



ACIPS CENTER FOR POLICY RESEARCH
ACIPS CENTAR ZA ISTRAŽIVANJE POLITIKA

MODEL ZA IZGRADNJU KAPACITETA ZA APSORPCIJU SREDSTAVA IZ PREDPRISTUPNIH FONDOVA EU U BOSNI I HERCEGOVINI

Sarajevo, septembar 2006.

Izrađeno uz podršku:



Vlada Japana



Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina



ACIPS centar za istraživanje politika je nezavisna analitička skupina osnovana 2006. godine. Misija joj je da pruži podršku **pravednom i ujednačenom razvoju** u Bosni i Hercegovini.

Centar svoju misiju ostvaruje kroz izradu utemeljenih istraživanja i analiza politika čime nastoji osigurati konstruktivna rješenja za izazove u domeni evropskih integracija s kojima se BiH danas susreće kao i promovirati njihovu implementaciju.

Centar je osnovan od strane Alumni asocijacije Centra za interdisciplinarne poslijediplomske studije Univerziteta u Sarajevu (ACIPS). ACIPS je nevladino udruženje koje okuplja više od 150 stručnjaka u područjima poput procesa evropskih integracija, upravljanja državom i humanitarnih pitanja, demokratizacije i ljudskih prava.

Strateški ciljevi ACIPS centra za istraživanje politika su:

- Identificirati najrelevantnija pitanja u vezi s evropskih integracijama s kojima se današnje BiH društvo suočava.
- Ostvariti visoke standarde u smislu nezavisnog istraživanja politika primjenjivog u kontekstu BiH korištenjem ACIPS mreže i domaćeg znanja i stručnjaka na raspolaganju.
- Distribuirati relevantnim akterima i široj javnosti nalaze i rezultate istraživanja politika kao i stajališta s tim u vezi, te zagovarati njihovu implementaciju.
- Uspostaviti kvalitetne radne odnose s drugim institucijama koja se bave istraživanjima politika, vladama, organizacijama iz poslovnog sektora i civilnog društva u BiH i široj regiji.

Centar se u svrhu ostvarivanja svojih strateških obaveza fokusira na tri osnovna područja istraživanja:

- predpristupni fondovi EU
- infrastruktura i poslovno okruženje
- slobodna trgovina

Kontakt:

ACIPS centar za istraživanja politika

Zmaja od Bosne 8

71000 Sarajevo

Bosna i Hercegovina

Tel/Fax: +387 33 205 383

info@acipspolicy.ba

www.acipspolicy.ba

Sažetak

Osnovni doprinos ove studije predstavlja prijedlog koordiniranog, strateškog i pravovremenog planiranja, korištenja i upravljanja predpristupnom pomoći EU koja će BiH biti na raspolaganju nakon što zemlja stekne status zemlje kandidata za prijem u EU. Naglasak se stavlja na hitnost potrebe za izgradnjom specifičnih ljudskih kapaciteta u institucionalnom okruženju koje će pružati strukturnu podršku. U takvom kontekstu, ovaj dokument identificira neophodne kapacitete koje je potrebno izgraditi te predlaže odgovarajuću institucionalnu strukturu koja bi ovom procesu od samog početka trebala pružati podršku. Ključni faktori koji utječu na nivo apsorpcije identificirani su korištenjem specifičnih kriterija evaluacije; analizirana je i praksa koja postoji u drugim zemljama kako bi se razvio model koji u najvećoj mjeri odgovara specifičnostima BiH, a odnosi se na ključne tačke u protoku finansijskih sredstava.

Sadržaj

Lista najčešćih skraćenica

Uvod

1. Pregled programa finansijske pomoći koje EU osigurava za Bosnu i Hercegovinu

- 1.1. Raniji programi (ECHO, PHARE, OBNOVA)
- 1.2. Aktuelni programi – CARDS
- 1.3. Predpristupni instrumenti (PHARE, ISPA, SAPARD, IPA instrument)
- 1.4. Krajnji korisnici programa PHARE, ISPA i SAPARD
- 1.5. Načelo sufinansiranja
- 1.6. Instrument za predpristupnu pomoć (IPA)
- 1.7. Decentralizirani sistem implementacije
- 1.8. Zaključak

2. Pregled javne uprave

- 2.1. Vijeće ministara
 - 2.1.1. Nadležna državna ministarstva
 - 2.1.2. Direkcija za evropske integracije (DEI)
 - 2.1.3. Jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju Srednjoročne razvojne strategije BiH (EPPU)
 - 2.1.4. Ostala tijela Vijeća ministara
- 2.2. Entiteti
 - 2.2.1. Vlada Republike Srpske
 - 2.2.2. Federacija Bosne i Hercegovine
 - 2.2.3. Kantoni
 - 2.2.4. Općinski nivo
- 2.3. Relevantne nevladine strukture
- 2.4. Kapaciteti vladinog sektora
 - 2.4.1. Ljudski kapaciteti u BiH institucijama
- 2.5. Odgovornosti i nadležnosti vladinog sektora u EU integracijama
- 2.6. SAPARD / Sektor ruralnog i razvoja poljoprivrede – studija slučaja
 - 2.6.1. Ministarstva
 - 2.6.2. Agencija za veterinarstvo
 - 2.6.3. Entitetska ministarstva i Distrikt Brčko
 - 2.6.4. Ljudski resursi
- 2.7. Zaključak

3. Iskustva u apsorpciji sredstava u drugim zemljama

- 3.1. Metodologija evaluacije/ocjene
- 3.2. Analiza procesa

- 3.2.1. Upravljanje
- 3.2.2. Izrada programa
- 3.2.3. Implementacija
- 3.2.4. Ljudski resursi
- 3.2.5. Sistemi i instrumenti
- 3.2.6. Strateški programski dokument – Državni razvojni plan (NDP)

3.3. Zaključak – stečena iskustva

4. Model

- 4.1. Državni razvojni plan kao preduvjet uspješne apsorpcije sredstava iz fondova
- 4.2. Načela sveobuhvatnog NDP-a
- 4.3. Faze procesa izrade NDP-a
- 4.4. Proces izrade Nacrta nacionalnog plana razvoja (NDP): Prijedlog modela institucionalne organizacije i delegiranja dužnosti u BiH
- 4.5. Institucija koja rukovodi NDP-om/koordinator procesa
- 4.6. Metodologija evaluacije
- 4.7. Kapaciteti nadležnih državnih ministarstava

5. Zaključci

Literatura

Prilozi

Lista najčešćih skraćenica

AI	Agencije za implementaciju
AP	Pristupno partnerstvo
BiH	Bosna i Hercegovina
CAP	Zajednička poljoprivredna politika
CARDS	Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju (program CARDS)
CEEC	Zemlje Srednje i Istočne Evrope
CFCU	Centralna jedinica za finansije i ugovaranje
COM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
CSF	Okvir podrške Zajednice

CSP	Nacionalna strategija
DEI	Direkcija za evropske integracije
DIS	Decentralizirani sistem implementacije/provedbe
DG	Opća uprava/generalni direktorat
DG AGRIC	Opća uprava za poljoprivredu
IB	Tijelo zaduženo za posredovanje
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EC	Evropska komisija
ECD	Delegacija Evropske komisije u BiH
ECHO	Odjel za humanitarnu pomoć Evropske komisije
EDIS	Prošireni decentralizirani sistem implementacije
EI	Evropske integracije
EPPU	Jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju Srednjoročne razvojne strategije BiH
EPRU	Ured za ekonomsko planiranje i istraživanje
EU	Evropska unija
EURED	Projekt Evropske unije za regionalni ekonomski razvoj u BiH
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GS	Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH
IMF	Međunarodni monetarni fond
IPA	Predpristupni instrument
ISPA	Instrument za strukturne politike u predpristupnom razdoblju
JMC	Zajednički nadzorni odbor
MA	Rukovodna institucija
MC	Odbor za praćenje/monitoring
MCG	Tablica sposobnosti upravljanja
MFA	Ministarstvo vanjskih poslova BiH
MIP	Višegodišnji indikativni program
MOFTER	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
NAC	Nacionalni koordinator za pomoć
NAO	Nacionalni dužnosnik/slужbenik za ovjeravanje
NDP	Državni razvojni plan
NEI	Ekonomski institut Holandije
NF	Nacionalni fond
NGO	Nevladina organizacija
NIC	Nacionalni koordinator za program ISPA
NPAA	Nacionalni program za usvajanje Acquisa – pravne stečevine Zajednice
OP	Operativni program
PA	Tijelo zaduženo za isplatu
PAO	Dužnosnik/slужbenik ovlašten za ovjeravanje programa
PHARE	Akcija za restrukturiranje privrede Poljske i Mađarske
PIMO	Ured za monitoring i implementaciju
PMaNC	Upravni odbor PHARE programa
PMU	Jedinica za upravljanje programom
PNDP	Preliminarni Državni razvojni plan
PRSP	Strategija smanjenja siromaštva
RDA	Regionalna razvojna agencija
ROP	Regionalni operativni program
RS	Republika Srpska
RSP	Regionalna strategija
SAA	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SAP	Proces stabilizacije i pridruživanja
SAPARD	Posebni pristupni program EU namijenjen poljoprivredi i ruralnom razvoju
SAO	Viši službenik za ovjeravanje
SEA	Strateška procjena utjecaja na okoliš
SPD	Jedinstveni programski dokument
SPO	Voditelj programa
SWG	Sektorska radna grupa
SWOT	Prednosti, slabosti, mogućnosti i ograničenja (SWOT analiza)
ToR	Opis i uvjeti/projektni zadatak
VAT	Porez na dodanu vrijednost - PDV

Uvod

Poslijeratna obnova u Bosni i Hercegovini je do sada relativno malo utjecala na sektore u direktnoj vezi s procesima evropskih integracija poput sektora poljoprivrede, infrastrukture, zaštite okoliša, energetike i drugih. To između ostalog ukazuje i na činjenicu da je opća razina strateškog planiranja, upravljanja razvojnim projektima i drugim vidovima pomoći, delegiranja dužnosti, institucionalne organizacije i uključivanja krajnjih korisnika bila nezadovoljavajuća čime je utjecala i na apsorpciju ukupne pomoći.

Današnji trenutak za BiH predstavlja raskršnicu. Za zemlju je važno da ubrza svoj proces integracije u EU te posebice da Evropskoj komisiji demonstrira svoje sposobnosti da sustigne druge zemlje u regiji oslanjajući se na vlastite snage. Izrada *strateškog plana za apsorpciju predpristupne pomoći EU* i u konačnici uspješna implementacija strategije predstavljaju priliku da se krene u pravome smjeru.

Nakon mnogo godina, BiH je u prednosti – čak iako u smislu ukupnih procesa evropskih (EU) integracija zaostaje (za čak i tradicionalno nerazvijenijim zemljama poput Bugarske, Rumunjske, Makedonije, itd.) – sada možemo iskoristiti *njihovo* iskustvo u našu *korist* kako bismo izradili optimalnu politiku za potrebe apsorpcije pomoći EU, te tako potaknuli ukupni socioekonomski napredak u BiH.

Ova studija predstavlja nastojanje da se barem djelomično preobrati tromi proces integriranja BiH u EU i to tako što nudi konkretan plan za izgradnju apsorpcijskih kapaciteta u nadležnim institucijama kao i ukupnom okruženju u cijelom spektru različitih aktera.

Studija je podijeljena u četiri dijela. U prvom poglavlju ukratko se osvrćemo na ranije, programe koji su trenutno u toku kao i na buduće programe pomoći EU u BiH, uključujući i postojeće modalitete i mehanizme u upravljanju i implementaciji pomoći. Drugi dio studije daje pregled općeg stanja i slabosti javne uprave u BiH te daje pregled kapaciteta upravnih institucija. U ovom se poglavlju također analiziraju dužnosti institucija uprave u kontekstu kapaciteta potrebnih za apsorpciju - implementaciju sredstava iz fondova.

Treće poglavlje studije odnosi se na standardnu metodologiju koju Evropska komisija koristi kako bi ispitala kriterije i ključne pokazatelje u evaluaciji apsorpcijskih kapaciteta u drugim zemljama. Evaluiraju se i iskustva iz više zemalja, prije svega zemalja – novih članica EU koje su se već suočile s izazovom izgradnje kapaciteta za apsorpciju sredstava iz EU fondova.

U četvrtom se dijelu, na kraju predlaže model za izgradnju apsorpcijskih kapaciteta u BiH, pri čemu se daju osnovne preporuke za uspostavu i izgradnju modela i odgovarajućih mehanizama, poput izrade Nacionalnog plana razvoja, definiranja razvojnih prioriteta. U ovom se dijelu za potrebe ocjenjivanja kvalitete kapaciteta koji su na raspolaganju koristi standardna metodologija i instrumenti. Na koncu se daju preporuke i za ciljanu izgradnju i razvijanje određenih funkcija i to na temelju dugoročnih prioriteta u područjima u kojima se pruža predpristupna pomoć.

1. Pregled programa finansijske pomoći EU u Bosni i Hercegovini

Svrha pomoći koju je EU pružala u BiH mijenjala se od humanitarne do pomoći namijenjene stabilizaciji te konačno do pomoći u vezi s približavanjem i pristupanjem EU. Kako se tijekom

godina mijenjala priroda pomoći, tako se mijenjala i implementacija i uloga države u tom procesu.

1.1. Raniji programi (ECHO, PHARE, OBNOVA)

Evropska unija (EU) humanitarnu pomoć za Bosnu i Hercegovinu pruža od 1991. godine. U razdoblju od 1991. do 1999. godine pomoć je pružana u okviru ECHO programa i ukupno je iznosila nekih 1.033 million eura.¹ EU je i poslijeratnom društvu u BiH pružala finansijsku pomoć namijenjenu rekonstrukciji, institucionalnoj izgradnji i ekonomskoj i socijalnoj koheziji.

Program PHARE je izvorno bio kreiran za Poljsku i Mađarsku, ali je kasnije prenamijenjen - u njega su uključene i druge zemlje kandidati iz Srednje i Istočne Evrope. OBNOVA predstavlja inicijativu EU namijenjenu obnovi i oporavku u zemljama bivše Jugoslavije. BiH je kroz ova dva programa (1996.-2000.) primila nekih 891 miliona eura.²

EU je 2000. godine stvorila CARDS program- Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju. Ova je pomoć bila strukturizirana i usmjerenija na specifične potrebe jer je bila namjenski kreirana za potrebe zemalja Zapadnog Balkana.³ BiH je putem CARDS programa primila oko 502.8 miliona eura tijekom sedam godina - od 2000. do 2006.

U to je vrijeme BiH bila više u ulozi promatrača negoli kreatora ili partnera u apsorpciji sredstava iz ovih fondova. Ovakav se status zadržao djelomice i zbog njenog složenog upravnog ustrojstva i nepostojanja hijerarhije i koordinacije. Takvo je stanje utjecalo na način na koje su ovi programi provođeni - kao centralizirani i bez značajnijeg sudjelovanja korisnika.⁴

Uzimajući u obzir odsustvo temeljnog i funkcionalnog državnog sistema tijekom rata i u poslijeratnom periodu, ovakvim modalitetima implementacije finansijske pomoći EU nije bilo alternative. Kasnije je, u projektima koji su finansirani iz sredstava CARDS programa došlo i do ograničenog inicijalnog sudjelovanje korisnika u pripremi programa i njihovoj implementaciji i to počevši od programskog ciklusa CARDS za 2004. godinu.⁵ Vrijedi napomenuti da su se od tada, BiH vlasti čije je sudjelovanje koordinirala DEI u sve većoj mjeri uključivale u programske cikluse pomoći koju pruža EC.

1.2. Aktuelni program - CARDS

¹ EU Assistance, Second edition - Pomoć EU, drugo izdanje, novembar 2000. BiH - evropski doprinos, http://www.southeasteurope.org/documents/assist_b_h.pdf

² Ibid.

³ Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora, Makedonija i Albanija.

⁴ Halilović, Zara. 'Do strukturalnih fondova EU putem decentralizovanog upravljanja pomoći: Bosna i Hercegovina na tom putu'. Sarajevo, BiH, februar 2006, str. 78-79.

⁵ Ibid.

Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju (CARDS) predstavlja glavni program EC za Bosnu i Hercegovinu. Postoje i drugi, programi manjeg obujma kroz koje se pruža pomoć BiH u procesu stabilizacije i pridruživanja kakvi su programi Zajednice, koji se pak ne mogu usporediti s programom CARDS ni u smislu obujma i iznosa niti u smislu korisnika koji su njime obuhvaćeni.

CARDS program je na snazi od 2000. godine i tijekom ovog perioda njegova implementacija je bila centralizirana. Tek je negdje krajem 2004. godine uvedeno ograničeno sudjelovanje korisnika u procesima planiranja i praćenja (monitoringa) kao neka vrsta uvoda u planirano uvođenje decentraliziranog sistema implementacije/provedbe (DIS).⁶ Kapacitete pak potrebne za ovaj sistem koji bi BiH trebao uvesti u novu eru apsorpcije pomoći tek treba izgraditi.⁷

CARDS PREGLED	Svrha i ciljevi	Izrada programa	Regionalni CARDS	Implementacija
	Obnova, razvoj i stabilizacija, pokriva područja: povratka izbjeglica; podršku poreznom i carinskom sistemu; lokalni razvoj i kohezija; politika azila i migracije; zaštita okoliša i	Centralizirana izrada programa s vizijom djelomičnog prijenosa s EC na institucije BiH ovisno o razini spremnosti domaćih institucija da preuzmu odgovornost za program.	Strateški okvir za unapređenje regionalne saradnje između korisnika CARDS programa koji usmjerava EC u Briselu. Na osnovu Regionalne strategije (2002-2006), pokriva područja: integrirano	Provodi je Delegacija EC (priprema tenderske dokumentacije, objavljivanje tendera, pregled ponuda i odabir kompanija zaduženih za provođenje, proces plaćanja i eksterne evaluacije) uz

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

	prirodni resursi.		upravljanje granicama, podrška domaćoj stabilizaciji, izgradnja državnih institucija i jačanje regionalne infrastrukture i razvoj okoliša.	malo sudjelovanje domaćih institucija. Korisnici sudjeluju u upravnim odborima i procesu evaluacije.
--	-------------------	--	--	--

Izvori: Službeni dokumenti EC i Halilović Zara

1.3. Predpristupni instrumenti (PHARE, ISPA, SAPARD, IPA instrument)

PHARE je prvi od tri predpristupna instrumenta – stvoren je 1989. godine. Svrha programa je bila da se pomogne zemljama kandidatima u integraciji u EU.⁸ PHARE obuhvata mjere institucionalne izgradnje, uključujući ulaganja, kao i mjere namijenjene unapređenju ekonomske i socijalne kohezije. Ovaj programa potpada pod nadležnost Opće uprave/Generalnog direktorata za proširenje, koji je nadležan za ukupnu koordinaciju predpristupne pomoći.⁹ I zemlje Zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina i Makedonija) su do 2000. godine bile korisnici PHARE programa. 2000. godine je u zemljama Zapadnog Balkana CARDS program zamijenjen programom PHARE.

ISPA je stvoren kako bi se osigurala podrška masovnim ulaganjima u domeni zaštite okoliša i prometa u zemljama kandidatima, identificiranim u dokumentima o pristupnom partnerstvu. ISPA je u nadležnosti Opće uprave/Generalnog direktorata za regionalnu politiku¹⁰ i utemeljen je Uredbom Vijeća broj 1267/1999 u junu 1999. godine na osnovi prijedloga Komisije za Agendu 2000, kako bi se unaprijedila ekonomska i socijalna kohezija u zemljama kandidatima.

SAPARD program je kreiran za potrebe podrške ruralnom i razvoju poljoprivrede u zemljama kandidatima, a posebice kako bi se pružila podrška strukturalnim prilagodbama u sektorima agrara i ruralnim područjima i implementaciji pravne stečevine Zajednice - *acquis communautaire* koja se odnosi na Zajedničku poljoprivrednu politiku.¹¹ Ovaj je program u nadležnosti Opće uprave/Generalnog direktorata za poljoprivredu. SAPARD je kreiran kako bi se finansirali prioriteti identificirani u dokumentima o strateškom partnerstvu i iz njega se finansiraju isključivo mjere namijenjene poljoprivredi i ruralnom razvoju, čime se zemlju

⁸ Za više podataka pogledati na <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm>

⁹ Ibid.

¹⁰ Za više podataka pogledati na <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ispa.htm>

¹¹ Za više podataka pogledati na <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/SAPARD.htm>

kandidata nastoji pripremiti za propisnu implementaciju i koordinaciju Zajedničke poljoprivredne politike. Ovaj je program uspostavljen temeljem Uredbe Vijeća broj 1268/1999 u junu 1999., u skladu s Agendom 2000, a za potrebe veće predpristupne pomoći u periodu od 2000. do 2006.

1.4. Krajnji korisnici programa PHARE, ISPA i SAPARD

U početku su krajnji korisnici PHARE programa bile državne uprave zemalja kandidata. Daljim razvojem PHARE programa proširena je i lista korisnika npr. uprava na centralnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, civilno društvo, NVO i poslovni sektor.¹²

Krajnji korisnici ISPA su preciznije specificirani.¹³ U domeni transporta krajnji korisnici su uprave za putove, željeznice (kompanije i agencije za željeznice), agencije za riječne tokove (putove), luke, lokalne i regionalne vlasti i administracija tih uprava i agencija. U domeni zaštite okoliša, krajnji korisnici su agencije za okoliš ili različite institucije nadležne za upravljanje otpadom, općinske vlasti kao i javna preduzeća – vodovodi i kanalizacije.¹⁴ Krajnji korisnici SAPARD programa su poljoprivredni proizvođači, individualni ili udruženi u udruženjima poljoprivrednika, općine, itd.

1.5. Načelo sufinansiranja

Svaki od predpristupnih programa temelji se na načelu sufinansiranja. Svaki od projekata u okviru predpristupnih instrumenata PHARE, ISPA i SAPARD bi trebali finansirati i korisnici, u iznosu od najmanje 25%. Kada se u obzir uzmu apsorpcijski kapaciteti, neophodno je planirati i izraditi državni budžet koji može udovoljiti ovakvim zahtjevima. Stoga je za potrebe uspostave decentraliziranog sistema provedbe/implementacije neophodno uspostavljanje Nacionalnog fonda.

1.6. Instrument za predpristupnu pomoć (IPA)

Komisija je prijedlog za Uredbu vijeća kojom se uspostavlja ISPA usvojila 29. septembra 2004. godine. O nacrtu propisa se aktivno raspravljalo kako u Vijeću tako i u Parlamentu. Čim bude usvojen, IPA okvir će biti nadopunjen propisom namijenjenim provedbi kojim bi se definirale detaljnije procedure za procese izrade programa i upravljanja.

¹² Halilović, Zara. 'Do strukturalnih fondova EU putem decentralizovanog upravljanja pomoći: Bosna i Hercegovina na tom putu'. Sarajevo, BiH, februar 2006., str. 40.

¹³ Ibid. str. 45-48.

¹⁴ ISPA in Lithuania 2000 – 2004 – ISPA u Litvi, 2000.-2004. Ministry of Republic of Lithuania - Ministarstvo Republike Litve, TA project No 2001/CE/16/P/AT/002 Support for the organisation of Monitoring Committees – Projekt tehničke pomoći broj 2001/CE/16/P/AT/002 Podrška organiziranju odbora za monitoring.

