne konsultacije unutar službi EK. Komisija iznosi komentare na cjelokupni paket, kao i na pojedinačne idejne projekte i ovi komentari se dostavljaju DEU i NIPAK-u u cilju dalje intervencije. Nakon ove faze se izrađuje finalni prijedlog nacionalnog paketa koji se šalje EK na odobravanje. Ovim se faza formulacije završava i počinje faza finansiranja.

U toku faza identifikacije i formulacije SPO-i organizuju konsultacione procese sa predstavnicima donatora, predstavnicima različitih institucija BiH, i civilnog društva u BiH. DEU ima zaduženje da redovno obavještava predstavnike donatora u BiH o procesu godišnjeg programiranja, dok NIPAK, u saradnji sa DEU, predstavlja finalne prijedloge godišnjeg programiranja predstavnicima civilnog društva i donatora u BiH.

U fazi finansiranja, nadležna služba EK priprema Prijedlog za finansiranje dostavljenog nacionalnog paketa i šalje ga tzv. Upravnom komitetu za IPA-u u cilju dobijanja pozitivnog mišljenja. Upravni Komitet se sastoji od predstavnika svih zemalja članica EU. EK na kraju procesa donosi Odluku o prihvatanju Prijedloga za finansiranje što znači obezbjeđenje finansijskih sredstava za podnesene prijedloge. Zaključivanjem Sporazuma o finansiranju između EK i BiH sredstva postaju

dostupna. Nakon zaključivanja Sporazuma se određuju rokovi za ugovaranje projekata i isplatu sredstava. Evropska komisija je nadležna za pripremu Idejnih projekata, kada je riječ o višekorisničkom MIPD-u. Ove projekte Komisija priprema kroz konsultacioni proces sa zemljama korisnicama programa IPA-e. Komisija po ovim pitanjima ostvaruje komunikaciju sa NIPAK-om iz svake zemlje.

2. Realizacija programa IPA-e U BiH

Proces realizacije se sastoji od dvije faze: realizacije sa monitoringom i evaluacije. Realizacija kreće nakon zaključivanja finansijskih sporazuma.

Realizacija komponente I: pomoć u tranziciji i izgradnji institucija

Proces realizacije svakog od idejnih projekata se izvršava putem odgovarajućih ugovora po pravilima definisanim u PRAG-u. Pravila za tendersku proceduru se primjenjuju u zavisnosti od vrste ugovora i njegove vrijednosti. U Bosni i Hercegovini se primjenjuje centralizovani sistem upravljanja, tako DEU ispred BiH organizuje: izradu tenderske dokumentacije, tenderski proces, odabir najpovoljnije ponude i samo ugovaranje, proces finansijskog upravljanja, tj. kontrolu isporučenih faktura i njihovu isplatu. Sa DEU izabrani ponuđač zaključuje ugovor i realizuje projekat prema odredbama potpisanog ugovora. Institucije, koje su korisnice, su uključene u rad Upravnog komiteta za projekat putem kojeg učestvuju u planiranju i realizaciji projektnih aktivnosti. DEU organizuje monitoring tehničke realizacije projekata i evaluaciju programa komponenta, angažovanjem nezavisnih timova.

Ugovorima o uslugama se realizuju komponente projekata putem ugovora o uslugama, mada su prisutni i ugovori o nabavci i ugovori o izvršenju radova. Mali procenat projekata se realizuje putem dodjele bespovratnih sredstava tzv. grantova, gdje DEU objavljuje javni poziv (konkurs) za podnošenje projektnog prijedloga. Kad su u pitanju projekti vezani za višekorisnički MIPD, Evropska komisija direktno organizuje tender proceduru, vrši ugovaranje i isplate za projekte. Takođe, Komisija organizuje monitoring i evaluaciju.

Realizacija komponente II: prekogranična saradnja

Pristup realizaciji pojedinih prekograničnih programa unutar ove komponente je različit, tako da je potrebno njihovu realizaciju posmatrati odvojeno.