IPA će biti instrument kojeg određuje samo pristupanje, a koji je stvoren kako bi pružao podršku svim zahtjevima koje postavlja proces pristupanja u smislu prioriteta, monitoringa (praćenja) i evaluacije, a u 2007. godini će ovaj program početi zamjenjivati postojeće predpristupne programe (PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS).

Uvođenjem IPA instrumenta namjeravaju se pojednostaviti procedure i koordinacija vanjske pomoći. Osnovni cilj je sinhroniziranje svih programa predpristupne pomoći u jedinstveni okvir. [IPA](#)¹⁵ će se stoga sastojati od pet komponenti:

- (i) Pomoć u tranziciji i institucionalna izgradnja
- (ii) Regionalna i prekogranična saradnja
- (iii) Regionalni razvoj
- (iv) Upravljanje ljudskim resursima
- (v) Ruralni razvoj

Prve će dvije komponente biti na raspolaganju i zemljama kandidatima i zemljama potencijalnim kandidatima dok će zadnje tri biti na raspolaganju isključivo zemljama kandidatima. Stoga će se pomoć zemljama potencijalnim kandidatima u okviru IPA-e koncentrirati na institucionalnu izgradnju, posebice na jačanje u smislu političkih kriterija iz Kopenhagena, unapređenje upravnih i pravosudnih kapaciteta te poticanje usklađivanja sa pravnom stečevinom Zajednice - *acquis communautaire*.¹⁶

Propis koji regulira IPA predviđa i ulaganja na unapređenju ekonomskog i socijalnog razvoja i sličnih mjera na raspolaganju zemljama kandidatima u okviru zadnje tri komponente IPA. Zemlje Potencijalni kandidati će biti u mogućnosti iskoristiti komponentu koja se odnosi na institucionalnu izgradnju kako bi izgradili apsorpcijske kapacitete u područjima razvoja ljudskih resursa i ruralnog razvoja. Zadnje tri komponente za cilj imaju pripremiti zemlje kandidate za upravljanje sredstvima iz EU fondova nakon pristupanja u EU. Nastojanja na institucionalnoj izgradnji će se fokusirati na punu usklađenost s *Acquisom*. Ovo će k tomu, za obje grupe zemalja, biti nadopunjeno boljom regionalnom i prekograničnom saradnjom.

<u>PREGLED</u> <u>PREDPRISTUPNIH</u> <u>INSTRUMENATA</u>	PHARE	ISPA	SAPARD	IPA
<u>Svrha</u>	Jačanje javnih institucija i uprave; promoviranje pravne stečevine	Aktivnosti ulaganja u zaštitu okoliša i promet u zemljama kandidatima. Ustanovljen 1999. godine na temelju	Podrška za ruralni i razvoj poljoprivrede, posebice implementacija pravne	IPA-om se zamjenjuju svi postojeći instrumenti. Sastojat će se od pet

¹⁵ http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004_0627en01.pdf

¹⁶ Ibid.

	Zajednice - <i>acquis communautaire</i> i, unapređenje ekonomske i socijalne kohezije.	prijedloga EC za Agendu 2000 kako bi se poboljšala ekonomska i socijalna kohezija.	stečevine Zajednice - <i>acquis communautaire</i> e glede Zajedničke poljoprivredne politike.	komponenti: pomoć u tranziciji i institucionalna izgradnja; regionalna i prekogranična saradnja; regionalni razvoj; upravljanje ljudskim resursima; ruralni razvoj Prve dvije komponente su na raspolaganju i zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za prijem u EU i odnose se na domene institucionalne izgradnje, ekonomskih kriterija iz Kopenhagena, kapacitete pravosuđa i pravnu stečevinu Zajednice - <i>acquis communautaire</i> .
<u>Izrada programa</u>	Temelji se na načelu sufinansiranja, najprije se vodio na	Na temelju godišnjih osnova AP i NAPP s Nacionalnom strategijom za zaštitu okoliša i promet kao	Izrada višegodišnjeg programa (2000.-2006.). Preduvjet za	Ne zahtijeva značajne izmjene u načinima upravljanja,

	osnovu procesa pristupanja (1997.), zatim zahtjeva (1998.) i konačno Strategije (2000.) kao preliminarni program NDP-a.	prvim korakom u izradi programa.	SAPARD je postojanje Nacionalnog plana ruralnog razvoja.	izrade programa i provedbe.
<u>Implementacija</u>	Centralizirana (horizontalna implementacija od strane EC) i decentralizirana (odgovornost domaćih institucija u procesima ugovaranja i plaćanja)	Zahtijeva DIS uz <i>ex ante</i> kontrolu. Prvi transfer od EC u NF slijedi priprema tendera od strane SAO. Sve dok ne bude uveden EDIS sistem proceduru davanja odobrenja/ovjere će provoditi EC i nadzirati Odbor za monitoring.	Implementacija zahtijeva uspostavljen EDIS sistem. Upravljanje sredstvima iz fondova je locirano unutar IA zemalja. Još jedan od preduvjeta je uspostava posebne agencije za SAPARD kao dijela Ministarstva poljoprivrede – podijeljene na Odjel za implementaciju i Odjel za isplate.	Nije još definirano, ali se očekuje da će se kroz IPA djelomično konsolidirati procesi upravljanja, implementacije i praćenja /monitoringa komponenti pomoći.
<u>Uloga institucija - korisnika</u>	Postupno se razvija od ograničene (kod centralizirane implementacije) do potpune (u DIS-u) uvođenjem	DIS podrazumijeva razvijene institucije – korisnike. Zemlju partnera zastupa NAC, kao politička komponenta u procesu praćenja/monitoringa, implementaciji i	Agencija za SAPARD zaprima finansijska sredstva od NF-a, a kontrolira je NAO. Odjel za implementaciju	

	PAO-a, PMU-a te kasnije i NF-a i CFCU-a	koordinaciji dok NAO predstavlja administrativnu protutežu koja kontrolira finansijske tokove. Oba imenuje vlada, obično na razini ministarstva finansija. Agencije za implementaciju su organizirane unutar ministarstava , ovisno o programu.	registrira i vrši pregled projekata dok je Odjel za isplate nadležan za finansijske procedure.	
--	---	---	---	--

Izvori: Službeni dokumenti EC i Halilović Zara

1.7. Decentralizirani sistem implementacije

Decentralizirani sistem implementacije (DIS)¹⁷ predviđa djelimični prijenos nadležnosti s EC na državu primaoca u područjima: **a.** procedura nabavke i dodjele grantova i **b.** transferu isplata krajnjim korisnicima. Pretvorba iz centraliziranog u decentralizirani sistem implementacije predstavlja postupnu pripremu zemlje potencijalnog kandidata za upravljanje predpristupnim fondovima.¹⁸ Ključno pogrešno mišljenje koje se javlja jest da uvođenje DIS modela predstavlja samo po sebi izgradnju apsorpcijskih kapaciteta.

Osnovni elementi DIS-a su uspostava Nacionalnog fonda (NF), Centralne jedinice za finansije i ugovaranje (CFCU), nacionalnog koordinatora za pomoć (NAC) i voditelja programa (SPO).¹⁹

Nacionalni fond predstavlja kanal za prijenos sredstava iz fondova EC. Njime rukovodi nacionalni dužnosnik za ovjeravanje (NAO). Centralna jedinica za finansije i ugovaranje (CFCU) je agencija za implementaciju koja sarađuje s drugim ministarstvima i agencijama (korisnicima projekata).²⁰ U nadležnost CFCU spada organiziranje procedura javnih tendera/obavijesti o nabavci, sklapanje ugovora, izrada budžeta i isplaćivanje sredstava iz fondova Zajednice.²¹

¹⁷ Shema DIS-a nalazi se u prilogu I dokumenta.

¹⁸ Halilović, Zara. 'Do strukturalnih fondova EU putem decentralizovanog upravljanja pomoći: Bosna i Hercegovina na tom putu'. Sarajevo, BiH, februar 2006.

¹⁹ Halilović, Zara. 'Do strukturalnih fondova EU putem decentralizovanog upravljanja pomoći: Bosna i Hercegovina na tom putu'. Sarajevo, BiH, februar 2006.

²⁰ Ibid.

²¹ <http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=1&pld=4&fld=7&prld=5&hnd=1&ord=4&docId=560&fop=0>

CFCU-om rukovodi PAO koji je odgovoran za efikasnu realizaciju programa, ekonomično i efikasno trošenje i osiguravanje razumnog finansijskog upravljanja, uključujući i tenderske i procedure ugovaranja kao i praćenje – monitoring projekata.²²

Nacionalni koordinator za pomoć (NAC) odgovoran je za koordinaciju procesa izrade programa, uključujući i formuliranje projekata, monitoring i ocjenu korištenja sredstava iz predpristupnih fondova.²³ U saradnji s NAO, nadležnim ministarstvima i EC, NAC je, kroz izradu nacrti i koordiniranje godišnjeg finansijskog izvještaja odgovoran i za izradu programa. Nacionalni koordinator za pomoć (NAC) je član JMC-a i glavni saradnik Delegacije EC tokom cijelog projektnog ciklusa. NAC osigurava koordinaciju s BiH ministarstvima i predstavlja vezu između Delegacije i ministarstava.²⁴

Voditelji programa (SPO) nalaze se u nadležnim ministarstvima. Oni su u cijelosti odgovorni za upravljanje i tehničku implementaciju projektnih aktivnosti u nadležnim ministarstvima.²⁵

Radne grupe (jedinice za evropske integracije) uspostavljaju se između entitetskih ministarstava, a u pojedinim slučajevima, kada ministarstvo radi s brojnim projektima i unutar ministarstava. Finansiranje iz EU fondova obrađuje se unutar grupa za koordinaciju pomoći na entitetskoj razini zajedno s programima drugih donatora. Sada je već jasno da ustavno ustrojstvo ne omogućava jasnu vertikalnu subordinaciju. Izazovi s kojima se u ovom području susreću Federacija BiH i RS su različiti.

Osnovni problem u FBiH je, kao i u drugim područjima, koordinacija s nižim nivoima vlasti, zbog kompleksne prirode odnosa među nivoima vlasti. Situacija u RS je gotovo potpuno suprotna s obzirom da je RS stvorila paralelan sistem unutar vlastite vlade koji direktno, kada je to potrebno razrješava pitanja s općinama u RS. Osnovni problem predstavlja nepostojanje efektivne koordinacije između državnih ministarstava i Vlade RS.

Dijelomični prijenos odgovornosti za izradu programa za CARDS 2004/2005 na DEI se smatra početnim korakom u uvođenju DIS-a.²⁶ Premda još nije donesena odluka o načinu na koji će biti organiziran DIS, postoje tri različite opcije koje se mogu primijeniti u BiH. Kada se bude

²² Osnovne dužnosti PAO su: osiguravanje uspostave odgovarajućih struktura potrebnih za realizaciju programa i njegovu uspješnu realizaciju; izrada, realizacija i monitoring (praćenje) projekata u skladu s kontrolnim procedurama koje se odnose na tendere i ugovaranje definiranim u memorandumu o finansiranju; osiguravanje poštivanja pravila DIS-a tokom dodjele ugovora i realizacije projekata; osiguravanje transparentnog korištenja sredstava iz programa i politike otvorene razmjene informacija sa svim akterima; potpisivanje ugovora i ovjeru (odobravanje) isplata; funkcija posrednika između izvođača i korisnika u slučaju zapreka u realizaciji projekta; uspostava i osiguravanje funkcioniranja efikasnog računovodstvenog sistema u skladu s pravilima DIS-a o finansijskom upravljanju i izvještavanju; sudjelovanje u radu Zajedničkog odbora za praćenje/monitoring (JMC).

²³ <http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?lang=1&pld=4&fld=7&prnid=5&hnd=1&ord=4&docId=560&fop=0>

²⁴ NAC pored toga osigurava smjernice i savjete za prioriteta područja definirana u Nacionalnoj strategiji (CSP) i višegodišnjem državnom programu, osigurava koordinaciju u procesu izrade programa zajedno s drugim programima iz donacija i osigurava komentare i savjete po projektnim idejama te ih prosljeđuje EC na pregled.

²⁵ Halilović, Zara. 'Do strukturalnih fondova EU putem decentralizovanog upravljanja pomoći: Bosna i Hercegovina na tom putu'. Sarajevo, BiH, februar 2006, str. 78-79.

²⁶ Ibid.

donosila službena odluka o razmjerama DIS-a, EC će ispitati kapacitete Nacionalnog fonda i CFCU, upravljanje finansijama i kontrolne postupke (procedure). EC će pri donošenju odluke o tome jesu li ispunjeni kriteriji ispitati sljedeća područja:

1. kontrolu okruženja (osoblje/organizaciju: etiku, misiju, ulogu i zakonsku osnovu, obuku, itd.);
2. utjecaj i upravljanje rizikom (zacrtaivanje ciljeva: ocjenu rizika, pokazatelje, itd.);
3. distribuiranje informacija i komunikaciju (sistem izvještavanja, archive, itd.).

1.8. Zaključak

Ranije i aktuelne programe pomoći u BiH karakterizira centralizirani način implementacije – sa neznatnim udjelom lokalnih institucija i zanemarujućim učešćem korisnika u kreiranju i implementaciji projekta.

Najusmjereniji program je Pomoć zajednice za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju (CARDS), uspostavljen 2000. godine posebno za zemlje u regiji kao zamjena za PHARE program. Putem CARDS programa BiH je dobila približno 502.8 miliona eura u sedmogodišnjem periodu između 2000. i 2006. Svi prethodni programi (PHARE, ISPA, SAPARD i CARDS) zamijenjeni su IPA programom – Predpristupnim instrumentom. IPA sadrži pet komponenti od kojih će dvije, pomoć u tranziciji i jačanje institucija i regionalna i prekogranična saradnja, biti dostupne za zemlje potencijalne kandidate. Decentralizirani sistem implementacije (DIS) podrazumijeva postepeno usmjeravanje programa i implementaciju od EC ka lokalnim institucijama, pod uvjetom da se izgradi niz kapaciteta kako bi DIS bio funkcionalan.

2. Pregled javne uprave

Ovaj dio studije daje pregled općeg stanja i nedostataka javne uprave u BiH, dajući ukratko pregled kapaciteta vladinih institucija. Ovo poglavlje sadržava i inicijalnu analizu strukture i odgovornosti vladinih institucija na svim nivoima, u kontekstu kapaciteta neophodnih za implementaciju sredstava iz fondova. Predstavljamo i kratak pregled sudionika iz nevladinog sektora. Ovo poglavlje donosi i analizu studija slučaja upravne strukture poljoprivrednog sektora u kontekstu EU predpristupnog fonda (za ruralni razvoj).

2.1. Vijeće ministara

Na državnom nivou postoji devet²⁷ ministarstava koja sačinjavaju Vijeće Ministara BiH.²⁸ Predsjedavajući Vijeća ministara i devet ministara zajedno čine Vijeće ministara. Vijeće

²⁷ Ministri: vanjskih poslova, vanjske trgovine i ekonomskih poslova, finansija i trezora, komunikacija i transporta, civilnih poslova, ljudskih prava i izbjeglica, pravde, sigurnosti i odbrane.

²⁸ Zakon o ministarstvima i drugim tijelima administracije u BiH, Službeni glasnik br. 5, mart 2003.

ministara ima i sljedeća stalna tijela: Direkciju za evropske integracije, Generalni sekretarijat, Ured za zakonodavstvo, Odbor za unutrašnju politiku i Odbor za ekonomiju.

Predsjedavajući Vijeća ministara je, između ostalog, odgovoran²⁹ za horizontalnu koordinaciju politika na državnom nivou i osigurava koordinaciju politika na nivoima vlasti ispod državnog nivoa.

2.1.1. Nadležna državna ministarstva

Ministarstva na državnom nivou potencijalno povezana sa predpristupnim razdobljem i u konačnici sa programima strukturnih fondova su: Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo komunikacija i transporta, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MOFTER), Ministarstvo pravde, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo ljudskih prava i izbjeglica i Ministarstvo finansija i trezora. Odgovornosti i nadležnosti ovih ministarstava detaljno su opisane u **Prilogu 3** ovog dokumenta.

2.1.2. Direkcija za evropske integracije (DEI)

Direkcija za evropske integracije koordinira aktivnosti tijela BiH vlasti u odnosu na proces integracije u EU. Direkcija vodi i učestvuje u aktivnostima izrade politika i zakonskih propisa, kao i ostalih pravila i propisa u vezi s izvedbom zadataka u djelokrugu procesa evropskih integracija. Direkcija vrši i ostale zadatke u vezi sa inicijativama i konsultacijama o usklađivanju cjelokupnih procesa i aktivnosti struktura vlasti BiH u odnosu na proces evropskih integracija. DEI se sastoji iz tri sektora i dvije samostalne službe.³⁰

Sektoru za strategiju integracija povjerena je priprema Strategije evropskih integracija, koordinacija njene primjene, priprema analize učinaka evropskih integracija, planiranje Komunikacijske strategije i njena primjena. Glavne odgovornosti ovog Sektora su: priprema i koordinacija implementacije Strategije evropskih integracija i Komunikacijske strategije; planiranje aktivnosti i monitoring napretka BiH u procesu stabilizacije i pridruživanja EU; pružanje podrške procesu pregovaranja sa EU; monitoring i analiza politike EU. Sektor je dalje podijeljen na tri odsjeka: 1. Odsjek za koordinaciju procesa stabilizacije i pridruživanja; 2. Odsjek za analizu i planiranje; 3. Odsjek za promociju evropskih integracija.³¹

Glavni zadatak Sektora za harmonizaciju pravnog sistema je koordinacija i pomoć institucijama BiH pri usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s evropskim pravnim naslijeđem. Preciznije,

²⁹ Predsjedavajući vijeća ministara je odgovoran za: 1. koordinaciju funkcioniranja Vijeća ministara; 2. koordinaciju ustavnih odnosa Vijeća ministara sa BiH Predsjedništvom, Parlamentarnom skupštinom BiH, kao i entitetima i Brčko distriktom BiH; 3. osiguravanje saradnje između Vijeća ministara i entitetskih vlada i nižih nivoa vlasti; 4. sazivanje sastanaka Vijeća ministara; 5. predsjedavanje sastancima Vijeća ministara; 6. dnevni red sastanaka Vijeća ministara; 7. implementaciju odluka Vijeća ministara; 8. Rad Direktorata za evropske integracije.

³⁰ <http://www.dei.gov.ba/omin/default.asp?n1=8#text>

³¹ Ibid.

on planira i prati usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa evropskim propisima; koordinira rad međuinstitucionalnih radnih grupa formiranih u svrhu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU. Također, on priprema i koordinira izradu Nacionalnog programa za usvajanje pravne stečevine Zajednice - *acquis communautaire*.

Sektoru za koordinaciju pomoći povjerena je koordinacija pomoći Evropske Unije i zemalja članica EU. Preciznije, on koordinira planiranje i monitoring pomoći EU, koordinira bilateralne programe pomoći zemalja članica EU, izvještava institucije BiH o implementaciji programa pomoći EU. Dvije samostalne službe DEI bave se organizacijom i koordinacijom prevođenja primarnog i sekundarnog zakonodavstva Unije, te finansijskim i kadrovskim resursima.

Budžet DEI je u 2006. godini porastao za 20% do dva milijuna KM, dok se broj osoblja također povećao do 60 osoba. DEI je prva institucija u BiH koja je započela programe pomoći, putem djelimične izrade programa za posljednju godinu CARDS projekata podrške. Također, u posljednjih nekoliko godina u DEI je kreirano nekoliko strateških dokumenata (najznačajniji, Strategija integracije BiH u EU). Jezički kapaciteti u DEI znatno su veći nego u ostalim ministarstvima BiH. Također, u DEI postoji veliki broj visokoobrazovanih uposlenika iz domene evropskih integracija koji su stekli diplome u Centru za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu.

Kapaciteti horizontalne koordinacije u DEI su veoma dobro razvijeni, budući da im je pripisan zadatak koordiniranja cjelokupnog napora uloženog u integracije u EU unutar institucija BiH.³²

Donesene odluke postavljaju principe za osiguravanje horizontalne i vertikalne koordinacije institucija BiH u procesu evropskih integracija. Mehanizam koordinacije ima za cilj da osigura efikasno upravljanje procesom evropskih integracija. Funkcionalni (i institucionalizirani) odnos uspostavljen je sa ministarstvima i administrativnim tijelima, horizontalno i vertikalno, u djelokrugu koji se odnosi na strategiju integriranja u EU i na politiku, usklađivanje zakonodavstva i koordinaciju pomoći.

Mehanizam se horizontalno fokusira na sekretare ministarstava i direktora institucija, tj. imenovane EU koordinate. Vertikalno, mehanizam postavlja koordinate za evropske integracije. Direkcija za evropske integracije – DEI je zvanično postala koordinator cjelokupnog procesa i dat mu je jasan mandat koji uključuje pripremu strateških dokumenata.

2.1.3. Jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju Srednjoročne razvojne strategije (EPPU)

³² Odluka Vijeća ministara, Službeni glasnik 44/03, decembar 2003.

Jedinica za ekonomsko planiranje i implementaciju je tijelo uspostavljeno odlukom Predsjedavajućeg Vijeća ministara. Jedinica se sastoji od dva ureda: Ured za ekonomsko planiranje i istraživanje - EPRU³³ i Ured za monitoring i implementaciju – PIMU.³⁴

Kako bi se osigurala održivost institucije i jasno istakla njezina funkcija, zaključeno je da je za EPPU neophodno da hitno prođe kroz proces institucionalne preobrazbe, od tijela uspostavljenog odlukom Predsjedavajućeg Vijeća ministara, u stalno tijelo koje već od 2007. može postati samostalan korisnik budžeta.

Proces transformacije je trenutačno u toku. EPPU je izradila nacrt novog zakona u vidu amandmana na Zakon o Vijeću ministara, što preobražava EPPU u Ured za makroekonomsku analizu i razvoj kao samostalan ured koji direktno izvještava Vijeće ministara.

2.1.4. Ostala tijela Vijeća ministara

Ostala tri tijela Vijeća ministara su Ured za zakonodavstvo,³⁵ Generalni sekretarijat,³⁶ Odbor za ekonomiju Vijeća ministara³⁷ i Odbor za unutarnju politiku.³⁸

2.2. Entiteti

2.2.1. Vlada Republike Srpske

³³ Odgovornosti EPRU definiraju slijedeće: (i) pripremu makro-ekonomskih i drugih ekonomskih i razvojnih strateških dokumenata za vlade u BiH i izradu nacrtu političkih preporuka (u saradnji sa vladama, naučnim i istraživačkim institucijama poput univerziteta, instituta, savjetodavnih institucija itd.), (ii) pripremu strategija BiH vezanih za pregovore o razvoju i ostalim kreditnim aranžmanima, (iii) koordinaciju cjelokupne tehničke pomoći vlada, (iv) procjenu i analizu siromaštva.

³⁴ Odgovornosti PIMU su definirane kao: (i) monitoring implementacije PRSP i drugih strateških vladinih dokumenata, (ii) monitoring učinka implementacije vladinih strategija; (iii) rad na organizaciji konferencija, radionica, seminara i obuka u sistemima monitoringa i evaluacije, ojačavanje kapaciteta za analizu pitanja siromaštva i društvenog učinka političkih pitanja za članove radnih grupa koji dolaze iz linijskih ministarstava i relevantnih državnih agencija; (iv) nastavak saradnje sa PRSP timovima u regiji za procjenu napretka postignutog u saradnji sa civilnim društvenim organizacijama u djelokrugu monitoringa i evaluacije politike vlade.

³⁵ Ured za zakonodavstvo je odgovoran za donošenje zakonskih mišljenja o materijalima koji se šalju Vijeću ministara. Nadalje, on provjerava metodološku usklađenost i povezanost sa Ustavom i legislativom BiH. Njegova odgovornost je i da objavljuje odluke u Službenom glasniku BiH, službenim glasilima entiteta i Brčko distrikta BiH.

³⁶ Generalni sekretarijat izvršava zadatke u vezi sa: pripremom sastanaka, vođenjem zapisnika, evidencijom, informiranjem javnosti, monitoringom implementacije odluka Vijeća ministara i protokola. Također, Generalni sekretarijat izvršava finansijske, administrativne i tehničke zadatke za Vijeće ministara pri izvođenju njihovih zadataka, kao i objavljivanje odluka Vijeća ministara u Službenom glasniku. Također je zadužen za ostale zadatke koje propisuje Vijeće ministara.

³⁷ Odbor je koordinirajuće tijelo, čiji je zadatak koordinacija rada slijedećih ministarstava: MOFTER, Ministarstva finansija i trezora i Ministarstva komunikacija i transporta. U suštini, njegova uloga je razmatranje svih ekonomskih pitanja prije uključivanja u dnevni red Vijeća ministara. Odbor za privredu čine ministri ili zamjenici ministara gore navedena tri ministarstva, kao i predstavnici Odjela za evropske integracije i Ureda za zakonodavstvo, te ostali članovi u skladu sa odlukom Vijeća ministara.

³⁸ Odbor za unutarnju politiku je koordinirajuće tijelo za djelokrug odgovornosti slijedećih ministarstava: ljudskih prava i izbjeglica, civilnih poslova, pravde i sigurnosti. Sva pitanja iz djelokruga odgovornosti gore navedenih ministarstava, prije razmatranja na sastancima Vijeća ministara, razmatraju se na sastancima Odbora za unutarnju politiku. Zamjenik Predsjedavajućeg Vijeća ministara zasjeda sastancima kojima prisustvuju ministri ili zamjenici ministara gore navedenih ministarstava, predstavnici Direkcije za evropske integracije i Ureda za zakonodavstvo, kao i drugi članovi u skladu sa odlukom Vijeća ministara.

Vlada Republike Srpske ima šesnaest ministarstava³⁹ i visoko centraliziranu administrativnu strukturu. Glavne nadležnosti izrade programa, implementacije i monitoringa su na ovom nivou vlasti. Općinski nivo ima ograničen djelokrug odgovornosti i njegova veza sa nivoom RS je kompleksna. Velik je broj djelokruga u kojima vlada RS direktno prisvaja općinske nadležnosti, poput djelokruga privatizacije lokalnih korisničkih službi, u kojem se općine uopće ne konsultiraju o strateškim odlukama u njihovom djelokrugu.

2.2.2. Federacija Bosne i Hercegovine

Za razliku od centralizacije donošenja odluka u RS, FBiH ima visoko decentralizirani sistem donošenja odluka. Vlada FBiH sačinjena je od četrnaest ministarstava.⁴⁰

Nadležnosti Vlade FBiH nad kantonima slične su onima Države nad entitetima, u smislu da se nadležnosti koje nisu eksplicitno pripisane FBiH, ili podijeljene sa kantonima, prepuštaju kantonima. Ustav FBiH definira podjelu nadležnosti između FBiH i njezinih kantona. Podjela je sljedeća:

- Opća politika u djelokrugu privrede, energetike, finansija, trgovine i korištenja zemljišta je pod isključivom jurisdikcijom FBiH;
- FBiH i kantoni dijele⁴¹ nadležnosti u djelokrugu zdravstva, politike socijalne zaštite, politike zaštite okoliša, turizma i korištenja prirodnih resursa;
- Kantonima pripadaju sve nadležnosti koje nisu izričito pripisane FBiH; njihove nadležnosti se naročito tiču: policijskih snaga, obrazovanja, kulture, poslovne klime, posebnih propisa o lokalnim pogonima za proizvodnju energije, implementacije politike socijalne zaštite, kreiranja i implementacije politike turizma.

2.2.3. Kantoni

Ispod nivoa Federacije BiH nalazi se deset kantona, od kojih svaki ima svoj vlastiti ustav i vladu. Oni su glavna tijela zadužena za implementaciju u navedenim oblastima. Kantoni se umnogome razlikuju po veličini i kapacitetu. Na primjer, Kanton Sarajevo je sa svojom populacijom oko deset puta veće od Bosansko-podrinjskog kantona. Osim toga, pružanje usluga mijenja se u ovisnosti od kantona. Usluge poput socijalne zaštite i obrazovanja veoma su nejednako primjenjivane uslijed razlika u veličini budžeta i kapaciteta.

³⁹ To su sljedeća ministarstva: 1. finansija; 2. unutrašnjih poslova; 3. pravde; 4. uprave i lokalne samouprave; 5. privrede, energetike i razvoja; 6. za ekonomske odnose i koordinaciju; 7. rada i boračko-invalidske zaštite; 8. trgovine i turizma; 9. saobraćaja i veza; 10. poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; 11. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju; 12. prosvjete i kulture; 13. za izbjeglice i raseljena lica; 14. zdravlja i socijalne zaštite; 15. nauke i tehnologije; 16. za porodicu, omladinu i sport.

⁴⁰ Ministarstva: unutarnjih poslova; pravde; finansija; energije, rudarstva i industrije; prometa i komunikacija; rada i socijalne politike; raseljenih osoba i izbjeglica; Ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata; zdravstva; obrazovanja i nauke; kulture i sporta; trgovine; i prostornog uređenja.

⁴¹ Nadležnosti u ovim oblastima mogu se podijeliti, izvršavati individualno, ili ih mogu izvršavati kantoni, a FBiH Vlada koordinirati.

Politika socijalne zaštite je najbolji primjer ove razlike, u kojoj je Kanton Sarajevo jedini kanton koji redovito isplaćuje doprinose socijalne skrbi. Niti jedan od ostalih kantona ne ispunjava svoje obaveze prema potencijalnom korisniku. Međutim, budući da Vlada FBiH ima samo nadležnosti koordinacije u ovom djelokrugu, ne postoji mehanizam kojim bi se zadovoljila prava građana.

Općenito, komunikacija između FBiH Vlade i kantona je nezadovoljavajuća i postoji niz sporova o kojima se trenutno vode rasprave. Jedan dio razloga ovakvog stanja leži u činjenici da su nadležnosti podijeljene na takav način da je konflikt neizbježan, ali i etničke razlike igraju veliku ulogu. Obrazovna politika je posebno osjetljivo pitanje, budući da još uvijek postoji veliki broj škola u kojima lokalne vlasti odbijaju izvršavanje naredbi FBiH da se zaustavi etnička segregacija u školama.⁴²

2.2.4. Općinski nivo

U BiH postoje 142 općine, od kojih 62 u RS. Općine se umnogome razlikuju po veličini i kapacitetima. Politički motivirane općinske granice dovele su do stvaranja općina koje ne mogu ispuniti niti svoje osnovne funkcije zbog nemogućnosti porasta prihoda uslijed male veličine njihovih populacija. Usprkos činjenici da su općine najbliže građanima, one troše manje od 12% ukupnog iznosa novca kojeg troše vlade u BiH. Situacija u RS je na ovom planu mnogo bolja, budući da u ovom entitetu nema kantona.

Najveći nedostatak kapaciteta u sadašnjim uvjetima, ali i kada je u pitanju buduća uloga EU, je na lokalnom nivou. Također, općine su preopterećene nepotpomognutim mandatima poput socijalne skrbi. Kao rezultat, općine često rade u oblastima koji ne pripadaju pod njihovu nadležnost. Saradnja općina sa višim nivoima vlasti je veoma slaba, budući da one nisu partneri niti u jednom od procesa kreiranja politike, i rijetko se pozivaju da učestvuju u nastojanjima na višim nivoima.

Nepostojanje vertikalne komunikacije između lokalnog i regionalnog nivoa i viših nivoa vlasti ostavlja veoma negativan učinak na mogućnost građana da direktno utječu na provođenje javnih poslova. Problemi povezani sa nejasnim nadležnostima posebno su prisutni u Federaciji Bosne i Hercegovine, gdje kantonalne vlade i općine nailaze na niz nesporazuma.⁴³

2.3. Relevantne nevladine strukture

⁴² Škole u Zeničko-dobojskom Kantonu još uvijek nisu potpuno integrirane i postoje slučajevi u kojima učenici idu u istu zgradu škole, ali imaju dva različita ulaza i fizički su odvojeni, kao u Općini Žepče.

⁴³ Pitanje privatizacije je na prvom mjestu, za koje općine nisu imale nikakav glas u procesu. Također, finansijski sistemi u kantonima baziraju se na diskreciji i općine često nemaju uvid u prikupljene iznose.

Ukupno sudjelovanje ne-državnih sudionika u izradi programa i upravljanju tekućom pomoći EC je veoma ograničeno (posebno u kreiranju politike/određivanju prioriteta u vezi sa procesom integracije u EU općenito). Značajno je napomenuti da je privatni sektor praktično potpuno isključen iz procesa. U Srednjoročnoj strategiji ovo može predstavljati najveći izazov, budući da su planiranje pomoći i izrada projekata blisko povezani sa potrebama privatnog sektora.

Nevladin sektor ima veoma ograničenu ulogu po ovom pitanju, i to uglavnom u fazi implementacije projekta. Međutim, nevladine organizacije koje predstavljaju interese grupa, poput udruženja poljoprivrednika, imaju velik interes u rješavanju ovog pitanja i pokušavaju skrenuti pažnju na svoje potrebe u tom procesu. Uključenost nevladinih organizacija bazirana na određenom problemu je blisko povezana sa sudjelovanjem lokalnih vlasti.

Uključenost vanjskih sudionika, osim agencija za regionalni razvoj i drugih interesnih grupa uključenih u procese regionalnog razvoja, je veoma ograničena. Ostali sudionici koji se mogu identificirati su npr.: UNDP BiH, Privredne komore, Udruženje poljoprivrednika u BiH i Udruženje zadruga u BiH.

Evropska Komisija je podržala kreiranje pet agencija za regionalni razvoj visokog nivoa,⁴⁴ kao i kreiranje pet regionalnih razvojnih strategija kroz EU RED projekte. Cjelokupni cilj ovog projekta bio je *doprinos stvaranju osnove za održivi razvoj u BiH i priprema zemlje za integraciju u EU u djelokrugu strukturnih fondova*.

Agencije su odgovorne za koordinaciju regionalnih ekonomskih strategija (i kreiranje i implementaciju). Proces izgradnje strategija bio je baziran na principu izgradnje partnerstava i uspostavi participacijske kulture sa planskim uključenjem relevantnih interesnih grupa. Agencije su planski uključene u izradu programa i raspodjelu EU RED sredstava.

UNDP BiH učestvuje u programu SUTRA (II) koji se odnosi na pomoć povratnicima. Uključen je u općinske aktivnosti i ima zadatak da se pokuša dotaći slijedećih pitanja: ograničeni kapaciteti za kreiranje politike i upravljanje projektnim ciklusom na lokalnom nivou, nepravilnosti između mandata i resursa, nedostatak dugotrajnih političkih strategija i određivanja prioriteta, nedovoljno učešće ne-državnih sudionika u procesima planiranja i donošenja odluka. Koliko god se interesi povratnika mogu zadovoljiti u okviru predpristupne pomoći i instrumenata koji ih podržavaju, SUTRA program može i mora biti uključen i konsultiran u procesu definiranja prioriteta sektora za buduća ciljna područja razvoja u BiH.

Privredne komore u BiH, koje postoje u okviru entitetske strukture u RS i Federaciji BiH i koje čine članovi iz oba entitetska relevantna poslovna sektora i regionalna predstavnička ureda, ne

⁴⁴ ARDA, NERDSA, REDAH, SERDA i REZ.

moгу ispuniti zahtjeve u upravljanju EU fondom i njihovi kapaciteti ljudskih resursa su veoma slabi.

Udruženje poljoprivrednika u BiH, koje broji oko 28 000 poljoprivrednika iz oba entiteta, ima za formalni cilj poboljšanje privredne proizvodnje, lobiranje za zaštitu domaćih proizvoda, itd. Iako se broj članova čini prilično impresivnim, utjecaj Udruženja je uistinu veoma ograničen. Najveći problem predstavlja nizak nivo znanja stranog jezika i razumijevanja procedure apliciranja.

Udruženje zadruga/kooperativa u BiH, koje čine članovi iz oba entiteta i 100 poljoprivrednih zadruga, funkcionira nedovoljno sa veoma ograničenim učinkom, uslijed ograničenih ljudskih resursa i ograničene političke podrške.

2.4. Kapaciteti vladinih institucija

Državni nivo BiH trenutno upošljava oko 1500 ljudi. Nivoi plaća u poređenju sa privatnim sektorom su konkurentni. Međutim, sa nekim izuzecima, nije moguće tvrditi da postoji određeni prestiž koji se pripisuje radu državnih institucija.

Od kraja rata do danas budžet institucija BiH je u konstantnom porastu. Budžet za 2006. godinu iznosi oko 950 milijuna KM, što čini oko 30% povećanja u odnosu na 2005. Manje od 300 milijuna potrošeno je na izmirenje stranog duga, dok je ostatak potrošen na funkcioniranje institucija BiH.

Međutim, udio države u ukupnoj potrošnji vladinog sektora 2004. godine je iznosio manje od 5%. Sa procentom bruto domaćeg proizvoda od 1,7, njegova potrošnja u 2004. bila je ispod one u svakoj entitetskoj centralnoj vladi (10 procenata BDP u Federaciji i 10½ procenata u Republici Srpskoj, RS, uključujući općine).⁴⁵ Uspostava Ministarstva odbrane na državnom nivou zaslužna je za najveći dio povećanja budžeta.

Razlozi se kriju u prirodi nadležnosti BiH institucija koja je uglavnom koordinirajuća. Za primjenu politika kreiranih na državnom nivou, kao što je PRSP, zadužene su entitetske institucije i nema nikakve direktne povezanosti sa državnim budžetom. Sa uvođenjem PDV-a ukupni prihodi u BiH značajno su porasli. Ovakav porast otvara mogućnosti povećanja broja radnih mjesta u institucijama BiH u onim područjima gdje se to smatra neophodnim.

2.4.1. Ljudski kapaciteti institucija BiH

Prema Sistemskom pregledu javne uprave, razumijevanje upravljanja ljudskim resursima kao isključivo administrativne funkcije je zajednička karakteristika ogromne većine upravnih

⁴⁵ Bosna i Hercegovina: Odabrana ekonomska pitanja, juni 2005., IMF izvještaj br. 05/198, str.89.

jedinica u BiH. Upravljanje ljudskim resursima primarno je regulirano zakonskim odredbama⁴⁶ i veoma je rijetko da rukovoditelji upotrebljavaju kreativnija rješenja ovog pitanja. Općenito gledano, propisi koji reguliraju upravljanje ljudskim resursima naslijeđeni su iz predratnog perioda i slična je širom zemlje. Postoje ipak slučajevi u kojima odredbe u okviru upravnih jedinica nisu usklađene.⁴⁷ Osim toga, selektivna primjena odredbi u ovom smislu je jednako raširena kao i u drugim poljima. K tome, ni osobe zadužene za upravljanje ljudskim resursima nisu imale značajniju zvaničnu obuku iz ovog djelokruga, ili upravljanja općenito.

Ljudski kapaciteti, ako govorimo samo o brojkama, u institucijama BiH su povezani sa iznosom budžetskih sredstava dodijeljenih za plaće i naknade. Niti jedna od opsežnih procjena provedenih na BiH administraciji ne navodi instituciju BiH koja planira potrebe za svojim ljudskim kapacitetima u vezi sa bilo kojim kriterijima osim finansijskih sredstava koja su joj na raspolaganju.

Bosni i Hercegovini nedostaje decentralizirana struktura za distribuciju informacija. Nepostojanje jedinica za odnose sa javnošću u nekim značajnim ministarstvima shvaća se kao nedostatak i prijetnja organiziranju velikih javnih kampanja i dostizanju specifičnih ciljnih grupa sa različitim paketima informacija. Slaba koordinacija mehanizama između jedinica za odnose sa javnošću također može onemogućiti uspješnu implementaciju ovih ili bilo kojih drugih informacijskih programa u budućnosti.⁴⁸ Jedan od pratećih efekata slabe rasprostranjenosti informacija je nedostatak transparentnosti i sudjelovanja vanjskih subjekata u procesu planiranja i kreiranja politike.

2.5. Vladine nadležnosti vezane za evropske integracije

Nadležnosti vezane za proces evropskih integracija podijeljene su između ključnih državnih institucija. Osim dolje navedenih institucija, nepobitan je politički utjecaj entitetskih vlada i mora se uzeti u obzir prilikom ispitivanja procesa evropskih integracija. Međutim, zvanične nadležnosti odnose se samo na državne institucije, kao što je i sam proces "državno-centričan". Osim toga, Delegacija EC u BiH angažirat će se samo u političkom dijalogu sa državom.

Pregled vladinih nadležnosti u evropskim integracijama dajemo u prilogu dokumenta.

2.6. SAPARD/Sektor ruralnog razvoja poljoprivrede - studija slučaja

U daljem tekstu dajemo analizu postojećih institucija u poljoprivrednom sektoru koje će biti uključene u proces SAPARD/ruralni razvoj. Treće poglavlje ukratko opisuje situaciju vezanu za

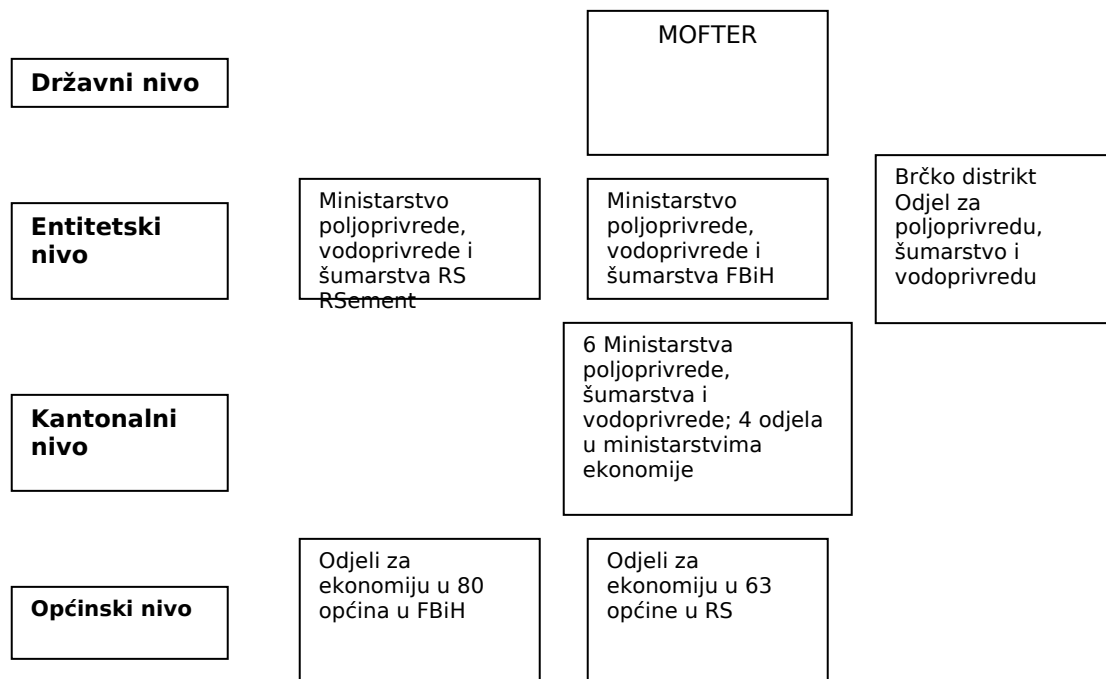
⁴⁶ Kao rezultat, upravljanje ljudskim resursima fokusirano je na monitoring i kontrolu uposlenika, bez obzira na osobne i organizacione ciljeve.

⁴⁷ Na primjer, Zakon RS pokriva samo entitetske institucije, bez ikakvog osvrta na općine.

⁴⁸ Komunikacijska strategija BiH za evropske integracije, pripremljena od strane Direkcije za evropske integracije str.4.

apsorpciju fondova u zemljama u procesu pridruživanja. Isti kriterij će biti korišten za izvođenje početne procjene relevantnih BiH institucija u kontekstu struktura potrebnih za SAPARD/ruralni razvoj.

Unatoč činjenici da je metodologiju osmislila Evropska unija 2002. godine kako bi ispitala kapacitete apsorpcije strukturnih fondova zemalja u procesu pridruživanja, ista metodologija može pružiti uvid u trenutnu situaciju u BiH. Naime, BiH je na samom početku procesa i imajući na umu da DIS nije finaliziran, BiH institucije nisu pojedinačno planirale niti implementirale ove programe. Tako će se dva (upravljanje i programiranje) od pet kriterija osmišljenih za procjenu u drugim zemljama, koristiti za procjenu u institucijama BiH. Slijedi prikaz institucija koje su uključene u poljoprivredni sektor u BiH:



2.6.1. Ministarstva

Unutar postojeće strukture uprave, ključna ministarstva uključena u apsorpciju predpristupnih fondova su ona koja su trenutno odgovorna za područja raspodjele pomoći. MOFTER je odgovorno za ekonomsku politiku i koordinaciju (što znači harmonizacija entitetskih politika) u području poljoprivrede, energije, zaštite okoliša, prirodnih resursa i turizma. Očekuje se da će se dio MOFTER-a trenutno zadužen za poljoprivredu ubrzo transformirati u državno ministarstvo poljoprivrede. Međutim, ako se to i desi, MOFTER će ostati zadužen za ključna tačka za područja koja pokrivaju tri aktualna instrumente, kao i budući IPA instrument.

Po postojećem ustavnom rješenju, djelatnost ministarstva je uglavnom koncentrirana na oblasti vezane za vanjsku trgovinu i odnose, opća pitanja koja se odnose na veterinarstvo i koordinaciju s entitetskim ministarstvima poljoprivrede. MOFTER je podijeljeno u pet podsektora, pored Sektora za pravna i opća pitanja, Sektor za prirodne resurse, energiju i okoliš je jedini sektor koji ne radi po pitanjima vezanim za trgovinu, tarife i ekonomska pitanja.

Jedan od tri odjela ovog sektora djelomično se bavi s poljoprivrednom problematikom. Pored ove male jedinice, druga jedinica u Odjelu vanjske trgovinske politike i kontrole bavi se poljoprivredom.

Potrebe za popunjavanjem osobljem u MOFTER definira Pravilnik i jasno ih razumiju nadležni dužnosnici. Dalje uključenje u oblast evropskih integracija, u narednih će nekoliko godina neizbježno rezultirati povećanjem broja osoblja. Trenutno međutim ne postoje procjene za potrebama u smislu novog osoblja niti njihovih mogućih zadataka. Pristup koji će se koristiti će biti povećavanje osoblja kako budu rastle potrebe u vezi EU.

Nivo plaća za osoblje MOFTER definiraju isti pravilnici koji se primjenjuju u ostalim državnim institucijama, a može se reći da su plate konkurentne u odnosu na privatni sektor. Međutim, u poređenju sa plaćama u privatnom (konsultantskom) sektoru iz oblasti EU integracija, plaće u MOFTER su prilično slabe i bilo bi teško očekivati da će domaći stručnjaci u ovom području uz ovakve visine plaća, biti zainteresirani raditi za MOFTER.⁴⁹

Upošljavanje novog osoblja u MOFTER nije zasnovano na procjeni trenutnog tržišta rada. Nije prisutna funkcija ljudskih resursa; prema tome ne postoji ni obuka osoblja na internom nivou. Postoji međutim procjena potreba obuke za dužnosti Ministarstva u vezi s EU integracijama kao što su izrada radnih planova, baza podataka, seminari, pomoć u izradi nacrtu zakona i studijska putovanja. Osim toga, učešća na seminarima su specifična za određeni sektor, pa nema planiranih budućih obuka.