Jadranski program prekogranične saradnje- Jadranski program uključuje i zemlje članice EU i zemlje korisnice programa IPA. Realizacija se vrši putem sistema „integrisanog pristupa“, tj. prema pravilima podjeljenog upravljanja koja se primjenjuju u zemljama članicama. Zemlje učesnice u Programu imenuju jedinstven sistem upravljanja i kontrole kojeg čine: jedinstven organ za odobravanje, jedinstven organ za upravljanje, jedinstven organ za reviziju. Organi su smješteni u jednoj od država članica EU koja učestvuje u Programu. Imaju isključivu nadležnost za sprovođenje cijelog Programa. Organi Jadranskog programa su smješteni u Italiji. Finansijska sredstva iz Evropskog fonda za regionalni razvoj i iz sredstava IPA programa za svaku od njenih korisnica se udružuju i prikazuju kroz jedinstvenu

finansijsku tabelu. Partneri iz BiH mogu povući manje ili više sredstava nego što je BiH kroz IPA komponentu II uložila za ovaj Program. Povlačenje sredstava zavisi od same kvalitete projekata u kojima BiH partneri učestvuju. Program se realizuje kroz objavu jedinstvenih javnih poziva za podnošenje projektnih prijedloga i jedinstvenih postupaka izbora za dodjelu sredstava bespovratne pomoći. Pozivi se objavljuju redovno sve dok se ne iskoriste planirana sredstva za Program. Organ koji je nadležan za javni poziv, ugovaranje i dodjelu granta za cijeli program je Organ za upravljanje. Kako bi projektni prijedlog mogao dobiti finansijsku podršku, potrebno je da u njemu učestvuju najmanje jedan partner iz zemlje članice i jedan partner iz zemlje korisnice IPA. Za potrebe monitoringa se osniva Komitet za zajednički monitoring, koji je dužan da se uvjeri u efikasnost i kvalitet realizacije Programa. On usvaja Operativni program, takođe i potrebne procedure za rad, kriterije za odabir projekata, kao i listu projekata za dodjelu grantova. Sektor za koordinaciju pomoći EU (DEI) organizuje učestvovanje predstavnika BiH u radu Komiteta. Kako bi se obezbijedio sistem kontrole, Bosna i Hercegovina je dužna da formira tzv. prvi nivo kontrole, tj. kontrolu nadležnu za provjeru regularnosti troškova partnera iz BiH na projektu.

Transnacionalni programi prekogranične saradnje- Transnacionalni programi uključuju i zemlje članice EU i zemlje korisnice programa IPA. Njihova realizacija se odvija kroz „prelazni pristup“. Zemlje članice EU su učesnice programa i imenuju jedinstven sistem upravljanja nad programom i kroz ovaj sistem se realizuje onaj dio programa koji se odnosi na ove zemlje. Jedinstveni sistem upravljanja je nadležan za sredstva koja se povlače iz Evropskog fonda za regionalni razvoj. Za zemlje korisnice IPA-e, učesnice u programu, primjenjuje se centralizovani ili decentralizovani sistem upravljanja nad njihovim sredstvima iz IPA-e. Na ovaj način „prelazni pristup“ zahtjeva podjelu finansijskih sredstava u dvije grupe: jedna finansijska tabela za države članice i po jedna finansijska tabela za svaku zemlju korisnicu IPA-e. Partneri koji dolaze iz BiH na različitim projektima zajedno mogu povući finansijska sredstva do predviđenog iznosa iz IPA Komponente II, za određeni transnacionalni program. Programi u BiH se realizuju na sljedeći način: jedinstveni organ za upravljanje po programu (određen od zemalja članica EU-učesnica programa) objavljuje jedinstven poziv za podnošenje projektnih prijedloga i organizuje jedinstven postupak izbora najboljih projekata za dodjelu bespovratnih sredstava.

DEU u BiH organizuje ugovaranje sa partnerima iz BiH na pojedinačnim projektima i vrši plaćanje prema njima. Planirano je da se „prelazni pristup“ kod transnacionalnih programa uskoro zamijeni sa „integriranim pristupom“.