Kapaciteti u smislu poznavanja stranih jezika u MOFTER nisu potpuno poznati jer nema potpunih saznanja koliko uposlenih govori koji jezik. Postoji "zahtjev da članovi osoblja moraju

⁴⁹ Standardna dnevnicu domaćih stručnjaka kreće se obično između 100 i 200 EURA. Kratkoročne dnevnicu mogu se popeti i do 250 EURA.

govoriti barem jedan strani jezik kojeg dokazuju validnim certifikatom, ali ne i testom”.⁵⁰ Postoje, djelomično, kapaciteti potrebni za izradu dokumenata na engleskom jeziku i prisustvovanja sastancima. Nije planirana obuka iz stranih jezika.

Pošto su zadaci MOFTER-a veoma raznoliki, postoji Jedinica za evropske integracije koja koordinira i reagira na situacije vezane za EU integracije. Štaviše, postoji jasan dogovor u raspodjeli zadataka, pošto “kolegijum u ministarstvu održava sedmične sastanke na kojima se raspravljaju sva pitanja vezana za EU integracije, vrši se prioritiziranje i kanaliziranje do posebne organizacijske jedinice”.⁵¹ Dakle postoji Jedinica za evropske integracije kao i SPO koji je dodijeljen ovom Ministarstvu. DEI se međutim i dalje smatra fokalnom tačkom za koordinaciju pomoći i konsultira se po tim pitanjima.

Međuresorna koordinacija je dosad bila zadovoljavajuća; MOFTER je po ovom pitanju ipak bio pasivna strana jer je saradnju koordinirala DEI. Informacija koja se u vezi s evropskim integracijama dobiva na sastancima ne distribuira se u potpunosti unutar cijele strukture Ministarstva, o tome se informiraju samo osobe direktno uključene u zadatke u vezi s EU integracijama.

U dvije organizacijske jedinice koje se bave pitanjima vezanim za poljoprivredu, uposlena su svega tri zaposlena, od deset koliko ih je planirano. Zbog nedovoljnog broja osoblja, kao i kapaciteta postojećeg, kapaciteti MOFTER-a za izradu politike u sferi poljoprivrede su izuzetno ograničeni dok su kapaciteti za izradu zakonskih propisa više nego nedostatni.

U ovom sektoru Ministarstva nema stručnjaka sa specijaliziranim znanjem o poljoprivredi te se stoga u pregovorima redovito konsultiraju entitetska ministarstva. Input entitetskih ministarstava je pak, u smislu uspješnih pregovora, bio nedovoljan.⁵²

Pored toga, MOFTER u dosadašnje aktivnosti nije uključivao i širi spektar socijalnih partnera, a ne postoji niti sistematski pristup za njihovo uključivanje u izradu politika u budućnosti. Pored toga, upitne su i analitička i znanja iz procesiranja s obzirom da s te strane postoji mišljenje da su već pretrpani zadacima koordinacije. Iskustvo u izradi programa općenito, a posebice izradi sistema pokazatelja je veoma ograničeno jer Ministarstvo dosada nije sistematski dobivalo takve zadatke.⁵³

2.6.2. Ured za veterinarstvo

⁵⁰ *Identificiranje kapaciteta državnih ministarstava i agencija BiH za evropske integracije.* Danish School of Public Administration - Danska škola za javnu upravu, str.58.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

Ured za veterinarstvo je institucija koja ima većinu nadležnosti iz oblasti poljoprivrede na državnom nivou. Ovaj Ured za svoj rad odgovara direktno ministru. Organizacijska jedinica Ureda je i Agencija za označavanje životinja sa sjedištem u Banjaluci.

Ured za veterinarstvo je jedna od nekolicine državnih institucija BiH, koja je popunjena skoro do maksimuma svojih kapaciteta osoblja. Trenutno u Uredu radi 22 od 23 predviđenih zaposlenih. Međutim, glavna koordinacijska aktivnost koju Agencija mora obavljati u svojim odnosima sa entitetskim ministarstvima nije u potpunosti ispunjena. Funkcije izrade zakonskih propisa i monitoringa ovog tijela zapravo su slabe. Štaviše, Agencija za označavanje životinja, smještena u Banja Luci, u potpunosti je popunjena osobljem (10 od 10) i ispunjava svoje obaveze na učinkovitiji način nego što je to slučaj sa uredom u Sarajevu.

U skladu sa važećim pravilima SAPARD, neophodno je stvoriti posebnu Agenciju za implementaciju SAPARD.⁵⁴ Ova se agencija obično se formira u sastavu ministarstva poljoprivrede ili kao odvojena agencija pod nadzorom ministarstva. "Agencija ispunjava dvije ključne funkcije: implementaciju i isplate."⁵⁵ Štaviše, ona ima dva zasebna odjela. Odjel za implementaciju registrira i vrši provjeru podnesenih aplikacija, kao i njihov odabir, te vrši praćenje implementacije. Odjel za plaćanje odgovoran je za provođenje svih finansijskih procedura, uključujući provjeru zahtjeva za plaćanje i odobravanje plaćanja. Šarolikost zadataka unutar Agencije, čini je, u smislu broja osoblja, velikom institucijom u svim zemljama koje su u procesu pristupanja.⁵⁶

2.6.3. Entitetska ministarstva i Distrikt Brčko

Kako se to detaljno objašnjava u drugom dijelu ovog rada, BiH nedostaju institucije neophodne za uspješnu provedbu korištenja sredstava iz fonda SAPARD/RURALNI RAZVOJ. Što je posebno značajno, još uvijek nije formirano ministarstvo poljoprivrede na državnom nivou, a što je još bitnije, još uvijek nije formirana ni SAPARD agencija.

Sagledavši općenito situaciju u poljoprivredi, možemo reći da se ističe nekoliko problema, uočenih u Funkcionalnom pregledu EC iz 2004. godine. Prvo, to je nedostatak institucionalnih kapaciteta za razvoj, koordinaciju i monitoring poljoprivredne politike i legislative.⁵⁷ Kao drugo, relativno slabo koordinirano je raspoređivanje funkcija inspekcijskog nadzora unutar uprave.⁵⁸

⁵⁴ Aneksi na Generalni izvještaj o predpristupnoj pomoći (PHARE-ISPA-SAPARD) 2003. COM (2005)178 finalni, SEC(2005)558, Brisel, maj 2005.

⁵⁵ Halilović, Zara. „Do strukturalnih fondova EU putem decentraliziranog upravljanja pomoći: Bosna i Hercegovina na tom putu“. Sarajevo, BiH, februar 2006.

⁵⁶ U Litvaniji se broj osoblja povećao na skoro 500.

⁵⁷ Nedostatak ovih kapaciteta je posebno izražen na državnom nivou, gdje bi se tijekom procesa evropskih integracija trebao kreirati najveći dio politika.

⁵⁸ Stoga je gotovo nemoguće organizirati efikasnu strukturu sa jasnom linijom zapovjedanja. Ni podrška poljoprivrednicima nije razvijena niti efikasna. Zbog nedostatka znanja i planiranja osoblja, nedostaju programi za praćenje i procjene. Dalje, nepostojanje višegodišnjih programa podrške vodi tome da postojeći programi imaju ograničen utjecaj.

Treće, nedovoljni su ljudski kapaciteti, posebno u usporedbi sa susjednim zemljama.⁵⁹ Četvrto, postojeći rashodi za potrebe poljoprivrede su niski, posebno ako uzmemo u obzir da je 18% od ukupnog broja zaposlenih u BiH zaposleno u ovom sektoru.⁶⁰ Kao peto, BiH značajno zaostaje za zemljama koje su ušle u EU 2004. godine.⁶¹

Ministarstva poljoprivrede RS i FBiH organizirana su na sličan način i imaju približan broj uposlenika.⁶² Dalje, poslove vezane za inspekcijski nadzor obavlja skoro polovica od ukupno uposlenih u oba ministarstva. Distrikt Brčko je u sličnoj situaciji kao navedena dva ministarstva, ali je važno napomenuti da je nadležni odjel u Brčkom upola manji od entitetskih ministarstava.

Imajući u vidu manjak kapaciteta na državnom nivou, nedovoljan za sadržajno kreiranje politike koja bi bila relevantna za evropske integracije, tu bi prazninu svojim kapacitetima trebala popuniti entitetska ministarstva. Ipak, sve do sada entitetska ministarstva nisu prepoznala strateški značaj poljoprivrednog sektora za evropske integracije. Koordinacija u kreiranju politike nije ustaljena praksa, i ključna ocjena Funkcionalnog pregleda poljoprivrede u organizaciji EC je da će se kapaciteti na državnom i entitetskim nivoima za proces evropskih integracija morati stvarati od samog početka. Također, negativan efekat nedostatka razumijevanja potreba ove zemlje na polju monitoringa postojeće politike prisutan je čak i u procesima koji se ne odnose na evropske integracije.

Relevantni kapaciteti donošenja zakonskih propisa na državnom i entitetskim⁶³ nivoima gotovo ne postoje. Trenutno, ovaj se zadatak čini najtežim za ostvariti s obzirom na broj uposlenih u poljoprivrednom sektoru, više od polovice su veterinari, a manje od 5% dolaze iz pravničkih profesija. Dalje, oko 40% cjelokupne EU legislative odnosi se na poljoprivredu.

U FBiH, kantonalne agencije za poljoprivredu čine značajan dio strukture upravljanja poljoprivredom u FBiH. Njihova primarna uloga sastoji se u provedbi politike i legislative koju priprema ministarstvo na razini FBiH. Zbog slabih mehanizama koordinacije, kantoni su u poziciji da sami donose strateške odluke. Rezultat toga je nekoordiniran razvoj poljoprivrednog sektora u cijeloj FBiH.

⁵⁹ Posebno je alarmirajući nedostatak obučenog i obrazovanog osoblja na državnom. Ključne funkcije planiranja politike, koordiniranja, praćenja, kao i proces izrade nacrtu zakonskog propisa i usklađivanja sa EU ozbiljno narušava mali broj osoblja.

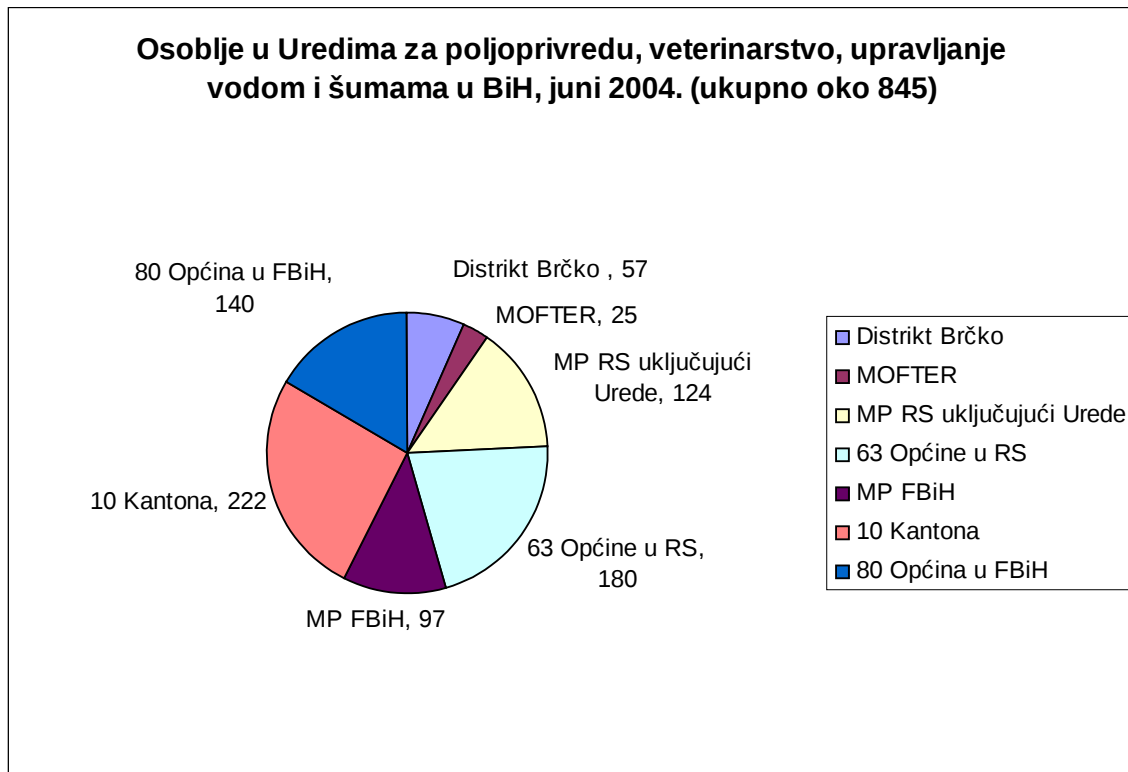
⁶⁰ BiH svega 2 do 3% javne potrošnje alocira u poljoprivredu. Ova je brojka posebno zabrinjavajuća kad se usporedi sa učešćem poljoprivrede u BDP-u (oko 12%). Pored toga, veoma je nizak i kapacitet za upravljanje finansijama i planiranje u sektoru javne uprave, a ni procedure izrade proračuna nisu povezane sa politikom i strateškim aktivnostima, i ne postoji višegodišnje finansijsko planiranje.

⁶¹ Trenutni broj uposlenih u javnim institucijama koje se bave poljoprivredom je duplo manji nego u Sloveniji. Godišnji poticaji po hektaru iznose do 16.4 eura, dok je ta cifra u Sloveniji oko 300€. Također, poticaji po glavi stanovnika za poljoprivredu su mnogo manji nego u drugim zemljama (Slovenija 115 eura, Latvija 43 eura). Sto je važno, trgovinski deficit je daleko veći nego u bilo kojoj drugoj zemlji, i u doseže 16 eura uvoza na jedan euro izvoza.

⁶² Oba ministarstva imaju oko 80% planiranog osoblja.

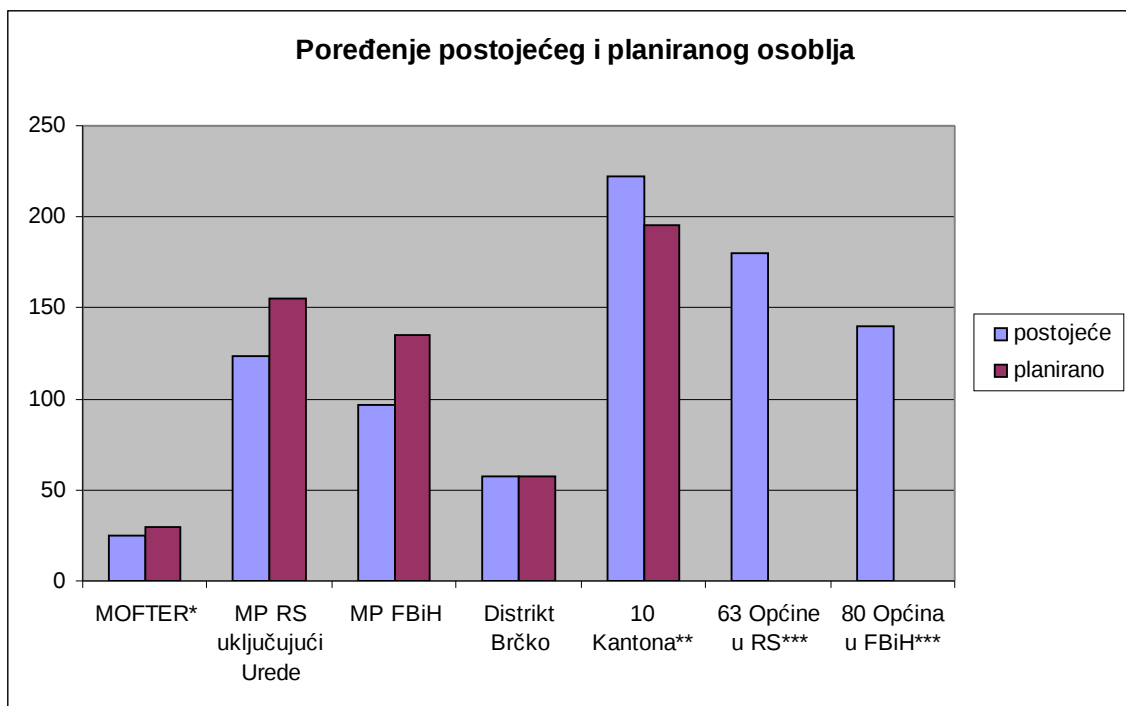
⁶³ Izuzetak je ministarstvo u RS-u, koje je uspjelo napraviti novi zakon o poljoprivredi, čije usvajanje tek slijedi. Također, Ministarstvo poljoprivrede RS je završilo Strategiju Poljoprivrednog razvoja RS.

Input općina u planiranju poljoprivredne politike je veoma slab, uprkos činjenici da je više od trećine od ukupnog broja uposlenih u poljoprivrednom sektoru uposleno na općinskom nivou (vidjeti dijagram ispod). Tako zbog velike disperzije nadležnosti, a ponekad i natjecanja za resurse, lokalni nivoi obično imaju jednog ili dva uposlena koja se bave pitanjima inspekcije. Stoga je input općina u planiranju politike veoma nizak.



2.6.4. Ljudski resursi

Prema pregledu sektora poljoprivrede koji je organizirala EC, u javnoj upravi je 845 zaposlenih koji se direktno bave pitanjima poljoprivrede. Ovaj broj na prvi pogled izgleda velik, u usporedbi međutim s novim zemljama članicama, npr. Slovenijom, ovaj se broj mora udvostručiti. Pored ovoga nepovoljan je i raspored zaposlenih po razinama vlasti. Na državnom je nivou, na kojem će se u EU procesu, posebice u okvirima dijela SAPARD programa koji se odnosi ruralni razvoj morati obavljati najveći dio izrade politike i strateškog planiranja, kao i praćenja odnosno monitoringa, zaposleno je nekih 3% od ukupnog broja. Dajemo pregled postojećeg i projekciju planiranog osoblja.



Obučenost postojećeg osoblja u smislu općeg poznavanja sektora poljoprivrede je relativno visoka, posebice u dijelu zadataka koji se odnose na poslove inspekcijskog nadzora. Znanje međutim po pitanjima koja se npr. odnose na SAPARD/RURALNI RAZVOJ ili druga pitanja iz domene procesa integracije u EU je relativno slabo. Nadalje, nastojanja da se ovaj nedostatak znanja nadoknadi ne iniciraju se unutar samih institucija, odnosno od osoblja zaduženog za ljudske resurse.

Uzimajući u obzir opisane zapreke u domeni izrade poljoprivredne politike, posebice onih koje se odnose na institucionalnu izgradnju na državnom nivou te nedostatnost kapaciteta namijenjenih izradi politika na svim nivoima, kao dobar primjer za BiH može poslužiti pristup koji u funkciji apsorpcije sredstava iz fonda SAPARD/RURALNI RAZVOJ koristi Hrvatska. Od 15 mjera koje su joj na raspolaganju, Hrvatska je kao svoje ciljeve odabrala svega tri⁶⁴. Imajući na umu da je za ovjeravanje – akreditiranje svake od mjera u okviru SAPARDA potrebno i vremena i kapaciteta ovakav je strateški izbor ograničio područja u kojima će Hrvatska morati provesti mjere izgradnje kapaciteta. To praktično znači da će imati mogućnost da izgrade neophodne kapacitete u samo ova tri područja.

Ako BiH ne donese strateške odluke o tome koje dijelove svoje poljoprivrede želi razviti, veoma moguće je da će sredstva iz fonda SAPARD/RURALNI RAZVOJ imati izuzetno ograničen učinak na poljoprivredu u BiH. Uz postojeće kapacitete i suprotstavljene interese raznih dijelova

⁶⁴ To su: ulaganja u poljoprivredna gospodarstva, preradu i trženje poljoprivrednih i ribarskih proizvoda te ruralnu infrastrukturu. EUkonomist, "Pretpripristupni fond SAPARD". april 2006., Zagreb, Hrvatska. Dostupno na www.eukonomist.com

uprave, u interesu BiH je da prioritete odredi što je moguće ranije u tom procesu. Mjere izgradnje kapaciteta će biti ciljane i njihova lista skraćena čime će se cijeli proces ubrzati, a šanse za uspješno apsorpiranje sredstava iz fonda povećati.

2.7. Zaključak

Institucije na državnom nivou u BiH trenutno upošljavaju nekih 1500 osoba s plaćama koje su konkurentnije u odnosu kako na one u privatnom sektoru, tako i na one u zemljama u regiji, iako međutim posao u državnim institucijama donosi minimalan društveni prestiž. Iako se budžet državnih institucija stalno povećava, te se tako u usporedbi s 2005. u 2006. povećao na 950 miliona KM, još uvijek je znatno manji od budžeta dvaju entiteta u smislu udjela u BDP-u.

Kriteriji koji se odnose na upravljanje ljudskim resursima i zapošljavanje su upitni, osoblje zaduženo za ljudske resurse dobija tek neznatnu obuku, a ne postoji niti kvalitativni odabir. Ovaj problem dodatno usložnjava selektivna primjena zakonskih propisa koji se odnose na procedure i postupke u upravljanju ljudskim resursima, nepostojanje jedinica za odnose s javnošću, loš sistem distribuiranja informacija i mehanizama koordinacije kao i netransparentan proces planiranja i izrade politika.

Kako bi se javna uprava bila u stanju nositi s izazovima koji joj predstoje neophodan je strateški pristup izgradnji kapaciteta unutar institucija povezan s procesima evropskih integracija i ciljani razvoj ljudskih resursa u izabranim sektorima.

3. Iskustva u apsorpciji sredstava iz EU fondova u drugim zemljama

Ovaj se dio odnosi na iskustva zemalja – novih članica EU i zemalja kandidata u upravljanju pomoći EC. Daje se ocjena njihovih kapaciteta za apsorpciju sredstava iz EU fondova. Analiza obuhvata većinu najvažnijih pitanja s kojima su se ove zemlje morale suočiti i problema koje su morale razriješiti kako bi se mogli definirati odgovarajući zaključci odnosno dati relevantne preporuke za izradu politike za BiH.

Apsorpcijski kapaciteti u zemljama koje su odabrane kao primjeri, pa čak i u onima sa sličnim političkim, historijskim i ekonomskim prilikama se razlikuju iz razloga koji po prirodi potiču izvan samog sistema. Pitanja poput ekonomskih pokazatelja, institucija koje određuju visinu plaća, ustrojstva političkog sistema, mjera ekonomske politike kao i datog institucionalnog ustrojstva sve do jednog utječu na apsorpcijske kapacitete.

Rješenje se ne može pronaći jednostavno u stvaranju 'idealnog' ili kopiranja modela i koncepta iz drugih zemalja. To je u kontekstu ove studije od posebne važnosti, uzimajući u obzir ustavne

aranžmane i političku stvarnost. Postoji cijeli niz različitih modela za organiziranje institucionalnog modela ali bi ključna načela kojih bi se pri izradi tog sistema trebalo rukovoditi uvijek trebala biti načela (i) efikasnosti i (ii) prioriteta.

Istraživanja koja su dosada provedena na temu apsorpcijskih kapaciteta, iako rijetka, upućuju na grupu problema koji su zajednički za sve zemlje koje su primale ili još uvijek primaju sredstva iz EU fondova.

Na temelju ovoga se može pretpostaviti da će se i BiH suočavati sa sličnim nizom pitanja; izazov u tom smislu predstavlja kako pokušati izvući pouku iz iskustva drugih zemalja kako bismo identificirali ključne slabosti i osigurali preporuke koje bi ih na najbolji način mogle ublažiti.

3.1. Metodologija evaluacije

Ocjena predpristupnih kao i apsorpcijskih kapaciteta vezanih za strukturne fondove je relativno nova pojava te stoga ne čudi što je na navedenu temu u akademskoj zajednici moguće pronaći jako malo kvalitativnih istraživanja na ovu temu. Nadalje, preporuke koje se daju odnose se na evaluaciju različitih iskustava u ograničenom stepenu i iz relativno kratke vremenske retrospektive na raspolaganju.

Sveobuhvatne komparativne ocjene indikacija problema u apsorpcijskim kapacitetima među različitim zemljama daju studije koje je finansirala EC i rad Andreja Horvata.⁶⁵ Ovaj se rad temelji na problemima po sektorima i ključnim polaznim pokazateljima iz ciklusa izrade i provedbe politike koji su izvedeni kao referentne tačke za evaluaciju: upravljanja, izrade programa, implementacije, praćenja i evaluacije, finansijskog upravljanja i kontrole. EC je ove pokazatelje nedavno – 2004. godine empirijski, putem upitnika, testirala u nekoliko zemalja kandidata iz Srednje i Istočne Evrope CEEC kako bi identificirala najznačajnije prioritetne potrebe.⁶⁶

Metodologija za mjerenje apsorpcijskih kapaciteta koju je razvila EC fokusira se na koncept varijabli dizajna koje uključuju propisnu strukturu, ljudske resurse i sisteme i instrumente u odnosu na zahtjeve i uvjete. Ova tri faktora zajedno predstavljaju koordinatnu mrežu sposobnosti upravljanja (MCG).

⁶⁵ Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds - Osnovni pokazatelji za zemlje kandidate za uspješno upravljanje sredstvima iz strukturnih fondova; Sectoral Reports – izvještaji po sektorima, pripremila NEI Regional and Urban Development za potrebe EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT – općih uprava/generalnih direktorata Evropske komisije za regije/proširenje, Rotterdam, februar 2002. (2002c). Horvat, Andrej. "Absorption problems in the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia" – "Apsorpcijski problemi u strukturnim fondovima EZ: neki od aspekata u vezi s apsorpcijskim kapacitetima u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji". Evropska komisija, 2004.

⁶⁶ Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds - Osnovni pokazatelji za zemlje kandidate za uspješno upravljanje sredstvima iz strukturnih fondova; Sectoral Reports – izvještaji po sektorima, pripremila NEI Regional and Urban Development za potrebe EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT – općih uprava/generalnih direktorata Evropske komisije za regije/proširenje, Rotterdam, februar 2002. (2002c).

Svaka stavka u okviru MCG se procjenjuje putem seta pitanja i ocjenjuje spram istog standarda; na takav način dobiveni rezultati za svaku od zemalja pokazuju njen relativni nivo apsorpcijskog kapaciteta.

Segment koji se odnosi na strukturu odnosi se na nivo kapaciteta u područjima poput upravljanja, izrade programa, provedbe, praćenja i evaluacije, finansijskog upravljanja i kontrole. Ljudski resursi predstavljaju ključni faktor u uspješnom upravljanju sredstvima iz fondova a rezultat dobiven u tom području ukazuje na sposobnost i mogućnost uprave da privuče i zadrži najkvalitetnije stručnjake. U dijelu koji se odnosi na sisteme i instrumente evaluira se postojanje instrumenata za uspješan prijenos znanja (know-how).

Koordinatna mreža sposobnosti upravljanja (MCG)

	Kreiranje (Programiranje)			Funkcioniranje	Učinak
	Struktura	Ljudski resursi	Sistemi i instrumenti		
Upravljanje					
Izrada programa					
Implementacija					
Praćenje i implementacija					
Finansijsko upravljanje i kontrola					

Osnovni pokazatelji koji su tijekom 2004. testirani u sljedećih šest zemalja Srednje i Istočne Evrope: Rumunjskoj, Mađarskoj, Slovačkoj, Češkoj Republici i Estoniji, dali su različite rezultate.⁶⁷

Ocjena *A* označava veliki ukupni kapacitet, *B* označava zadovoljavajući kapacitet, *C* ukazuje na kapacitet koji još nije zadovoljavajući i *D* označava nezadovoljavajući kapacitet.

U analizi koju dajemo fokusirali smo se na osnovne nalaze i zaključke koji se temelje na seriji podpokazatelja za svako od identificiranih područja od značaja za apsorpcijski kapacitet. Osnovni podpokazatelji su: (i) upravljanje: određivanje – imenovanje MA (rukovodnih institucija ili agencija), osoblje MA, podjela zadataka, postojanje savremene državne službe; (ii) izrada programa: prisustvo partnerstva, kapacitet za izradu programa, postojanje smjernica, (iii) priprema programa i distribuiranje informacija: postojanje kvalitetnih nacionalnih planova razvoja (NDP), (ii) implementacija; određivanje tijela zaduženog za posredovanje (IB), osoblje

⁶⁷ Detaljne tabele i ocjenu postignutih rezultata po zemljama na osnovu svih podpokazatelja dajemo u prilogu dokumenta.

IB, postojanje operativne izrade projekata i procesa upravljanja i spremnost predpristupnih apsorpcijskih projekata za provedbu i njihova sekvencijalna posloženost prema nekom odabranom skupu kriterija kao rezultat transparentnog i participativnog procesa vrednovanja i odabira (project pipeline).

3.2. Analiza pojedinačnih aspekata

Procjena koja je dana za zemlje koje su analizirane u literature o evaluaciji uglavnom je ograničena na upravljanje, izradu programa, implementaciju, ljudske resurse i sisteme i instrumente. Za potrebe ove studije u ovom ćemo dokumentu razmatrati navedene varijable po rezultatima u svakoj od zemalja uzetih u obzir.

	RO	HU	CZ	SK	EE	SLO
Horizontalna evaluacija						
Upravljanje	C(72%)	B(87%)	B(75%)	C(63%)	B(87%)	C(71%)
Izrada programa	C(52%)	B(80%)	B(80%)	D(40%)	B(87%)	B(80%)
Implementacija	C(53%)	C(72%)	C(56%)	C(52%)	C(68%)	C(52%)
Vertikalna evaluacija						
Struktura	B(76%)	B(84%)	B(79%)	B(79%)	A(95%)	B(74%)
Ljudski resursi	C(51%)	C(74%)	C(71%)	D(41%)	B(82%)	C(59%)
Sistemi i instrumenti	D(45%)	C(60%)	C(50%)	D(40%)	C(60%)	C(50%)

Izvor: Gheorghe Oprescu, Analysis of Absorption Capacity of the EU Funds in Romania, European Institute of Romania – Analiza apsorpcijskih kapaciteta za sredstva iz EU fondova u Rumunjskoj, Evropski institut u Rumunjskoj.

3.2.1. Upravljanje

Upravljački su kapaciteti usko povezani sa sposobnošću ljudskih resursa u datoj zemlji da uspješno i efikasno upravljaju sredstvima iz fondova. Pored ljudskih resursa na apsorpcijski kapacitet utječu i upravna i institucionalna struktura ili ustrojstvo institucija zaduženih za upravljanje.

Nalazi ukazuju na tri osnovne značajke. Prije svega, kao po pravilu se potvrđuje da je što je manji broj institucija u strukturi institucija uključenih u različite nivoe upravljanja, sistem lakše funkcionira i izvjesniji je kvalitetniji administrativni apsorpcijski kapacitet. Ograničeni broj institucija uključenih u proces upravljanja u vertikalnoj skali smanjuje mogućnost sukoba i međusobno suprotstavljene interese među različitim akterima procesa te smanjuje zamornu birokraciju koja opstruira pravovremenu primjenu i zbunjuje krajnjeg korisnika.

Drugo, upravljanje sredstvima iz fondova se najbolje provodi u okolnostima gdje struktura odražava poticaje koji dolaze od krajnjih korisnika. S jedne je strane poželjno minimalnog

učesća izvjesnog broja vladinih agencija, s druge je strane više nego poželjno živo sudjelovanje NVO, privatnog poslovnog sektora i lokalnih institucija, posebno u slučajevima kada se radi o malim i ruralnim zajednicama.

Treće, najbolje rezultate po pokazateljima za proces upravljanja pokazale su zemlje koje su imale relativno stabilno osoblje – što mora da je doista povezano s razumnim zakonskim propisima koji reguliraju državnu službu – dakle bez fluktuacije odnosno izmjenjivanja osoblja ispod ministarske razine. Ovo je posebice značajno u BiH kontekstu – naime, političke promjene i favoriziranje ne bi smjeli utjecati na upravljačku strukturu te uzrokovati izmjene osoblja. Za dugoročnu je stabilnost institucionalnog ustrojstva značajno načelo konsenzusa među akterima.

Iskustvo nam pokazuje da se vještine stječu uglavnom u procesu praktičnog učenja – učenja kroz rad i da su stabilnije administracije bile u stanju zadržati kvalitetno i obučeno osoblje kao i učiniti zapošljavanje u upravi finansijski i društveno atraktivnim.

Osnovne probleme u organizaciji upravljanja predstavljali su popunjenost odgovarajućim osobljem i odgovarajuća podjela dužnosti i zadataka između MA i IB. U slučaju Slovačke, relativno neprivačlan status zaposlenika u agencijama za evropske integracije bio je razlogom 'odliva mozgova' odnosno prelaska kvalitetnog osoblja u privatni sektor.⁶⁸ U kasnijoj je evaluaciji stanja s osobljem MA Slovačka uspjela postići bolje rezultate u odnosu na druge podpokazatelje (6 bodova mogućih 7).

Ovo je dijelom bilo uzrokovano činjenicom da je Vlada Slovačke prepoznala problem i s ciljem da u dovoljnoj mjeri motiviraju potencijalne uposlenike obučene po pitanjima procesa evropskih integracija povećala plaće osoblja u sektoru. Dodatna motivacija putem viših paketa nadoknada su učinile status uposlenika u sektoru konkurentnim onome u privatnom sektoru premda je broj osoblja bio daleko od planiranog odnosno negdje na oko 50%.⁶⁹

Važni dokazi se odnose na iskustva zemalja u smislu iznosa sredstava iz fondova kojima je upravljala određena MA u odnosu na apsorpcijske kapacitete. Estonski i mađarski upravljački kapaciteti su dobili najveće ocjene (B), a u tim zemljama su iznosi sredstava kojima se upravljalo po MA bili najniži odnosno 1.45 miliona eura ukupno iz fondova po administratoru u Mađarskoj i 1.2 miliona eura ukupno iz fondova po administratoru u Estoniji. Na drugom su kraju ljestvice bile Slovačka gdje je institucija zadužena za upravljanje morala da računa sa

⁶⁸ Evropska komisija (2003c). Annex to the Communication on the Implementation of Commitments undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments – Prilog Priopćenju o provedbi obaveza koje su preuzele zemlje kandidati u kontekstu pregovora o pristupanju o Poglavlju 21 – regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; radna studija koju je izradilo osoblje Komisije, COM(2003) 828, Brisel, 16. juli 2003.

⁶⁹ Horvat, Andrej. "Absorption problems in the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia" – "Apsorpcijski problemi u strukturnim fondovima EZ: neki od aspekata u vezi s apsorpcijskim kapacitetima u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji". Evropska komisija, 2004., str. 22.

prosječno 3.7 miliona eura ukupno iz fondova po administratoru i Slovenija gdje se radilo o 4.0 miliona eura po administratoru.⁷⁰

Loša ocjena ukupne upravljačke sposobnosti Slovačke je u skladu s ovim pokazateljem, dok u slučaju Slovenije izgleda da su bolja organizacija i predviđeni nivo potrebnog osoblja u velikoj mjeri kompenzirali veći iznos sredstava iz fondova kojim je u prosjeku upravljao jedan administrator, kako razmatramo dalje u tekstu.

3.2.2. Izrada programa

Analiza procjene u vezi s motivacijom ukazuje da su najbolji rezultati u izradi programa izvjesniji u situaciji gdje (i) postoji partnerstvo i (ii) izradu programa ne vodi isključivo državna uprava nego pretpostavlja i aktivno sudjelovanje društvene zajednice koja odražava lokalne interese. Sudjelovanje na lokalnom nivou NVO-a i subjekata iz poslovnog sektora još od ranih faza procesa izrade programa povećava osjećaj odgovornosti odnosno 'vlasništva' kod krajnjih korisnika, smanjuje frustracije zbog neadekvatnih informacija i lošeg vremenskog rasporeda te često 'oslobađa' skromne resurse centralnih institucija vlasti kako bi se iste moglo iskoristiti za razrješavanje značajnih problema.⁷¹

U zemljama u kojima je partnerstvo bilo prisutno u većoj mjeri, lokalne su zajednice bile bolje obaviještene i postojala je bolja koordinacija na regionalnom nivou. U zemljama u kojima nije postojala saradnja među susjednim općinama i u kojima nisu razvijeni horizontalni partnerski kapaciteti, ukupni apsorpcijski kapaciteti su bili ozbiljno narušeni.

Ovaj je aspekt potrebno uzeti u obzir s obzirom na trenutnu političku situaciju i lošu i neadekvatnu administrativnu podjelu u BiH. To je izuzetno značajno i stoga što sredstva iz EU fondova mogu imati negativan prostorni efekt u situaciji gdje se previše sredstava ulijeva u velike urbane centre ili regiju dok se udaljene pokrajine još više ekonomski marginaliziraju. Razina partnerstva može varirati od konsultacija do punog partnerstva koji uključuje i privatni poslovni sektor, NVO i lokalnu upravu.

Pokazatelji koji se koriste za ocjenjivanje kapaciteta za partnersko djelovanje i uključivanje lokalne razine obuhvaćeni su analizom komponente apsorpcijskih kapaciteta koji se odnose na izradu programa, a posebice analizom kvalitete strateških dokumenata poput Državnog razvojnog plana – NDP (što detaljnije razmatramo dalje u tekstu).

⁷⁰ Netherlands Economic Institute (2002c.), Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds; Sectoral Reports – Ključni pokazatelji za uspješno upravljanje sredstvima iz strukturnih fondova u zemljama kandidatima; sektorski izvještaji, pripremila NEI Regional and Urban Development za EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, februar, 2002.

⁷¹ UNDP Assessment of Municipal and District Capacities for the Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds – UNDP – Procjena općinskih i pokrajinskih kapaciteta za apsorpciju sredstava iz strukturnih i kohezijskog fonda EU, UNDP Bugarske, Sofija, juli 2004.

Smatra se da zemlje koje su dale detaljnije i sveobuhvatne NDP-e koji se temelje na strateškim ciljevima razvoja i sadržavaju posebne strategije za područja poljoprivrede, infrastrukture, zaštite okoliša, itd., posjeduju i veće apsorpcijske kapacitete. Tako npr. sudjelovanje nevladinog sektora tijekom pripreme Strateške procjene utjecaja na okoliš (SEA)⁷² u Estoniji i Sloveniji ukazuje na uključenost NVO u cijeli proces i sveukupno visoke kapacitete partnerskog djelovanja koji je ocijenjen najvišom ocjenom (4 od 4 moguća boda) dok je zemlja koja je imala ukupno najlošije rezultate – Slovačka – imala i najnižu ocjenu kapaciteta za partnersko djelovanje – 2.⁷³

Ocjena iskustava Slovačke pokazuje da su kapaciteti u smislu analitičkih i vještina procesiranja za potrebe izrade programa i pripreme pratećih dokumenata bili izuzetno slabi. Većinu njihovih razvojnih dokumenata, uključujući i NDP izradile su privatne konsultantske kompanije.⁷⁴ Pored toga u Slovačkoj je bila veoma slaba i distribucija informacija na lokalnom nivou, te nije postojala koordinacija među regionalnim NVO koje su se žalile EC-u kako nisu bile obučene, informirane niti konsultirane na vrijeme.⁷⁵

S druge strane, iako Češka Republika nije dobila tako visoku ukupnu ocjenu kao Estonija i Slovenija, uspjeli su osigurati sudjelovanje lokalne zajednice u pripremi SEA kroz pravovremenu razmjenu i tok informacija, instrukcije, savjete i kvalitetniju koordinaciju interesa glavnih aktera na regionalnom nivou, te su stoga dobili i višu ocjenu (4/4) za organiziranje partnerskog djelovanja i ukupne kapacitete za izradu programa.⁷⁶

Evidentno je da je puni ciklus toka sredstava iz fonda, a posebice dio koji se odnosi na izradu programa u velikoj mjeri povezan sa sudjelovanjem krajnjih korisnika i stepenom u kojem oni mogu identificirati vlastite interese kroz projekt te boljim organiziranjem NVO na lokalnom nivou koji povećavaju kapacitete apsorpcije.

U većini je slučajeva planiranje sudjelovanja značajnih aktera na lokalnom nivou, posebice tamo gdje ne postoji tradicija partnerskog djelovanja bilo problematično.

⁷² Evropska komisija (2003c). Annex to the Communication on the Implementation of Commitments undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments – Prilog Priopćenju o provedbi obaveza koje su preuzele zemlje kandidati u kontekstu pregovora o pristupanju o Poglavlju 21 – regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; radna studija koju je izradilo osoblje Komisije, COM(2003) 828, Brisel, 16. juli 2003.

⁷³ Horvat, Andrej. "Absorption problems in the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia" – "Apsorpcijski problemi u strukturnim fondovima EZ: neki od aspekata u vezi s apsorpcijskim kapacitetima u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji". Evropska komisija, 2004.

⁷⁴ NDP Slovačke, 2003: 270.

⁷⁵ Evropska komisija (2003c). Annex to the Communication on the Implementation of Commitments undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments – Prilog Priopćenju o provedbi obaveza koje su preuzele zemlje kandidati u kontekstu pregovora o pristupanju o Poglavlju 21 – regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; radna studija koju je izradilo osoblje Komisije, COM(2003) 828, Brisel, 16. juli 2003.

⁷⁶ Horvat, Andrej. "Absorption problems in the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia" – "Apsorpcijski problemi u strukturnim fondovima EZ: neki od aspekata u vezi s apsorpcijskim kapacitetima u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji". Evropska komisija, 2004.

Posebna bi se pažnja trebala posvetiti izboru između sektorskih programa i regionalnih programa, s obzirom da se oni katkada svojim ciljevima preklapaju i imaju tendenciju dupliciranja odgovornosti i zadataka između tijela – potencijalnih implementatora. Iskustva starih zemalja članica poput Španjolske i Njemačke i iskustva manjih zemalja poput Portugala i Grčke ukazuju da bi razvojni prioriteti u stvari trebali predstavljati opće smjernice. Nadležnost za prioritete od državnog značaja pripada resornim ministarstvima dok su nadležnosti za razvojne prioritete koji se bili striktno vezani za regije delegirane regionalnim programima (ROP).

3.2.3. Implementacija

Nepostojanje partnerstva i odgovornosti, odnosno 'vlasništva' (programi koji su sačinjeni bez konsultacija i koji nisu bili motivirani domaćim, lokalnim interesima) su uz strukturno lošu upravu (nedefiniran MA, velika fluktuacija osoblja uzrokovana političkim promjenama) rezultirale slabim implementacijskim kapacitetima.

Rezultati podpokazatelja koji se odnose na implementacijske kapacitete zemalja za sredstva iz fondova PHARE⁷⁷ i ISPA i SAPARD/RURAL DEVELOPMENT pokazuju da su najbolje ocjene za tijela zadužena za posredovanje (IB) dobile zemlje s definiranim jasnim zaduženjima IB-a u smislu da su bila definirana za individualne mjere za koje su dobili odobrenje od IB-a: Estonija (6/7), Mađarska (5/7).⁷⁸

Kvalitetno isplanirana popunjenost osobljem u IB-ima - 71% za Mađarsku i 68% za Estoniju, po postignutim rezultatima ove zemlje ponovno dovodi u sam vrh, dok je Slovačka s odnosom planiranog i postojećeg osoblja od 44% ocijenjena najlošije. EC je loše rezultate u odnosu na provedbu smatrala posljedicom nekvalitetnih kapaciteta namijenjenih planiranju i nedostatnoj kvaliteti ljudskih resursa. Slovačka u izradu projekata nije uključivala lokalne organizacije, a bila je umanjena i motivacija krajnjih korisnika da se uključe u taj proces.⁷⁹

Najbolje rezultate iz domene implementacije i spremnosti predpristupnih apsorpcijskih projekata za provedbu i njihove sekvencijalne posloženosti prema skupu kriterija kao rezultat

⁷⁷ Papadopoulos, Andreas (2003a); Administrative Capacity Study PHARE Region - Phase 2 - Studija o administrativnim kapacitetima u PHARE regiji - faza 2, Country Reports - izvještaji po zemljama, Evropska komisija, mart 2003. Horvat, Andrej. "Absorption problems in the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia" - "Apsorpcijski problemi u strukturnim fondovima EZ: neki od aspekata u vezi s apsorpcijskim kapacitetima u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji". Evropska komisija, 2004. prilog.

⁷⁸ Horvat, Andrej. "Absorption problems in the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia" - "Apsorpcijski problemi u strukturnim fondovima EZ: neki od aspekata u vezi s apsorpcijskim kapacitetima u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji". Evropska komisija, 2004.

⁷⁹ Questionnaire HU, Chapter 21 - Upitnik za Mađarsku, poglavlje 21: Regional Policy and co-ordination of Structural instruments - Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; Answers to the Commission's Questionnaire by the Prime Minister's Office - Odgovori Ureda premijera na upitnik Komisije, Office of the National Development Plan and EU Support of the Republic of Hungary - Ured Republike Mađarske za NDP i podršku EU. Budimpešta, Mađarska, april 2003.

transparentnog i participativnog procesa vrednovanja i odabira (project pipeline) za predpristupne fondove postigla je Mađarska (88%), a najlošije Slovačka (67%). Ponovno je uzrok tome loša: regionalna organizacija, operativna izrada projekata i izvršenje projekata od strane regionalnih institucija i regionalnih razvojnih agencija. U Slovačkoj su regije sa statusom samouprave oformljene 2001. godine, a pokazalo se da su problemi oko uspostave regionalnih tijela, koja su stoga pokazala kao neadekvatan temelj za implementiranje osnovne strukture koju je trebalo implementirati u regijama, odrazili u problemima s apsorpcijom.⁸⁰

3.2.4. Ljudski resursi

Iskustvo pokazuje da ljudski resursi predstavljaju ključni element apsorpcije. Glavni zaključci izvučeni iz analize ukazuju na to da su najstabilnije uprave/administracije bile sposobne obučiti, ali i zadržati svoje osoblje.

Čak i iskustva starijih država članica ukazuju na problem odlijeva mozgova – obučeno i stručno osoblje napušta tijela uprave i formira vlastite konsultantske kompanije, upravo zato što su tamo plaće neusporedivo bolje u odnosu na tijela uprave i zbog činjenice da društveni položaj u upravi nije bio zadovoljavajuće visok. U Irskoj koja je pokazala najveći nivo apsorpcije pomoći u Evropi, što je rezultiralo značajnim ekonomskim rastom u posljednjih nekoliko decenija, problem zapošljavanja kvalitetnog osoblja nije postojao jer Irska ima snažan i funkcionalan sistem državne uprave, te zadovoljavajući sistem vrednovanja koji uključuje još i visok društveni status državnih službenika, te visoku radnu pokretljivost između ministarstava.