3. Projekti i projektna dokumentacija

Agencije Evropske komisije, Direktorati i njihova akreditovana ugovorna tijela veliki dio sredstva iz fondova i programa u pravilu dodjeljuju putem javnih konkursa. Izuzetak od ovog pravila su sredstva za projekte vezane za sigurnost i borbu protiv terorizma, te sredstva koja se dodjeljuju putem primarne legislative (ugovora Evropske unije). Imamo dva oblika konkursa. Prvi su javni konkursi u okviru javne

nabavke, takozvani tenderi, a drugi su konkursi za bespovratna sredstva (eng. Call for Proposals, skr. CfP).

U tenderima ugovorno tijelo raspisuje konkurs u kome detaljno definiše kakve radove, robe ili usluge želi. Konkursnom dokumentacijom aplikanti dokazuju da su sposobni u propisanim rokovima ostvariti zadano. To je sistem pristupa od vrha prema dnu.

Prilikom primjene konkursa za dodjelu bespovratnih sredstava (grantova) ugovorno tijelo raspisuje konkurs u kojem definiše ciljeve kojima treba doprinjeti u okviru javnih politika Evropske unije, propisuje okvir i kriterije, a aplikanti opisuju svoje projekte koji se uklapaju u te ciljeve i zadovoljavaju kriterijume. Ovo su otvoreniji konkursi koji obično ne propisuju kako nešto ostvariti. Kreativnost i inicijativa je na strani aplikanta. To je pristup od dna prema vrhu.

Aplikacijska forma projekta u sebi sadrži sažetak osnovnih informacija projekta koje nam govore koja institucija aplicira, koji je naziv projekta na koji apliciramo, redni broj projekta, lokaciju na kojoj će se utrošiti sredstva koja će biti odobrena, iznos sredstava za koji se aplicira i vrijeme trajanja projekta. Svrha aplikacijske forme je da evaluatorima i administrativnom osoblju olakša razvrstavanje aplikacija prema fondovima.

Sadržaj nam govori potpunije informacije o svim elementima projekta sa kojim je aplikant aplicirao. Olakšava evaluatorima i nadležnom administrativnom osoblju uvid u projekat. Fondovi imaju pravila sadržaja i poglavlja kojih se aplikanti moraju pridržavati.

Tenderi

Tenderi se raspisuju kada Evropska komisija želi osigurati nabavku roba, usluga i radova. Međunarodni konkursi se objavljuju na web stranici- <http://ted.europa.eu> i u Službenom listu Evropske unije (engl. Official Journal EU). Ukoliko su konkursi na nivou pojedine države ili regije, objavljuju se na stranicama Delegacije Evropske unije u toj zemlji ili na stranicama ugovornog tijela te u javnoj štampi, obično u tiražnim dnevnim listovima. Konkursi su uglavnom dvojezični: na jeziku/cima pojedine države i na engleskom.

Na tendere se javljaju svi privredni subjekti registrovani u zemljama članicama, zemljama kandidatkinjama i zemljama potencijalnim kandidatkinjama, što znači da se mogu javljati i privredni subjekti iz Bosne i Hercegovine. Uobičajena je praksa da se na tendere (pogotovo one finansijski izdašnije i komplikovanije) prijavljuju takozvani konzorciji.

Konzorciji su grupe privrednih subjekata i/ili osoba koje se zajedno prijavljuju na određeni konkurs, te su spremne zajedno sprovesti projekat. Vodeći član konzorcija djeluje i zastupa sve ostale članove (to znači da samo on komunicira s EK ili ugovornim tijelom), ali svaki član je individualno i zajednički odgovoran za izvršenje ugovora.

Imamo nekoliko propisanih tenderskih procedura koje se primjenjuju u okviru javne nabavke radova, roba i usluga. U otvorenom postupku svi zainteresovani mogu dobiti tendersku dokumentaciju (koja se ponekad i naplaćuje) i javiti se na konkurs. Ukoliko je tender međunarodni, objavljuje se na službenoj web stranici- <http://ted.europa.eu> i u Službenom listu Evropske unije. Ukoliko je tender lokalni, objavljuje se u nacionalnim dnevnim listovima te na web-u ugovornog tijela.

Prilikom ograničenog postupka se svi mogu prijaviti za učestvovanje u postupku, ali ugovorno tijelo ima obavezu da poziva samo određene prijavitelje na temelju njihovih kvalifikacija. Oni koji su na užoj listi, dobijaju kompletnu tendersku dokumentaciju i učestvuju na konkursu. Pregovarački- konkurentski postupak označava da ugovorno tijelo poziva kandidate po svom izboru da dostave ponude. Sprovode se postupci ekonomski najpovoljnije ponude i ponude sa najnižom cijenom.

Između ugovornog tijela i izabranih ponuđača se zaključuju okvirni ugovori, a sastoje se od serije specifičnih ugovora. Praksa je da ugovorno tijelo zaključuje nekoliko okvirnih ugovora s većim brojem ponuđača. Svaki pojedinačni zadatak zahtjeva da se pozivaju svi nositelji okvirnih ugovora da dostave svoje ponude. Prilikom najavljivanja tendera jasno piše i koja procedura će se primijenjivati, kao i kriteriji koje moraju ispunjavati oni koji se prijavljuju na konkurs. Važno je dobro proučiti da li aplikant može krenuti u određenu proceduru i da li zadovoljava kriterije. Ukoliko se ne zadovoljava samo jedan kriterij, ne treba gubiti vrijeme na prijavu.

Vrste konkursa za dodjelu bespovratnih sredstava- grantova

Postoje tri oblika dodjele bespovratnih sredstava, zavisno o fondu i programu u okviru kojeg se raspisuje konkurs. Konkursi su transparentni i javni s dobro razvijenim procedurama prijave i selekcije. Iako one nisu potpuno identične za različite konkurse, vrlo su slične.

Međunarodni poziv na dostavu prijedloga projekata (engl. International Call for Proposals-CfP) se objavljuje u situaciji kada se na konkurs mogu javiti prijavitelji iz različitih zemalja unutar ili izvan Evropske unije, te kada se program, u okviru kojeg se konkurs objavljuje odvija u nekoliko zemalja. CfP se objavljuje na web stranicama ugovornog i izvršnog tijela, obično na engleskom jeziku, a ponekad i na drugim jezicima. U pozivu su jasno definisani krajnji rokovi za prijavu, te način prijave, a praćen je obimnom konkursnom dokumentacijom.

Poziv za dostavu prijedloga projekata se objavljuje kad je konkurs raspisan na nivou određene države ili regije. Objavljuje se u dnevnoj štampi (najčešće je dvojezičan, na službenom jeziku/jezicima države ili regije i na engleskom) i na web stranici ugovornog i izvršnog tijela. Praćen je konkursnom dokumentacijom. Ne razlikuje se po formi od međunarodnog poziva na dostavu prijedloga projekata, ali je geografsko područje na kojem je validan znatno manje. IPA je primjer ovakvog načina dodjele sredstava.

Treći način je direktna dodjela sredstava. Upotrebljava se rijetko i samo u jasno definisanim okolnostima. Jedna od mogućnosti su ranije ugovorene obaveze koje

могу произилазити из уговора Европске уније (primjer су пољопривредни подстицаји у оквиру пољопривредних фондова ЕУ). Друга могућност су средства програмрана за одређене пројекте које могу провести само природни монополисти (на примјер реформе образовања, здравства, правосуда могу проводити само министарства).

У кризним и осталим хитним ситуацијама средства се могу директно додјелити кад је потребно брзо и ефикасно помоћи (природне катастрофе, конфликти), па би дуготрајна и комплицирана процедура угрозила људске животе или имовину.