U starijim državama članicama, sa slabim javnim sektorom, kao što su Grčka i Portugal, postojao je snažniji pritisak stvaranja paralelnih struktura i jači izazov za njihovo pravilno ugrađivanje u sistem. Primjer Slovačke ukazuje da je vlada uočila da je problem slabog popunjavanja osobljem nastao uslijed nekompatibilnog sistema vrednovanja odnosno plaća u odnosu na privatni sektor, te promijenila svoj smjer djelovanja tako što je omogućila stručnom osoblju povratak u vladine agencije.⁸¹

Iskustvo pokazuje da bi posebnu pažnju trebalo posvetiti izgradnji kapaciteta apsorpcije na regionalnom nivou. Obuke, seminari, kursevi i stečeno iskustvo nisu dovoljni ukoliko se ulaganje u ljudske resurse ne isplati zauzvrat; prema tome, principi poticaja trebaju uvažavati i ovaj aspekt.

Pošto je motivacija najveća na nivou lokalnih aktera, protok informacija do općina i kvaliteta osoblja na regionalnom i općinskom nivou, naročito utiču na kapacitet apsorpcije.

⁸⁰ NDP Slovačke, 2003:8.

⁸¹ Netherlands Economic Institute (2002c.), Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds; Sectoral Reports – Ključni pokazatelji za uspješno upravljanje sredstvima iz strukturnih fondova u zemljama kandidatima; sektorski izvještaji, pripremila NEI Regional and Urban Development za EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, februar, 2002.

Procjena kapaciteta apsorpcije Bugarske⁸² donosi slijedeće zaključke. U Bugarskoj, samo mali broj polaznika obuke izvukao je korist od instrukcija u malim općinama (u prosjeku dva polaznika obuke po općini), dok je kritična masa stvorena u većim općinama.⁸³

Ovdje se radi o drugoj dimenziji neravnomjerno raspoređenih ljudskih resursa. Čini se da u zemljama sa slabom institucionalnom organizacijom na općinskom nivou, veća korist općina od stručnijeg osoblja koje povlači značajniji dio sredstava, čak iako su ova sredstva možda potrebija u ruralnim zajednicama, a naročito sredstva iz poljoprivrednih fondova i fondova namijenjenih zaštiti okoliša.

Dugoročno, organizacijski disbalans koji se odražava na kapacitet apsorpcije, može imati suprotan učinak - stvaranja još većih razlika u razvijenosti između velikih urbanih centara i ruralnih regija. Bugarsko iskustvo također pokazuje da samo 4% općinskih uposlenika govori engleski.

Ovo predstavlja ograničavajući faktor pristupu informacijama u procesu pripreme za određeni projekt, općim informacijama o predpristupnim fondovima i instrumentima, itd. Za 22% općina u Bugarskoj, činjenica da su informacije bile dostupne samo na engleskom jeziku predstavlja ozbiljan problem, naročito imajući na umu da su to upravo najsiromašniji dijelovi regije kojima su fondovi uistinu i najpotrebniji. U okružnoj upravi oko 10% osoblja govori engleski, što više od dvostruko više od takvog broja u općinama.

		Prosječan broj uposlenika	Postotak obučenog osoblja	Postotak osoblja koje govori engleski
Ukupni uzorak		72	5.1%	3.6%
Veličina općine	Manje od 8800	36	6.2%	2.5%
	8800-19800	55	5.4%	2.5%
	Preko 19800	126	4.7%	4.4%
Planski region	Sjeverozapadni	43	9.2%	3.9%
	Sjeverno-centralni	75	6.1%	2.5%
	Sjeveroistočni	77	4.2%	3.0%
	Jugoistočni	97	5.2%	2.7%
	Južno-centralni	76	4.6%	5.8%
	Jugozapadni	65	4.6%	2.0%
Kapacitet NVO-a	Nema NVO-a	55	3.2%	6.7%
	1 ili 2 NVO	58	5.4%	2.3%
	3 ili više NVO-a	91	5.5%	3.2%
Projektno iskustvo	Slabo	51	3.1%	5.6%
	Prosječno	61	5.0%	2.1%
	Dobro	96	6.4%	3.5%

⁸² Izvještaj UNDP-a, 2004.

⁸³ Daruľová, Marta. How to Develop Local Capacities for Absorbing EU Funds - A Reference Manual - Kako izgraditi lokalne kapacitete za apsorpciju sredstava iz EU fondova - priručnik. Regionalni centar UNDP u Bratislavi, februar 2005.

Tabela: Poznavanje engleskog jezika u bugarskim općinama i regionima. Izvor: UNDP Procjena kapaciteta općina i okruga za apsorpciju strukturnih i kohezionog fonda EU

Slabo poznavanje stranih jezika na lokalnom nivou, upotpunjeno neadekvatnom i vrlo rijetkom internetskom infrastrukturuom u ruralnim područjima, odražavaju se na nivo saznanja istraženog kod sudionika, o ISPA, PHARE i SAPARD instrumentima i to na općinskom nivou. Praktično sve općine, njih 99% i oko 77% okruga pokazalo je da trebaju dodatne informacije o pravilima i funkcioniranju fondova, dok je 80% istih naglasilo da ima "velika očekivanja" da će primiti više informacija.⁸⁴

3.2.5. Sistemi i instrumenti

Od svih segmenata upravljačkih kapaciteta, najniži prosječni rezultati ostvareni u različitim zemljama zabilježeni su kod rezultata procjene sistema i instrumenata.

Općenito neadekvatna i slaba organizacija instrumenata, metoda, smjernica, priručnika, procedura, formulara itd. bila je uobičajena, zajednička karakteristika. Očigledno je da je jačanje kapaciteta lokalnih zajednica i općina izuzetno važno za učinkovitu potragu i prikupljanje informacija i samostalno traženje pomoći. Pomažući izgradnju lokalnih kapaciteta, akteri se sve više uključuju u specifične probleme (npr. vezano za odabir projekta, povratne informacije o specifičnim problemima ili informacije o najboljim i lošim praksama) i dobre informacijske mreže također omogućavaju da dupliciranje upita i zalihe informacija neće narušiti stvarni rad centraliziranih institucija.

Nepostojanje koherentnog seta kriterija za odabir projekta, nepostojanje standardiziranih aplikacijskih obrazaca ili priručnika za usklađivanje sa pravilnicima EU-a, naročito je uočen u slučaju Rumunjske (za 45%) i Slovačke (50%), što je razmjerno ocjeni D.

Obje ove zemlje pokazuju vrlo nizak nivo organizacije na regionalnom nivou, a naročito je slaba horizontalna mreža agencija među graničnim općinama, te je EC zabilježila mnogo slučajeva⁸⁵ pritužbi ostalih aktera, kada oni nisu bili blagovremeno informirani ili instruirani od strane vlasti. Naročito je to bio slučaj kod projekata vezanih uz poljoprivredu.

Iako ostatak zemalja nisu postigli bolje ocjene (sve su na razini ocjene C), ovo se značajno odrazilo na njihovu sveukupnu ocjenu.⁸⁶

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Evropska komisija, (2003.).

⁸⁶ Horvat, Andrej. "Absorption problems in the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia" - "Apsorpcijski problemi u strukturnim fondovima EZ: neki od aspekata u vezi s apsorpcijskim kapacitetima u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji". Evropska komisija, 2004.

To znači da početna mreža informacija i specifične mjere koje su jasno dodijeljene određenim IB-ovima, imaju snažan uticaj na sveukupnu distribuciju kapaciteta apsorpcije. Drugim riječima, čak i najmanje poboljšanje u mreži i distribuciji informacija polučit će relativno visoke rezultate (bolji odabir projekata, blagovremeno apliciranje, upućenost aktera u problematiku) upravo zbog toga što postoji osnova za poboljšanjem u ovoj oblasti, a naročito na lokalnom nivou.

3.2.6. Strateški programski dokument - Državni razvojni plan (NDP)

Nalazi iz izvještaja EC⁸⁷ ukazuju na to da zemlje koje nisu uspjele u svojim NDP-ima obuhvatiti poticajne odnose dobile niže ocjene za proces izrade programa.

U Poljskoj je npr. NDP-OM trebalo odrediti raspodjelu sredstava iz strukturnih fondova u zemlji za period od 2004. do 2006. godine. Zbog neprovođenja konsultacija s lokalnim akterima pri pripremi NDP-a javila se zabrinjavajuća mogućnost da će određena ulaganja planirana za sufinansiranje za područje prometa biti u suprotnosti kako s EU, tako i s Poljskim zakonima o zaštiti okoliša.⁸⁸ Ovo može predstavljati ozbiljnu prijetnju biljnom i životinjskom svijetu u Poljskoj. Plan je sadržavao i projekte za izgradnju raznih dijelova kontroverznog Bialystok alternativnog putnog pravca za autoput Via Baltica.⁸⁹ U pripremi dokumenta nije se pridržavalo navedenih načela jer bi NDP ovakve probleme trebao predvidjeti i u najvećoj mogućoj mjeri ublažiti (kroz procjenu utjecaja na okoliš npr.), umjesto da stvara sukob interesa među najvažnijim akterima procesa.

Izrada programa je u Slovačkoj dobila najniži ukupni zbroj bodova (6 bodova od mogućih 15). S obzirom da je NDP u najvećoj mjeri pripremila privatna konsultantska kompanija⁹⁰ teško da možemo govoriti o zadovoljavajućem kapacitetu – s analitičkim i vještinama procesiranja - za provođenje procesa izrade programa. I Evropska komisija je izrazila određeni skepticizam glede 'vlasništva' i stvarnog poznavanja NDP-a, posebice stoga što izgleda da privatni konsultanti obavljaju i posao vezan za Programske dodatke za Operativni program. Loši rezultati vezani za partnerstvo uzrokovani su žalbama pojedinih regija i NVO da nisu imali dovoljno informacija i da su konsultirani prilično kasno u procesu.⁹¹

S druge strane, Češka Republika, Estonija i Slovenija su sve u okviru NDP-a pripremile i stratešku procjenu utjecaja na okoliš. Nadalje, u Sloveniji je već 2001. godine uspostavljen i

⁸⁷ EC 2002b, 2003b, 2004c.

⁸⁸ NDP Poljske 2004-2006, Varšava, Poljska, februar 2003.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Horvat, Andrej. "Absorption problems in the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia" - "Apsorpcijski problemi u strukturnim fondovima EZ: neki od aspekata u vezi s apsorpcijskim kapacitetima u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji". Evropska komisija, 2004.

⁹¹ Evropska komisija (2003c). Annex to the Communication on the Implementation of Commitments undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 - Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments - Prilog Priopćenju o provedbi obaveza koje su preuzele zemlje kandidati u kontekstu pregovora o pristupanju o Poglavlju 21 - regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; radna studija koju je izradilo osoblje Komisije, COM(2003) 828, Brisel, 16. juli 2003..

Odbor za praćenje provođenja NDP-a koji se postupno razvio u okviru priprema Jedinstvenog programskog dokumenta.⁹²

Posebnu pažnju Vlada je posvetila sudjelovanju nevladinog sektora u procesu izrade programa, kroz pripremu raznih radionica i posebne publikacije o nevladinom sektoru.⁹³ Ipak, PNDP u Sloveniji nije ostvario direktnu povezanost s državnim budžetom i NDP nije u cijelosti uspio.⁹⁴

U Mađarskoj su npr. izrađene tri verzije PNDP-a i poslane Komisiji krajem 1999., u aprilu 2000. i decembru 2000. Pored toga mađarska je vlada 2001. godine usvojila još jedan, tzv. Szechenyi Plan, koji je pripremio Ministarstvo privrede. Ovaj je plan bio ograničen na portfolio Ministarstva privrede i uglavnom je predstavljao samo plan investicija osiguranih do 2001. i 2002. Ovaj plan nije sadržavao niti područja poput ljudskih resursa i zaštite okoliša.⁹⁵

I Češka Republika je dobila visoke ocjene za kapacitete za izradu programa jer je procijenjeno da njihov NDP u cijelosti obuhvata sudjelovanje NVO u procesu izrade programa.⁹⁶

Neke od zemalja, poput Slovenije su izradile i Preliminarni Državni razvojni plan (PNDP) za period 2000. do 2002. godine, koji je Vlada Slovenije usvojila u novembru 1999. godine. Ovo je predstavljalo posredan korak prema izradi sveobuhvatnog detaljnog Državnog razvojnog plana za period od 2000. do 2006. godine (NDP).

Kada razmatramo faze izrade programa u Sloveniji možemo reći da je inicijalna ideja iza PNDP-a bila pripremiti programski dokument za predpristupne instrumente, dok se kroz NDP nastojalo u jednom konsolidiranom dokumentu objediniti sve razvojne aktivnosti korištenjem istih principa koji su korišteni pri pripremi CSF/SPD za potrebe strukturnih akcija te da se postigne zajedničko djelovanje s ostalim domaćim i EU fondovima namijenjenim razvoju.⁹⁷

PNDP – Preliminarni Državni razvojni plan

NDP – Državni razvojni plan

SPD – Jedinstveni programski dokument

⁹² Horvat, Andrej. "Absorption problems in the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia" – "Apsorpcijski problemi u strukturnim fondovima EZ: neki od aspekata u vezi s apsorpcijskim kapacitetima u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji". Evropska komisija, 2004.

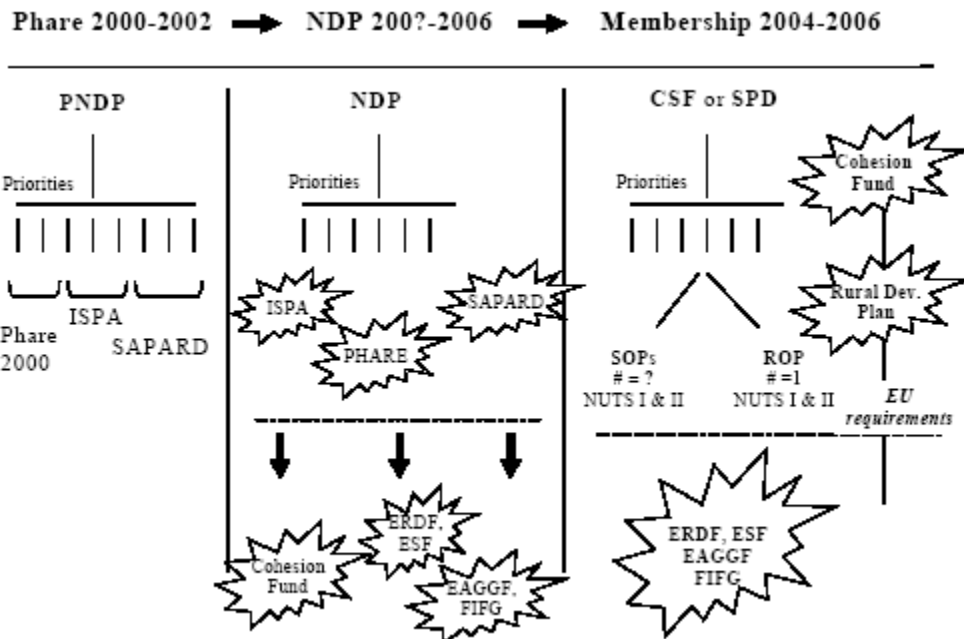
⁹³ CNVOS/REC, 2003.

⁹⁴ PNDP Slovenije, 1999; NDP Slovenije, 2001.

⁹⁵ Pires, Luis Madureira. The present Institutional Structure of Regional Development in Hungary and Its Preparation for the EU Structural Funds; Study prepared in framework of PHARE Special Preparatory Programme for Structural Funds in Hungary – Postojeća institucionalna struktura regionalnog razvoja u Mađarskoj i priprema za strukturne fondove EU – studija izrađena u okviru PHARE specijalnog pripremnog programa za strukturne fondove u Mađarskoj, juli, Budimpešta, Mađarska, 2001.

⁹⁶ Državni razvojni plan Češke Republike za period 2004.-2006., Ministarstvo za regionalni razvoj Češke Republike, Prag, februar 2003.

⁹⁷ Horvat, Andrej. "Absorption problems in the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia" – "Apsorpcijski problemi u strukturnim fondovima EZ: neki od aspekata u vezi s apsorpcijskim kapacitetima u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji". Evropska komisija, 2004.



Izvor: Horvat, Andrej. "Absorption problems in the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia" - "Apsorpcijski problemi u strukturnim fondovima EZ: neki od aspekata u vezi s apsorpcijskim kapacitetima u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji"

3.3. Zaključak - iskustva

Brojni se zaključci mogu izvući iz iskustava u razmatranim zemljama:

Struktura upravljanja fondovima mora se delegirati najmanjem mogućem broju institucija. Institucionalna struktura bi trebala u najvećoj mogućoj mjeri odražavati postojeći sistem, jer je dokazano lakše kapacitet apsorpcije ugraditi u već postojeće nego kreirati paralelne institucije. Ovo također umanjuje mogućnost konflikta budžeta i pojavu suprotstavljenih interesa među agencijama.

Tamo gdje je novi institucionalni okvir neizbježan, mora se uzeti u obzir princip stimuliranja i maksimalnog uključivanja lokalnih aktera. Potreban je mehanizam koji motivira lokalne partnere da se uključe u partnerstvo i razmjenjuju informacije i znanja na regionalnom nivou. Također je hitno da posebnosti i značajke MA i IB budu definirane što je prije moguće i da postoji politička suglasnost tamo gdje je to potrebno, jer je to garant dugoročnog kontinuiteta u strukturi uprave.

Kvaliteta programiranja uveliko će ovisiti o već spomenutom zaključku da je lokalni poticaj najbolji motivator i garant uspješnog programiranja i implementacije. Značajni akteri moraju biti uključeni u sve faze projekta, a ne samo putem Interneta ili seminara, upravo zbog bolje organizacije i distribuiranja informacija, nego i zato što značajnije sudjelovanje doprinosi izgradnji osjećaja vlasništva, dalekosežnom preuzimanju rizika i jednom općenito uzevši, proaktivnom stavu i mentalitetu samostalnog preuzimanja inicijative.

Ako je projekt pisalo tijelo centralne vlasti, bez njegovog uključanja vjerovatno i neće biti uspješna ni implementacija projekta. Prema tome, treba istražiti mogućnosti partnerstva i sufinansiranja na lokalnom nivou. Čak i u nedostatku sredstava, krajnji korisnici se trebaju prilagoditi i početi razmišljati kako da "pomognu sebi" što više je to moguće.

Lokalne vlasti trebaju identificirati prioritetne aktivnosti na svome nivou koje bi na neki način potaknule razvoj vlastitog kapaciteta vezanog za mogućnosti sufinansiranja i neovisnog pripremanja projekata, projicirajući taj princip na svoje budžetsko planiranje. Mehanizmi konsultacija na lokalnom nivou također utiču na mogućnosti dobivanja sredstava. Dokazi ukazuju da općine koje prakticiraju proces konsultiranja kroz građanski forum, imaju veće šanse za dobivanje PHARE projekata, nego što je to slučaj u općinama koje se oslanjaju na formulaciju projekta kroz istraživanje mišljenja.

Ljudski resursi igraju centralnu ulogu u jačanju kapaciteta zemlje za uspješno upravljanje fondovima. Ključni nalazi u većini istraživanja ukazuju na to da su zemlje sa najvećim učinkom imale a) stabilnu upravu u kojoj političke promjene nisu uticale na osoblje i b) bile su u stanju obučiti i zadržati obučeno osoblje koristeći prikladan sistem vrednovanja, ne dopuštajući tako odljev kadrova. U tom svjetlu, važno je da se administracija postavi na svoje mjesto što prije i da postoji konsenzus među akterima u smislu raspodjele zadataka i odgovornosti po MA (na nekonkurentskom principu) tako da su institucije pošteđene od interesa koji se međusobno nadmeću i nestabilnosti, te da osoblje može imati kontinuitet zaposlenja, pa samim time i potrebno iskustvo.

Dokumenti iz domene strateškog planiranja, uglavnom **NDP**, pokazuju spremnost zemlje za pravilno planiranje apsorpcijskih kapaciteta. Prema iskustvu starijih i novih država članica, kao i zemalja kandidata, sveobuhvatan NDP uzima u obzir sljedeće principe:

- usklađivanje NDP sa prioritetima razvoja,
- omogućavanje konsenzusa aktera na horizontalnom nivou,
- usklađivanje postojeće institucionalne strukture u planiranju upravljanja,
- poticajan odnos i uključenost krajnjeg korisnika,
- izbjegavanje konkurentskih ciljeva i prioriteta.

4. Model

Ovaj dio dokumenta daje prijedlog modela apsorpcije razvijenog na osnovu specifičnog socioekonomskog i administrativnog okruženja u BiH i relevantnih iskustava drugih zemalja. Kako je već diskutirano u prethodnom tekstu, kapaciteti apsorpcije definirani su kao administrativni, ljudski i finansijski resursi potrebni za učinkovito upravljanje, programiranje, implementaciju, monitoring i evaluaciju korištenja sredstava iz predpristupnih fondova u vladinim institucijama, nevladinom sektoru i lokalnoj poslovnoj zajednici.

Iz ove perspektive, iako je DIS zapravo preduvjet⁹⁸, njegova potpuna implementacija sama po sebi nije dovoljna za stvaranje optimalnih kapaciteta apsorpcije. Predpristupni fondovi (PHARE, ISPA, SAPARD ili IPA instrument) uglavnom pokrivaju sektore ruralnog razvoja/poljoprivrede, transporta i razvoja regionalne/infrastrukture okoliša, razvoja ljudskih resursa i mjera institucionalne izgradnje. Prema tome, razvoj kapaciteta apsorpcije se pretežno odvija u vladinoj strukturi ovih sektora i kod faktora koji ne dolaze iz vladinog sektora, a koji su zainteresirani za proces. Ovo uključuje uvođenje pravilne horizontalne i vertikalne institucionalne organizacije i potrebne strategije za upravljanje, programiranje, implementaciju i nadzor nad procesom.

4.1. Državni razvojni plan (NDP) kao preduslov za uspješnu apsorpciju sredstava

Iskustvo novih država članica ukazuje na to da je najvažniji faktor u procesu apsorpcije zapravo mogućnost ciljnog razvoja kapaciteta, zavisno od unaprijed **sektorskih prioriteta**, a ne neselektivni pristup u javnoj upravi.

U tom smislu, sposobnost pripremanja strateških dokumenata usmjerenih na predapsorpcijske instrumente EU, kao što je Državni razvojni plan, odražava se na nivo spremnosti zemlje da učinkovito upravlja predpristupnom pomoći. Štaviše, pošto bi stvaranje optimalnih kapaciteta trebalo započeti što prije je moguće, izrada nacрта NDP je, sama po sebi, prvi nužni korak ka postizanju tog cilja. Ona je važna iz dva ključna razloga; prvi, proces stvaranja NDP uključuje institucionalna tijela koja bi, eventualno i u nekom obliku, bila uključena u proces kao institucije zadužene za upravljanje ili tijela zadužena za implementaciju.