Конкурсна документација

Сви конкурси су праћени обимном конкурсном документацијом на енглеском (а понекад и на другим језицима). Ако се потенцијални апликант заинтересује за одређени конкурс, прије почетка припремања и писања пројекта, важно је проучити сву конкурсну документацију. Кораци прикупљања документације су слjedeћи:

Први корак је читање самог текста конкурса који никад није дужи од пола странице. Може се називати Publication notice (engl.), Call for proposals (engl.) и The call fiche (engl.). У тексту се налазе подаци о циљевима конкурса те крајњем року пријаве. Ако се појави израз corrigendum, тај документ треба прочитати. Израз означава да је тијело које је расписивало конкурс нешто заборавило па надопуњује или мијенја нешто у самом конкурсном документу. Те промјене нису суштински значајне, али су важне па их треба познавати.

Други корак није нужан, али је користан ако постоје адекватни документи. Састоји се од генералног упознавања с програмом у оквиру којег се конкурс расписује. Обично се крије иза назива Presentation и FP 7 fact sheets. То су обично презентације или брошуре које врло разумљиво и скраћено описују програм, његове циљеве, компоненте, износе финансијских средстава, коме је намијенjen итд. У конкурсном документу у оквиру IPA-е, најчешће, нема таквог документа. Уколико га нема, на веб-страницама извршног тијела се могу наћи сажеци о појединим фондovima и програмима.

Трећи корак је веома важан. Док су документи у прва два корака били кратки и врло читљиви, документ у трећем кораку је дуг између тридесет и четрдесет страница, писан службеним енглеским језиком. Назива се Водич за апликанте (eng. Guidelines for Applicants или Guide for Applicants) и садржи све битне информације о конкурсном циљевима, критеријима, начину пријаве, начину селекције). На темeljима овог документа апликант доноси одлуку хоће ли се пријавити на конкурс или не, стога га је добро испринути јер захтијева темeljито проучавање.

У четвртном кораку се информише како изгледају апликацијски обрасци које треба испунити (Application form; Submission set- Forms A7 to A4, C10), као и обрасци за буџет (Joint Action Budget, Forms 87 a, 82) те евентуално други додаци (Logica 1 Framework, List of Indicators). У FP 7 нису постојали обрасци јер се пројект пријављивао електронски, преко платформе Cordis, па се у Водичу за апликанте налазило упутство како се пријавити на Cordis.

Пети корак се састоји од прегледања уговора и образаца за извјештавање јер они откривају шта се догађа ако апликант склопи уговор и треба провести пројекат (Model

Grant Agreement). U ugovoru se otkriva kako se projekat mora administrativno sprovesti, koga i kojom učestalošću izvještavati, kako se ugovor može raskinuti itd. U obrascima narativnih i finansijskih izještaja se vidi na šta treba obratiti pažnju pri planiranju projekata i koji administrativni kapaciteti su potrebni za provođenje projekta.

U šestom koraku se pronalaze dodatni putevi informisanja o raspisanom konkursu. Mogu biti info dani, raspored info sesija, Q&A/pitanja i odgovori/ ili FAQ- često postavljana pitanja itd.

U ovih šest koraka bi se trebali nalaziti svi dokumenti koji se pojavljuju kao konkursna dokumentacija. U dokumentaciji se nalaze i odluke Savjeta ministara, Parlamenta ili Komisije na kojima je konkurs utemeljen ili linkovi za javne politike na koje se konkurs nadovezuje. U konkursnoj dokumentaciji se nalaze i dokumenti važni za planiranje budžeta (na primjer Daily subsistence allowances in the EU-lista iznosa maksimalnih dnevnica za pojedine zemlje koje dozvoljava EK).

4. Projekti EU u kojima je učestvovala BiH

Vrlo važan projekat u kome je učestvovala BiH je cestovni projekat Koridor 5c. On je ušao u ključnu mrežu projekata kada je riječ o našoj zemlji. Druga cestovna trasa koja je predložena i prihvaćena je Bosanska Gradiška – Banja Luka – Lašva – Travnik.