Drugo, proces izrade NDP-a, kako se naglašava u ovom poglavlju služi kao vitalna funkcija za dosezanje širokog spektra aktera od značaja koji mogu imati koristi od predpristupne pomoći u vlastitom djelokrugu. Prema tome, uključivanje svih aktera u **strateško planiranje** na ranom stadiju ima funkciju izbjegavanja grešaka koje su države članice često činile u prošlosti, kao što je nedostatak informacija o fondovima na nivou krajnjeg korisnika, sukob interesa između aktera, prebrzo i prebrzo definirani prioriteta itd.

⁹⁸ Potpuna implementacija DIS preduslov je stvaranja kapaciteta apsorpcije. DIS pokriva nabavku i procedure raspodjele grantova; transfer plaćanja do krajnjih korisnika i ograničavajuće elemente programiranja.

I dok sam NDP definira sektorske prioritete, BiH bi trebala što prije započeti sa izgradnjom **unutrašnjih kapaciteta** kako bi bila u stanju napisati **sveobuhvatan NDP**. Unatoč činjenici da BiH trenutno nema posebno definirane MA, PA ili IB, ona može započeti izgradnju kapaciteta koji su prirodno vezani za **prioritete sektorskog ili regionalnog razvoja**.

U tom smislu, izgradnja kapaciteta započinje sa jačanjem znanja o **izradi politika, izradi budžeta, reviziji i drugih vještina** osoblja u ključnim ministarstvima, a vezanim za razvojne prioritete. U žarištu trebaju biti odjeli zaduženi za integracije i resorna ministarstva iz domene poljoprivrede, zaštite okoliša, infrastrukture i drugih područja koja pokrivaju predpristupni instrumenti.

4.2. Načela sveobuhvatnog NDP-a

Za svaki je sektor važno da su strateški razvojni prioriteti uključeni u Državne razvojne strategije⁹⁹ i definirani uz izravnu konsultaciju sa socijalnim partnerima i krajnjim korisnicima. S obzirom da NDP identificira ključne razvojne prioritete na državnom i regionalnom nivou, strateška raspodjela nadležnosti između MA uzima u obzir interese aktera na horizontalnom i na nivou krajnjeg korisnika (NVO, poljoprivrednici, općine, RDA, itd.) I zaista, u slučajevima gdje je NDP urađen kasno ili bez strateškog uključivanja aktera u proces izrade nacrt, zemlje su dobile loše ocjene prema kriteriju koji se odnosi na programiranje¹⁰⁰ jer nisu uspjele predložiti inkluzivan način ciljanog korištenja sredstava.

Ako zemlja nema dostatne kapacitete za prepoznavanja svojih strateških ciljeva i definiranja institucionalnog upravljačkog modaliteta za njihovu implementaciju – vjerojatno će joj nedostajati i kapaciteti za apsorpciju sredstava iz EU fondova. Prema tome, preduslov za uspješnu apsorpciju pomoći EU-a jeste upravo stvaranje održive strategije. Ova strategija, koja je sadržana u NDP, treba zadovoljiti osnovne načela sveobuhvatnog NDP:

1. NDP koji zadovoljava ukupne razvojne prioritete zemlje

⁹⁹ Državni plan ruralnog razvoja, Plan transporta i zaštite okoliša, Strategija razvoja ljudskih potencijala.

¹⁰⁰ S obzirom da Slovačka nije imala dostatne kapacitete za izradu NDP korištenjem vlastitih resursa, unajmili su konsultantsku firmu da to uradi za njih. Međutim, Evropska je komisija ovaj NDP ocijenila lošim jer u njegovu izradu nisu bili uključeni krajnji korisnici niti druge značajne strateške procjene za ključne sektore.

Ovakav pristup podrazumijeva da će i proces izrade NDP-a odražavati razvojne prioritete u datome sektoru onako kako se oni odražavaju u predpristupnim instrumentima kako bi apsorpcija sredstava iz fondova imala stvaran učinak na terenu i kod krajnjih korisnika.

2. Osiguranje konsenzusa svih aktera na horizontalnoj razini

Izuzetno je važno da delegiranje poslova i zadataka u procesu upravljanja sredstvima iz predpristupnih fondova bude dogovoreno tako se u toku dugoročnih procesa izbjegnu svi potencijalni sukobi interesa među institucijama o tome ko upravlja sredstvima iz fondova.

3. Zadovoljavanje postojeće institucionalne strukture pri planiranju procesa upravljanja

Iskustva iz drugih zemalja ukazuju na jaku vezu između mogućnosti i sposobnosti da se institucije zadužene za upravljanje uklope unutar postojeće strukture i kvalitetnih apsorpcijskih kapaciteta. Drugim riječima, ključno je da postojeće institucije koje se bave procesom integracija budu nositelji upravljanja i izrade programa za sredstava iz fondova – čime se osigurava stabilnost osoblja i akumuliranje znanja u centrima integracija kao i širi politički konsenzus među glavnim akterima.

4. Poticajni odnosi i sudjelovanje krajnjih korisnika

Inputi krajnjih korisnika su integrirani u strategiju tako da se od ranog stadija njeguje osjećaj odgovornosti odnosno 'vlasništva' nad projektom kao i znanje o predpristupnim instrumentima. Ovakvo šta je moguće jedino ako NVO, socijalni partneri na općinskom nivou, mali poduzetnici, itd. budu u cijelosti integrirani u strateško definiranje prioriteta.

5. Nastojanje da se izbjegnu ciljevi i prioriteti koji konkuriraju jedni drugima

Iskustva iz drugih zemalja ukazuju da su loše isplanirane strategije rezultirale u preklapanju projekata ili situaciji u kojoj su određeni projekti u konfliktu s drugima (npr. projekti iz domene vodoprivrede u konfliktu s projektima zaštite okoliša). To je nešto što bi integrirani NDP trebao uzeti u obzir.

Na temelju osnovnih načela, NDP bi trebao definirati specifične zadatke nadležnih institucija u procesu apsorpcije sredstava iz fondova koji bi sadržavali:

a) Strateške razvojne prioritete u sektorima (u vezi s instrumentima predpristupne pomoći, uglavnom u području zaštite okoliša i poljoprivrede)

b) Ciljane operativne programe OP (na temelju razvojnih prioriteta)

c) Definirane MA (institucije zadužene za upravljanje) u skladu s ciljnim OP (na temelju konsenzusa i fokusa grane privrede);

d) Definirana IB (tijela zadužena za posredovanje) - (na temelju operativne i programirane situacije)

4.3. Faze procesa izrade NDP-a

U različitim se sektorima uspostavljaju radne grupe koje pokrivaju ključna područja s ciljem da omoguće akterima izradu zajedničke vizije za budućnost u njihovom sektoru. U radnim grupama sudjeluju predstavnici vlade, NVO, socijalnih partnera, civilnog društva kao i skupine koje u navedenom sektoru imaju poseban interes.

Općenito, proces izrade NDP-a sastoji se od sljedećih faza:

- 1. faza:** analiza i dijagnosticiranje
- 2. faza:** definiranje opće strategije
- 3. faza:** prvi nacrt sektorskih strategija
- 4. faza:** detaljan raspored finansijskih sredstava po sektorima
- 5. faza:** drugi nacrt sektorskih strategija
- 6. faza:** finansijske tabele
- 7. faza:** institucionalni aranžmani
- 8. faza:** usvajanje na vladi

Kako bi proces izrade NDP-a za cilj trebao podrazumijevati vertikalno uključivanje aktera, važno je proces konsultacija strukturirati u više razina.

Takva struktura procesa izrade NDP-a bi se sastojala od sljedeća četiri nivoa:

Prvi nivo podrazumijeva proces konsultacija unutar svakog od sektora. Njime koordiniraju u tu svrhu osnovane **sektorske radne grupe**. One svoje podneske za NDP pripremaju u interakciji s cijelim nizom različitih aktera. U procesu konsultacija s krajnjim korisnicima bi trebale biti identificirane posebne potrebe i prijedlozi te bi iste trebalo proslijediti nadležnim ministarstvima.

Na **drugom nivou** dokumente koji su pripremljeni po sektorima u državni okvir kombinira i koordinira **Tim za izradu NDP-a**.

Na **3. nivou** bi **Koordinacioni odbor za regionalnu i sektorsku politiku** trebao usvojiti iskoordinirani dokument i razriješiti pitanja poput preklapanja ili dupliciranja aktivnosti.

Konačno, **na 4. nivou** NDP bi, kao i budžetske doznake za njegovu implementaciju pripremaju trebala usvojiti vlada.

Ovakav pristup otvara mogućnosti za ekstenzivan proces konsultacija na više nivoa među različitim ključnim ministarstvima, socijalnim partnerima i NVO – čime se nastoji stvoriti sveobuhvatan NDP koji bi imao punu podršku svih aktera. Na osnovu analize provedene u prethodnim poglavljima u daljem tekstu dajemo prijedlog institucionalne strukture procesa izrade NDP-a prilagođene za BiH. U tu se svrhu može iskoristiti i proces izrade PRSP-a.

4. Proces izrade Državnog razvojnog plana (NDP): Prijedlog institucionalnog ustrojstva i delegiranje dužnosti i zadataka u BiH

Trebalo bi uspostaviti **sektorske radne grupe (SWG)** povezane s nadležnim predpristupnim fondovima i vertikalno ih uvezati počevši od nadležnih **ministarstava na državnom nivou** koja će koordinirati procesom. U području poljoprivrede to može biti MoFTER ili ministarstvo poljoprivrede koje se tek treba oformiti na državnom nivou. Koordinator iz ovog ministarstva će se povezati s **resornim ministarstvima** poljoprivrede na **entitetskoj razini**. Ministarstvo će sarađivati i s **regionalnim razvojnim agencijama** koje bi trebale definirati različite regionalne prioritete, kao i sa **NVO i općinama** koje će dati svoje inpute i zastupati interese krajnjih korisnika - poput malih poljoprivrednih proizvođača ili novih poduzetnika.

Neke od radnih grupa mogu biti:

- (i) Radna grupa za poljoprivredu i ruralni razvoj,
- (ii) Radna grupa za obrazovanje, zapošljavanje i obuku,
- (iii) Radna grupa za zaštitu okoliša,
- (iv) Radna grupa za proizvodnju energije i vodene resurse
- (v) Radna grupa za promet i komunikacije

Prijedlozi prikupljeni na razini SWG će zatim biti proslijeđeni **Timu za izradu državnog razvojnog plana** koji će finalizirati okvir definiranih prioriteta na državnoj razini. Tim za izradu NDP-a je tijelo koje rješava tehnička pitanja, a njegovi članovi su stručnjaci koje delegira nadležno ministarstvo, koje ima jednog koordinatora koji predstavlja DEI koji koordinira proces u cjelini te stručnjaka - predstavnika iz svakog od relevantnih državnih ministarstava (predstavnici SWG).

Koordinacioni odbor za regionalne i sektorske politike zaprima konačni nacrt i dajući svoje odobrenje proslijeđuje ga vladi. U njemu će sudjelovati po jedan predstavnik iz svake od RDA, po jedan iz svakog od nadležnih sektorskih ministarstava na entitetskom nivou, koordinatorski na entitetskom nivou i predstavnici ministarstava na državnom nivou. Odbor će razrješavati sva neriješena pitanja i proslijediti nacrt na usvajanje vladi.

U daljem tekstu razmatramo delegiranje zadataka i nadležnosti:

1. Sektorske radne grupe (SWG)

Nadležnost:

- **konsultacije** s akterima na lokalnom i regionalnom nivou u datome sektoru, uključujući: socijalne partnere, lokalne poduzetnike, NVO, regionalne razvojne agencije, itd;
- **ocjena** postojećeg stanja u svakom od datih sektora;
- **identifikacija prioriteta** u navedenom sektoru i/ili regiji kroz participacijski proces;
- **izrada** sektorskih strategija razvoja u kontekstu predpristupnih instrumenata EU;
- **podnošenje** liste identificiranih prioriteta NDPTF.

Sastav:

- Radom koordiniraju **državna ministarstva** koja delegiraju **voditelja SWG** i sudjeluju putem predstavnika iz **jedinica za implementaciju i monitoring (PIMU)**, koje se uspostavljaju u svakom od resornih ministarstava kako bi se pružila pomoć za upravljanje predpristupnom pomoći. PIMU delegira zadatke u saradnji s **EPPU** koja pruža metodološku podršku putem mreže izgrađene kroz proces izrade PRSP-a.
- Pored predstavnika državnih ministarstava i EPPU za svaki sektor koji se definira u vezi sa sredstvima iz predpristupnih instrumenata, svaka SWG se sastoji od predstavnika iz dva **entitetska ministarstva** kao i predstavnika svake od **RDA**.

2. Tim za izradu državnog razvojnog plana (NDPTF)

Nadležnost:

- **tehničko revidiranje i obrada** prijedloga koje su prikupile SWG;
- **ugrađivanje** sektorskih i regionalnih prioriteta u sveobuhvatan strukturni okvir na državnoj razini u skladu s pravilima finansiranja iz predpristupnih instrumenata EU i budžetima s njima u vezi.
- **prikupljanje** inputa od Odbora i delegiranje zadataka SWG-ima za potrebe revidiranja i izrade dokumenata.

Sastav:

- Njime rukovodi **DEI**, a sastoji se od po jednog **stručnjaka** koje delegira svako od **ministarstava na državnoj razini** za svaki od sektora relevantnih u kontekstu finansiranja iz predpristupnih instrumenata EU (viši državni službenici).

3. Koordinacioni odbor za regionalne i sektorske politike

Nadležnost:

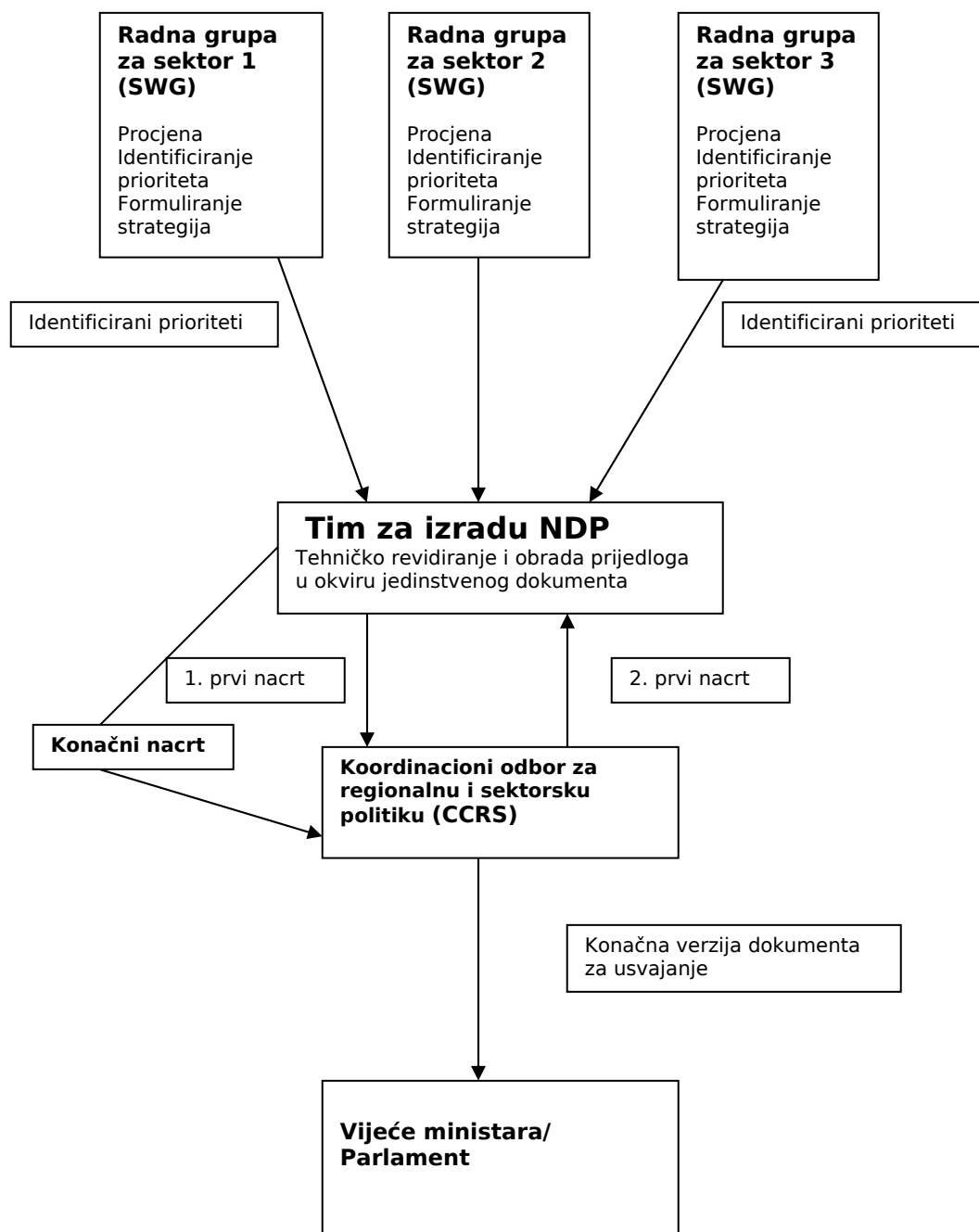
- **donošenje odluka** u sporovima ili neriješenim pitanjima;

- **integriranje i konsolidiranje** sektorskih i regionalnih razvojnih prioriteta u skladu s pravilima finansiranja iz predpristupnih instrumenata EU;
- **finaliziranje** liste prioriteta države u odnosu na pravila finansiranja iz predpristupnih instrumenata EU;
- **podnošenje** konačne verzije dokumenta vladi na usvajanje.

Sastav:

- Njegovim radom koordinira **DEI**, a sastoji se od po jednog predstavnika svake od pet RDA, po jednog od predstavnika iz svakog od sektorski nadležnih **državnih i entitetskih ministarstava** i koordinatora s razine distrikta.

Shematski prikaz procesa izrade NDP-a



4.5. Institucija zadužena za upravljanje NDP-om/koordinator procesa

Kako smo već naglasili, upravljanje procesom izrade NDP-a bi se trebalo uspostaviti unutar postojeće upravne strukture. Ova studija predlaže da institucionalna nadležnost za koordiniranje procesa izrade NDP-a u BiH ostane unutar DEI. DEI je nadležna za koordiniranje pomoći (planiranje i praćenje)¹⁰¹ i ima ulogu fokusne točke u procesu implementacije DIS-a. Iako EPPU ima iskustva u upravljanju projektom PRSP-a, njihovo sudjelovanje na planu evropskih integracija je minimalno. Većina domaćih stručnih znanja o procesu integracija i koncentrirana je upravo u DEI; pored toga, u okvirima postojeće institucionalne strukture DEI posjeduje i najkvalitetnije kapacitete u smislu upravljanja i izrade programa te stoga predstavlja prirodan izbor pri odabiru institucije zadužene za upravljanje NDP-om.

Proces izrade programa – programiranja NDP-a zahtijeva iskustvo u strateškom planiranju, izradi programa općenito te posebice nastojanjima na izradi programa u kontekstu EU, snažnu horizontalnu i sektorsku koordinaciju i sistematsko sudjelovanje socijalnih i regionalnih partnera. Iako bi DEI trebao koordinirati proces izrade programa, ipak bi se moglo iskoristiti i iskustvo koje posjeduje EPPU u izradi PRSP-a (sistematsku uključenost odnosno sudjelovanje socijalnih i regionalnih partnera, instrumenata i mehanizama u participativnom pristupu izradi strategije). U tom smislu, EPPU bi trebala biti zadužena za osiguravanje sistematskog uspostavljanja regionalnog i socijalnog partnerstva te da je to partnerstvo u cijelosti integrirano u proces izrade NDP-a.

4.6. Metodologija evaluacije

Ocjene su date na skali od jedan do tri pri čemu jedan označava visoku, dva srednju, a tri nisku ocjenu. Od postojećih institucija, najprimjerenije za poslove koordinacije procesa izrade NDP-a su EPPU i DEI, te su one i odabrane za evaluaciju.

Iskustvo EPPU u izradi PRSP-a predstavlja jedan od najsveobuhvatnijih pokušaja da se u BiH izradi strateški dokument koji obuhvata više sektora. Stoga se EPPU analizira kao jednog od potencijalnih voditelja u izradi NDP-a. S druge strane, DEI ima iskustva u izradi strateških dokumenata poput Strategije evropskih integracija za BiH. Pored toga, jedan od sektora DEI je zadužen za koordinaciju pomoći od EU i zemalja članica; time DEI ima i zakonsku nadležnost za koordiniranje pomoći. Pored toga, DEI ima iskustva u koordiniranju izrade programa za CARDS koji je u toku.

Kako bi se identificiralo tijelo zaduženo za koordinaciju, proveli smo analizu pokazatelja apsorpcijskih kapaciteta za postojeće dvije institucije, EPPU i DEI. Ova se analiza temelji na

¹⁰¹ Još preciznije, DEI koordinira planiranje i praćenje pomoći EU, koordinira bilateralne programe pomoći zemalja članica i izvještava BiH institucije o implementaciji pomoći EU.

davanju ocjene za tri glavna faktora (upravljanje, programiranje (izradu programa) i implementaciju) na temelju standardnih kriterija evaluacije koje je definirala Evropska komisija.