Kada je u pitanju željeznički saobraćaj, dio ovih projekata je Koridor 5c željezničkog saobraćaja, dakle Bosanski Šamac – Sarajevo – Mostar – Čapljina. U segmentu vazdušnog saobraćaja BiH je predložila, a to je i prihvaćeno, projekat modernizacije i proširenja kapaciteta Međunarodnog aerodroma Sarajevo. Što se tiče plovnih komunikacija, prihvaćen je projekat rehabilitacije plovnog puta rijeke Save, sa izgradnjom i proširenjem kapaciteta te osposobljavanjem luka u Brčkom i Bosanskom Šamcu. BiH je ove projekte predložila u skladu sa unaprijed zadanim kriterijima, a to je da infrastruktura mora povezivati glavne centre, gradove i luke u zemljama zapadnog Balkana.

U Bosni i Hercegovini, Bihać je zajedno sa Zadarskom županijom realizovao projekat „Una izvor života“ vrijedan 421.000 evra koji je pojačao razvoj turizma na lokalnom nivou, odnosno povećao prihode lokalne zajednice. Pojedine opštine već odavno imaju spremne timove koji se u punom radnom vremenu i kapacitetu bave ovim pitanjima i projektima.

Lider u BiH, po pitanju apliciranja na EU sredstva i poznavanja projektnog poslovanja, jeste ekonomska razvojna agencija sarajevskog regiona, SERDA. Ova agencija je do sada aplicirala na čak 92 projekta, od kojih je 14 odobreno i očekuje se realizacija još 6 projekata. Ova agencija je primjer proaktivnog djelovanja i jedna je od rijetkih organizacija koja se na vrijeme pozicionirala za EU sredstva i partnerstva.

Najbitnija stavka za uspješno pisanje projekata je izvrsno poznavanje terminologije i engleskog jezika. Dokumentacija je obimna i brojna, potrebno je vladati procesima te

poznavati situaciju i aktivnosti od početka do kraja, kako bi aplikacija bila kvalitetno popunjena. Konkurencija je svakim danom sve jača i favorizuju se akteri koji već imaju iskustvo i reference. Međutim, kvalitetna projektna ideja i vrijedan tim će uvijek doći do izražaja, odnosno dobiti priliku i sredstva.

EU Program za oporavak od poplava je pokrenut s ciljem da se omogući normalizacija životnih uslova u lokalnim zajednicama i osigura da pomoć stigne do najugroženijih nakon poplava 2014. godine. Finansijska sredstva su se koristila za obnavljanje javnih usluga i infrastrukture, rekonstrukciju stambenih objekata za najugroženije, te socio-ekonomski oporavak lokalnih zajednica. Vrijednost cjelokupnog Programa je bio 43.5 miliona evra, od čega je 42.2 miliona osigurala Evropska unija. Dodijeljeni grantovi su pomogli odabranim preduzećima da ponovo pokrenu poslovne aktivnosti, nakon poplava, kao i da očuvaju i otvore radna mjesta koja su bila ugrožena poplavama. Grantovi su isplaćeni u rasponu od 5.100 do 46.000 evra (10.000 - 90.000 KM) po pravnom licu, a sva odabrana preduzeća sufinansiraju ovu investiciju EU.

Među ugovorenim projektima je bio i „Održivi prekogranični razvoj opština Foča i Plužine“, za koji su aplicirale te opštine, vrijednosti oko 314.000 evra, kao i „Cjelogodišnji turizam na planinskim destinacijama BiH i Crne Gore-365“, čiji su aplikanti sarajevska SERDA i Regionalna razvojna agencija za Bjelasicu, Komove i Prokletije iz Crne Gore vrijednosti oko 368.000 evra.

ZAKLJUČAK

BiH po svim parametrima je odlučna da pristupi Zajednici. Tu je niz pozitivnih efekata koje će zemlja dobiti samim otvaranjem poglavlja. Ispunjavanjem uslova iz poglavlja trebalo bi da se usvoji niz provjerenih, uspješnih zakona kojima bi se došlo do poboljšanja stanja u sudstvu, zdravstvu, ekonomiji i generalno čitavom administrativnom sistemu. Na standard građana BiH bi pozitivno mogla uticati i sredstva iz novih fondova koja su namijenjena zemljama kandidatima. Tu je i niz investicija koje bi zemlja mogla dobiti na osnovu ispunjavanja uslova iz poglavlja i popravljavanja klime za evropske investitore.

Zaključuje se da je osnovni problem naše zemlje neadekvatnost i neefikasnost institucionalnih i tehničkih kapaciteta u cilju potpunijeg korištenja IPA fondova. Osnovni problem u segmentu implementacija institucija leži prije svega u neadekvatnoj javnoj upravi na svim nivoima. Prepreke uspješnijem korišćenju fondova EU se primijete u problemima sa kojima se susreću institucije BiH:

- veliki troškovi funkcionisanja javne uprave,
- složenost javne uprave,
- nadležnosti institucija koje se često preklapaju uz dupliranje funkcija i nejasnu podjelu odgovornosti po različitim nivoima vlasti,
- česta odstupanja funkcionisanja u skladu sa principima profesionalnosti, odgovornosti, političke neutralnosti, efikasnosti i efektivnosti, kako bi zemlja mogla preuzeti obaveze članstva.

LITERATURA

- [1] Džombić, J.I. (2010), *Evropska unija - prošlost, sadašnjost, budućnost*, Friedrich-Ebert-Stiftung Sarajevo, Sarajevo.
- [2] Hartley, T.C. (1998), *Osnovi prava evropske zajednice*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
- [3] Illés, I. (2012), *The Western Balkans and European Union Accession, in: Regional Transformation Processes in the Western Balkan Countries*, Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, Pécs.
- [4] Mintas Hodak, Lj., (2010), *Evropska unija, Mate*, Zagreb.
- [5] Misita, J., Belić, M., Stojanović, G. i drugi, (2010), *EU fondovi*, Revicon, Sarajevo.
- [6] Pejović, A., Živadinović, B. i drugi, (2011), *IPA - Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007-2013.*, *Evropski pokret u Srbiji*, Beograd.
- [7] Prokopijević, M., (2012), *Evropska unija- uvod*, Čigoja štampa, Beograd.
- [8] Publikacija, (2011), *IPA Instrument za predpristupnu pomoć EU 2007–2013.*, *Treće izmenjeno i dopunjeno izdanje*, *Evropski pokret Srbija i Konrad Adenauer*, Beograd.
- [9] *Službeni list Evropske Unije-Official Journal of the European Communities (OJEC)*, (29.07.1992), *Treaty on European Union*.
- [10] Studija, (2012), *Savremeni institucionalni i ekonomski izazovi BiH na putu EU integracija: korišćenje predpristupnih fondova EU u funkciji generisanja endogenog rasta u kontekstu iskustava Hrvatske i Srbije*, *Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu*, Sarajevo.
- [11] *Vijeće ministara BiH, Direkcija za evropske integracije*, (2006), *Strategija Integrisanja BiH u Evropsku unija*, Arka Press, Sarajevo.
- [12] Wallensteen, P. (2008), *International response to crises and democratization in war-torn societies*, *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge University Press, Cambridge.

SUMMARY

The EU financial means allocated to funds have the primary goal, which is financing the common policies of the member states. The funds are approved for: member states, candidate countries and third countries. EU support is classified into five major parts managed by different directorates and agencies, or decentralized. BiH is determined to join the Community in all its parameters. There are many positive effects that the country will get just by opening the Chapters. By complying with the requirements of the Chapters, a number of verified, successful laws should be adopted to improve the situation in the judiciary, health care, economy and generally the whole administrative system. The basic problem of our country is the inadequacy and inefficiency of the institutional and technical capacities in order to comprehensively use IPA funds. The main problem in the implementation of institutions is primarily in inadequate public administration at all levels. In order to understand and make better use of funds, we need to invest in informing the population about the benefits of cooperation with the EU, it is also very important to educate personnel who will deal with all spheres of cooperation between the EU and BiH.