Ocjena: 1 – niska, 2 - srednja 3 - visoka

Upravljanje	EPPU	DEI	Komentar
Locirano u skladu s administrativnom strukturom	2	3	EPPU je izravno povezan s Vijećem ministara ali nema zakonski status, Zakon o EPPU je pripremljen ali još nije usvojen DEI koordinira aktivnosti institucija BiH vlasti u vezi procesa evropskih integracija (uključujući koordinaciju pomoći). Obje institucije su za svoj rad odgovorne predsjedavajućem Vijeća ministara
Dio je ustrojstva DIS-a	1	3	DEI (posebno Jedinica za koordinaciju pomoći) esencijalni dio DIS EPPU nije dio sistema
Opće poznavanje evropskih integracija	2	3	-
Znanje o fondovima EU	1 1/2	2 1/2	DEI – Koordinacija pomoći EU uklj. izrada programa u CARDS-u, pripremu DIS-a, itd. EPPU – limitirano iskustvo s donatorima EU, DFID itd. (na razini implementacije projekata)
Osoblje (kvalitet i kvantitet)	2 1/2	2 ½	Znanje jezika, formalno obrazovanje, itd. Plaće u EPPU su visoke ali će se smanjiti nakon usvajanja zakona o EPPU
Upravljanje UKUPNO	9	14	

Izrada programa	EPPU	DEI	Komentar
Zakonska odgovornost	2*	3	*Očekuje se usvajanje zakona o EPPU. EPPU će biti formalno priznata od 2007.
Iskustvo u strateškom	2	2 ½	EPPU – iskustvo u

planiranju			izradi PRSP, godišnji ekonomski izvještaji DEI / Strategija EI, Strategija DIS, izrada programa u okviru CARDS-A
Iskustvo u programiranju	2	2	EPPU – izrada programa u okviru PRSP-a DEI – izrada programa za CARDS, Strategiju DIS-a
Iskustvo u izradi programa u okviru CARDS programa	1	3	DEI koordinira izradu programa u okviru CARDS-a
Horizontalna koordinacija	2 1/2	2 1/2	I EPPU i DEI sudjeluju u horizontalnoj koordinaciji, glavne zapreke uspješnoj koordinaciji su nedostatan znanje i kapaciteti u nadležnim ministarstvima
Socijalni partneri koji sudjeluju u procesu	2 1/2	1 ½	DEI – ograničeno sudjelovanje aktera iz nevladinog sektora – Strategija DEI; ograničeno sudjelovanje u izradi programa za CARDS EPPU – proces izrade PRPS –participatorni pristup – sistematično uključivanje socijalnih partnera (nedostatni kapaciteti i znanje među socijalnim partnerima)
Regionalni partneri koji sudjeluju u procesu	2	1 ½	EPPU / proces izrade PRSP DEI / ograničena komunikacija s RDA (Intereg)
Vještine obrade/procesiranja	2	2	-
Analitičke vještine	1	2	-
Postojanje strateških dokumenata	3	3	EPPU – PRSP DEI – Strategija EI, Strategija DIS,
Strateški dokumenti sadržavaju kvantifikaciju ciljeva (uklj. budžetiranje)	1 1/2	1 ½	-
Postoji konsenzus	2	2	-

aktera u podršci strateškim dokumentima			
Izrada programa ukupno	23 1/2	26 ½	

Implementacija	EPPU	DEI	Komentar
Horizontalna koordinacija	2 1/2	2 ½	I EPPU i DEI sudjeluju u horizontalnoj koordinaciji,, osnovnu prepreku za efikasnu koordinaciju predstavljaju nedostatna znanja i kapaciteta u nadležnim ministarstvima predstavljaju
Iskustvo u izradi projekata	2	2 ½	EPPU/proces PRSP-a - Akcijski plan, DEI/izrada programa za CARDS
Iskustvo u odabiru i evaluaciji projekata	2 1/2	2 ½	EPPU/ proces PRSP-a - Akcijski plan, DEI / izrada programa za CARDS
Poznavanje legislative EU na operativnoj razini	1 1/2	2	-
Postoje standardizirani aplikacijski obrasci	1	2	DEI - izrada programa za CARDS, projektne fiše i obrasca projektnog zadatka (opisa i uvjeta)
Implementacija Ukupno	9 1/2	11 ½	

4.7. Kapaciteti nadležnih državnih ministarstava

Odabrana (ciljana) državna (resorna) ministarstva od značaja za predpristupne instrumente u svom području djelovanja su MOFTER, Ministarstvo komunikacija i prometa i Ministarstvo civilnih poslova, kao i sektori MOFTER-a iz kojih će se najvjerojatnije oformiti nova ministarstva na državnom nivou (ministarstvo poljoprivrede i ministarstvo nauke, istraživanja i okoliša) predstavljaju fokalne tačke u procesu koordiniranja sektorskih strategija. Ova su ministarstva uključena u proces izrade u svim stadijima - koordinaciju rada SWG, osiguravanje stručnih znanja za NTPTF kao i konačnih inputa za Odbor. Štaviše, njima će biti povjeren i najveći dio nadležnosti i odgovornosti u trenutku kada dođe do stvarne realizacije predpristupnih programa. Kako bi se ovaj proces provodio na kvalitetan način neophodno je stvoriti kapacitete unutar ministarstava (osoblje koje posjeduje vještine i odgovarajuća specijalistička znanja vezana za ovaj proces).

Najvažniji set vještina koje utječu na apsorpcijske kapacitete za navedena resorna ministarstva odnosi se na vještine formuliranja strategije, izrade politika, koordinaciju, izradu programa (programiranje), upravljanje projektima i njihove implementacije. U slučaju sektora poljoprivrede, tehničko i inspekcijsko znanje na svim razinama je prilično; s druge strane, kapaciteti koji se odnose na formuliranje politike i strateško planiranje su slabi. I drugi sektori pate od sličnih slabosti.

Naravno da je u takvoj situaciji potrebno što je prije moguće u pobrojanim ministarstvima na državnom nivou početi s razvijanjem znanja kako bi se osoblje osposobilo i pripremilo za rad u procesu apsorpcije sredstava iz predpristupnih fondova. Potrebno je izraditi i implementirati kvalitetnu strategiju koja bi se odnosila na specifične ljudske resurse sa striktnom obukom iz sljedećih područja: **izrade politika, programiranja (izrade programa) i budžetiranja, revizije i praćenja.**

Kao nukleusi – nositelji ovakvoga znanja, nove **jedinice za implementaciju programiranja (PIMU)**, osnovane u okviru nadležnih ministarstava – nositelji procesa iz vremena izrade NDP-a mogu imati koristi od dalje obuke. Kako bi se ovim jedinicama osiguralo dodatno znanje, ministarstva mogu raditi u koordinaciji s DEI na uspostavi programa obuke nakon kojih bi sudionici dobivali certifikate, a koji bi se fokusirali na ključni plan i program u vezi s predpristupnim instrumentima i drugim relevantnim znanjima. Na ovaj se način iskustvo PIMU iz sudjelovanja u SWG može nadopuniti savremenom obukom kojom se nastoje popuniti praznine u znanju.

Iako će broj osoblja radi na zadacima upravljanja i programiranja kao i implementacije predpristupne pomoći ovisiti o operativnim programima, može se smatrati da će u svakom resornom ministarstvu trebati najmanje 5 stručnjaka u specifičnim sektorima u područjima izrade politika i programiranja, instrumenata predpristupnih fondova (s obzirom da se oni odnose na granu kojom se ministarstvo bavi) i koordiniranja projekata.



U nastavku dajemo analitičku tablicu kapaciteta resornih ministarstava u skladu s ključnim kriterijima.

Područje: Poljoprivreda / ruralni razvoj
Institucija: MOFTER – Sektor za poljoprivredu

	Nadležnost – odgovornost	Mehanizmi i instrumenti	Ljudski resursi	Iskustvo/praksa
Izrada politike	niska	nerazvijeni	nerazvijeni	niska
Izrada programa	niska	srednja	srednja	srednja
Upravljanje	niska	niski	niski	niska
Implementacija	niska	niski	niski	niska
Vertikalna koordinacija	srednja	niski	niski	niska
Praćenje – monitoring i evaluacija	niska	niski	niski	niska

Područje: Zaštita okoliša
Institucija: MOFTER

	Nadležnost - odgovornost	Mehanizmi i instrumenti	Ljudski resursi	Iskustvo/praksa
Izrada politike	srednja	nerazvijeni	nerazvijeni	niska
Izrada programa	srednja	niski	niski	niska
Upravljanje	niska	niski	niski	niska
Implementacija	niska	niski	niski	niska
Vertikalna koordinacija	srednja	niski	niski	niska
Praćenje - monitoring i evaluacija	niska	niski	niski	niska

Područje: Infrastruktura
Institucija: Ministarstvo prometa i komunikacija

	Nadležnost - odgovornost	Mehanizmi i instrumenti	Ljudski resursi	Iskustvo/praksa
Izrada politike	srednja	nerazvijeni	nerazvijeni	niska
Izrada programa	srednja	niski	niski	niska
Upravljanje	niska	niski	niski	niska
Implementacija	niska	niski	niski	niska
Vertikalna koordinacija	srednja	niski	niski	niska
Praćenje - monitoring i evaluacija	niska	niski	niski	niska

Područje: Razvijanje ljudskih resursa
Institucija: Ministarstvo civilnih poslova

	Nadležnost - odgovornost	Mehanizmi i instrumenti	Ljudski resursi	Iskustvo/praksa
Izrada politike	srednja	niski	nerazvijeni	niska
Izrada programa	srednja	niski	niski	niska
Upravljanje	niska	niski	niski	niska
Implementacija	niska	niski	niski	niska
Vertikalna koordinacija	srednja	niski	niski	niska
Praćenje - monitoring i evaluacija	niska	niski	niski	niska

Sva nadležna ministarstva su dobila loše ocjene u pet ključnih kriterija. Osnovni nedostaci u vezi inicijalnog stadija predpristupne pomoći odnosili su se na nedostatak obučениh profesionalaca u domeni izrade politike. Nadalje, opća nepopunjenost ljudstvom predstavlja čak i dublji problem jer niti jedno od nadležnih resornih ministarstava nije dosad u cijelosti popunjeno ljudstvom.

Izuzev Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice koje ne sudjeluje u procesu koordinacije predpristupne pomoći, niti jedno drugo ministarstvo nema široko iskustvo u implementaciji. Stoga je kapacitete potrebne za implementaciju potrebno izgraditi u kratkom vremenskom roku, a uspostava PIMU, s kojima zajednički mogu koristiti znanja stečena iz odnosa sa SWG i s kojima se zajednički mogu iskoristiti kao inkubator specifičnog znanja vezanog za EU integracije i upravljanje sredstvima iz fondova u ministarstvima na centralnoj razini predstavlja najpraktičnije rješenje.

Buduće potrebe u smislu osoblja i znanja i vještina nisu još u cijelosti vidljive. Ipak, u postojećim okolnostima, svakom od nadležnih ministarstava bi u okviru uspostavljenih PIMU trebala najmanje 4 stručnjaka obučena iz domena politika za potrebe izrade politika i programiranje. Pored toga, u svim ovim ministarstvima nedostaju i stručnjaci iz područja evropskih integracija koji posjeduju opće znanje o poslovima EU. Kako se proces produbljuje, neophodno ih je zaposliti odmah jer je teško pronaći profesionalce sa relevantnim znanjem vezanim za predpristupne fondove EU. Stoga će ovi profesionalci morati proći obuku u skladu s procedurama DEI.

Po dva su stručnjaka iz područja horizontalne i vertikalne koordinacije potrebna u svakom od resornih ministarstava. Timu za izradu NDP-a će biti potrebne po dvije osobe iz svakog od ministarstava (iz njihovih PIMU) kako bi osigurali kvalitetnu koordinaciju. Stručnjaci iz domene koordinacije nisu tako rijetki kao stručnjaci iz područja predpristupnih fondova EU, stoga to ne bi treba, pa čak ni kratkoročno gledano, predstavljati veliki problem.

5. Zaključci

Kao i u drugim zemljama administrativna struktura i kapacitet BiH institucija u vezi budućeg upravljanja sredstvima iz predpristupnih fondova predstavljaju ključni element koji utječe na moguću razinu apsorpcije pomoći. Koristeći analizu iskustava iz drugih zemalja koje su u procesu integracija ispred BiH analizirali smo i identificirali ključne pokazatelje i najčešće nedostatke koji utječu na razinu apsorpcije.

Iako je proces izgradnje kapaciteta u smislu kvalitete osoblja i ljudskih resursa dug i zamoran proces, može se u znatnoj mjeri olakšati ciljanim i strateškim planiranjem apsorpcije predpristupne pomoći i konačno sredstava iz strukturnih fondova. Početna točka u tom smislu bi bila kvaliteta Državnog razvojnog plana.

Osnovni doprinos ove studije jeste definiranje osnovnih načela kojim se treba rukovoditi u procesu uzimajući u obzir specifičnu socioekonomsku situaciju u BiH i postojeću strukturu

uprave; institucionalna struktura u procesu izrade NDP-a; identifikacija aktera koji će sudjelovati u izradi strategije; sastav, faze i osnovni elementi koji trebaju biti obuhvaćeni strategijom; pregled tijela koja u tu svrhu trebaju biti uspostavljena i jasna raspodjela zadataka među akterima koji u procesu sudjeluju.

Kako bi se u cijelosti mogle iskoristiti mogućnosti koje BiH ima na raspolaganju kroz predpristupnu pomoć i kako bi se postigao napredak u sveukupnim nastojanjima u evropskim integracijama, ACIPS Centar za istraživanja politika stavlja poseban naglasak na potrebu hitnog započinjanja procesa izrade NDP-a čim je to prije moguće korištenjem modela koji nudi ova studija.

ITERATURA

1. Analysis of Absorption Capacity of the EU Funds in Romania – *Analiza kapaciteta za apsorpciju sredstava iz EU fondova u Rumunjskoj*. Oprescu, Gheorghe; Constantin, Luminita Daniela; Ilie, Florinel; Pislaru, Dragos. European Institute of Romania – Pre-accession impact studies III – *Evropski institut u Rumunjskoj – Pretpristupne studije utjecaja III*
2. Annex A – Agency for Implementation of Pre-accession Funds: Annexes to General Report on pre-Accession Assistance (PHARE-ISPA-SAPARD) in 2003 – *Prilog A – Agencija za implementaciju sredstava iz predpristupnih fondova: Prilozi Glavnom izvještaju o predpristupnoj pomoći*. COM – *Vijeće ministara* (2005)178final, SEC(2005)558, Brisel, maj 2005.
3. BiH Communication Strategy for European Integration - Komunikacijska strategija BiH za evropske integracije – pripremila Direkcija za evropske integracije
4. Bosnia and Herzegovina National Human Development Report – Izvještaj o humanom razvoju za Bosnu i Hercegovinu, UNDP BiH, 2004.

5. Bosnia and Herzegovina National Human Development Report "*Better Local Governance in Bosnia and Herzegovina*" - Izvještaj o humanom razvoju za Bosnu i Hercegovinu - "*Bolja lokalna uprava u BiH*" - . UNDP BiH, Sarajevo, avgust 2005.
6. CNVOS/REC (2003). Expertise for the Programme of Inclusion of Non-governmental Organisations in the preparation, Implementation and Evaluation of the Development Strategy Documents of the Republic of Slovenia - *Stručni doprinos za Program uključenja nevladinih organizacija u pripremu, implementaciju i evaluaciju razvojnih strategija Republike Slovenije*; pripremio Centre for Information Service, Co-operation and Development of NGOs (CNVOS) i Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe (REC), Ljubljana, Slovenija, 2003.
7. Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002, 25 June, on financial regulation applicable to the general budget of the European Communities - *Uredba Vijeća (EC Euratom) broj 1605/2002, 25. juni, o finansijskim propisima koji se primjenjuju na opći budžet Evropskih zajednica*.
8. Council Regulation (EEC) No. 3906/89, 18 December 1989, on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic, *OJ L 375, 23/12/1989. P. 0011-0012*; followed by Council Regulation (EEC) No 1698/90 in order to extend economic aid to other countries of Central and Eastern Europe - *Uredba Vijeća (EEC) broj 3906/89, od 18. decembra 1989. godine o ekonomskoj pomoći Republici Mađarskoj i Narodnoj Republici Poljskoj; uz Uredbu Vijeća (EEC) broj 1689/90 kojom se ekonomska pomoć proširuje na druge zemlje Srednje i Istočne Evrope*.
9. Council Regulation (EC) No. 1267/1999 of 21 June 1999, establishing an instrument for Structural Policies for Pre-accession - *Uredba Vijeća (EC) broj 1267/1999 od 21. juna 1999. godine kojom se uspostavlja instrument namijenjen strukturnim predpristupnim politikama*.
10. Council Regulation (EC) No. 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period - *Uredba Vijeća (EC) broj 1268/1999 od 21. juna 1999. godine o pomoći Zajednice za predpristupne mjere u poljoprivredi i ruralnom razvoju u zemljama kandidatima u Srednjoj i Istočnoj Evropi u predpristupnom periodu*.
11. Czech Republic National Development Plan 2004-2006, Ministry for Regional Development of the Czech Republic - *Državni razvojni plan Češke 2004. - 2006.*, Ministarstvo za regionalni razvoj Češke Republike, Prag, februar 2003.
12. Daruľová, Marta. How to Develop Local Capacities for Absorbing EU Funds - A Reference Manual - *Kako izgraditi lokalne kapacitete za apsorpciju sredstava iz EU fondova* - priručnik. Regionalni centar UNDP u Bratislavi, februar 2005.
13. Evropska komisija (2002b.), Phasing-Out of PHARE in the acceding countries, the revision of the PHARE Guidelines and the revision of the PHARE 13. Cross-Border Commission Regulation No. 2760/98 - *Fazna izvedba PHARE programa u zemljama kandidatima, revizija PHARE smjernica i revizija PHARE 13. Prekogranična uredba Komisije; Communication to the Commission - Priopćenje Komisiji, Evropska komisija, Brisel, Belgija, septembar 2002.*
14. Evropska komisija (2003b.). Izvještaj Komisiji, Evropska komisija, Brisel, Belgija, mart 2003.

15. Evropska komisija (2003c, prilog). Annex to the Communication on the Implementation of Commitments undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments – Prilog Priopćenju o provedbi obaveza koje su preuzele zemlje kandidati u kontekstu pregovora o pristupanju o Poglavlju 21 – regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; radna studija koju je izradilo osoblje Komisije, COM (2003.) 828, Brisel, 16. juli 2003.
16. Evropska komisija (2003e)
17. Evropska komisija (2004c)
18. EC Public Administration Review – Pregled javne uprave EC
19. Estonia National Development Plan for the Implementation of the EU Structural Funds, Single Programming Document 2004-2006 – Nacionalni plan Estonije za implementaciju sredstava iz strukturnih fondova EU, Jedinstveni programski dokument 2004. – 2006.;
20. EU Assistance, Second edition, November 2000. BiH – European contribution – Pomoć EU, drugo izdanje, novembar 2000. BiH – evropski doprinos, http://www.southeasteurope.org/documents/assist_b_h.pdf
21. Guidelines for Programming of CARDS 2006 National Program, Bosnia and Herzegovina – Smjernice za izradu nacionalnog programa CARDS 2006. za Bosnu i Hercegovinu. Danish School of Administration u saradnji s Bradley Dunbar Associates Ltd. Bosna i Hercegovina, Vijeće ministara, maj 2005
22. General Guidelines for PHARE - Opće smjernice za PHARE, Evropska komisija 1990.; Manual for the Decentralized Implementation System No.1 – Priručnik za decentralizirani sistem implementacije broj 1, Evropska komisija, februar 1994.
23. Guidelines for PHARE programme implementation in Candidate Countries (2000-2006) – Smjernice za implementaciju PHARE programa u zemljama kandidatima (2000. – 2006.).
24. Halilović, Zara. 'Do strukturalnih fondova EU putem decentralizovanog upravljanja pomoći: Bosna i Hercegovina na tom putu'. Sarajevo, BiH, februar 2006.
25. Horvat, Andrej. "Absorption problems in the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia" – "Apsorpcijski problemi u strukturnim fondovima EZ: neki od aspekata u vezi s apsorpcijskim kapacitetima u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji". Evropska komisija, 2004.
26. Hungary National Development Plan, 2004-2006, Republic of Hungary, Prime Minister's Office, Approved by the Hungarian Government on 26 March 2003 – Državni razvojni plan Mađarske, 2004. – 2006., Republika Mađarska, Ured premijera, odobrila Vlada Mađarske 26. marta 2003.; 28 mart 2003.
27. ISPA Manual Working document – Priručnik za ISPA – radni dokument, Evropska komisija: Opća uprava za regije - DG REGIO, april 2002., Manual for Decentralized Implementation System – Priručnik za decentralizirani sistem implementacije (priručnik za DIS, br.1), Evropska komisija, 1994.

28. ISPA in Lithuania, 2000-2004 – ISPA u Litvi, 2000.-2004. Ministry of the Republic of Lithuania – Ministarstvo Republike Litve, projekt tehničke pomoći. 2001/CE/16/P/AT/002, Support for the organisation of Monitoring Committees – Podrška za organiziranje odbora za praćenje.

29. Kalman, Judit. Possible Structural Funds Absorption Problems: The Political Economy View with Application to the Hungarian Regional Development Institutions and Financial System – Mogući problemi u apsorpciji sredstava iz strukturnih fondova: stajalište iz ugla političke ekonomije primjenjen na regionalne razvojne institucije i finansijski sistem u Mađarskoj. Central European University, Budimpešta, Mađarska.

30. Multi-annual Indicative programme (MIP) 2002-2004. and MIP 2005-2006 – Višegodišnji indikativni program (MIP) 2002.-2004. i MIP 2005.-2006. http://www.europe.eu.int/comm/external_relations/see/bosnie_herze/index.htm

31. Netherlands Economic Institute (2002c.), Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds; Sectoral Reports – Ključni pokazatelji za uspješno upravljanje sredstvima iz strukturnih fondova u zemljama kandidatima; sektorski izvještaji, pripremila NEI Regional and Urban Development za EC DG REGIO/DG ENLARGEMENT, Rotterdam, februar, 2002.

32. Papadopoulos, Andreas (2003a.); Administrative Capacity Study PHARE Region – Phase 2 – Studija administrativnih kapaciteta u PHARE regiji – 2. faza, nacionalni izvještaj, Evropska komisija, mart, 2003.

33. Pires, Luis Madureira (2001.); The present Institutional Structure of Regional Development in Hungary and Its Preparation for the EU Structural Funds; Study prepared in framework of PHARE Special Preparatory Programme for Structural Funds in Hungary – Postojeća institucionalna struktura regionalnog razvoja u Mađarskoj i priprema za strukturne fondove EU – studija izrađena u okviru PHARE specijalnog pripremnog programa za strukturne fondove u Mađarskoj, juli, Budimpešta, Mađarska, 2001.

34. Poland National Development Plan 2004-2006 – Državni razvojni plan Poljske, Varšava, Poljska, februar 2003.

35. Practical Guide to contract procedures financed from the general Budget of the European Communities in the context of external actions – Praktični vodič za procedure ugovaranja za ugovore koji se finansiraju iz općeg budžeta EZ u kontekstu vanjskih poslova, maj 2003. http://europa.eu.int/comm/europeaid/tender/gestion/pg/npg_en.doc

36. Preparing for Extended Decentralization of the PHARE and ISPA Programmes, Commission Services Working Documents, DG for Enlargements and Regional Policy in association with DG BUDG – Priprema za proširenu decentralizaciju programa PHARE i ISPA, radni dokumenti službi Komisije, Opća uprava za proširenje i regionalnu politiku u saradnji s Općom upravom za budžet,

37. Questionnaire HU, Chapter 21 – Upitnik za Mađarsku, poglavlje 21: Regional Policy and co-ordination of Structural instruments – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; Answers to the Commission's Questionnaire by the Prime Minister's Office – Odgovori Ureda premijera na upitnik Komisije, Office of the National Development Plan and EU Support of the Republic of Hungary – Ured Republike Mađarske za NDP i podršku EU. Budimpešta, Mađarska, 30. april 2003.█

38. Questionnaire CZ, Chapter 21: Regional Policy and co-ordination of Structural instruments; Answers to the Commission's Questionnaire by the Czech Republic – Upitnik za Češku, Poglavlje 21: Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; Odgovori Češke Republike na upitnik Komisije, Prag, april 2003.

39. Report from the Commission: General Report on Pre-Accession Assistance (PHARE-ISPA-SAPARD) in 2002 – Izvještaj Komisije: Opći izvještaj , COM – Vijeće ministara (2003) 844 final, Brisel, januar 2004.

40. SAPARD: Special Pre-Accession Assistance for Agriculture and Rural development – Posebni pristupni program EU namijenjen poljoprivredi i ruralnom razvoju, Evropska komisija: Opća uprava/Generalni direktorat za poljoprivredu, decembar 2000.

41. Slovakia National Development Plan – Državni razvojni plan Slovačke. 2003.: 270

42. *“Strategic Planning at Municipality Level-Survey Analysis” – “Strateško planiranje na općinskom nivou – analiza ankete”*. UNDP BiH, Sarajevo, 2005.

43. The PHARE Programme: An interim evaluation; European Commission: Evaluation Unit – Program PHARE: Privremeni izvještaj; Jedinica za evaluaciju Evropske komisije, DG 1A F/5, juni 1997.

44. UNDP Assessment of Municipal and District Capacities for the Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds – UNDP – Procjena općinskih i pokrajinskih kapaciteta za apsorpciju sredstava iz strukturnih i kohezijskog fonda EU, UNDP Bugarske, Sofija, juli 2004.

45. Projekat procjene stanja ljudskih prava i planiranje u BiH općinama – “Izvještaj o stanju ljudskih prava u Općini Drvar”, UNDP BiH, april 2004.

Ostali izvori:

www.europa.eu.int/financialassistance

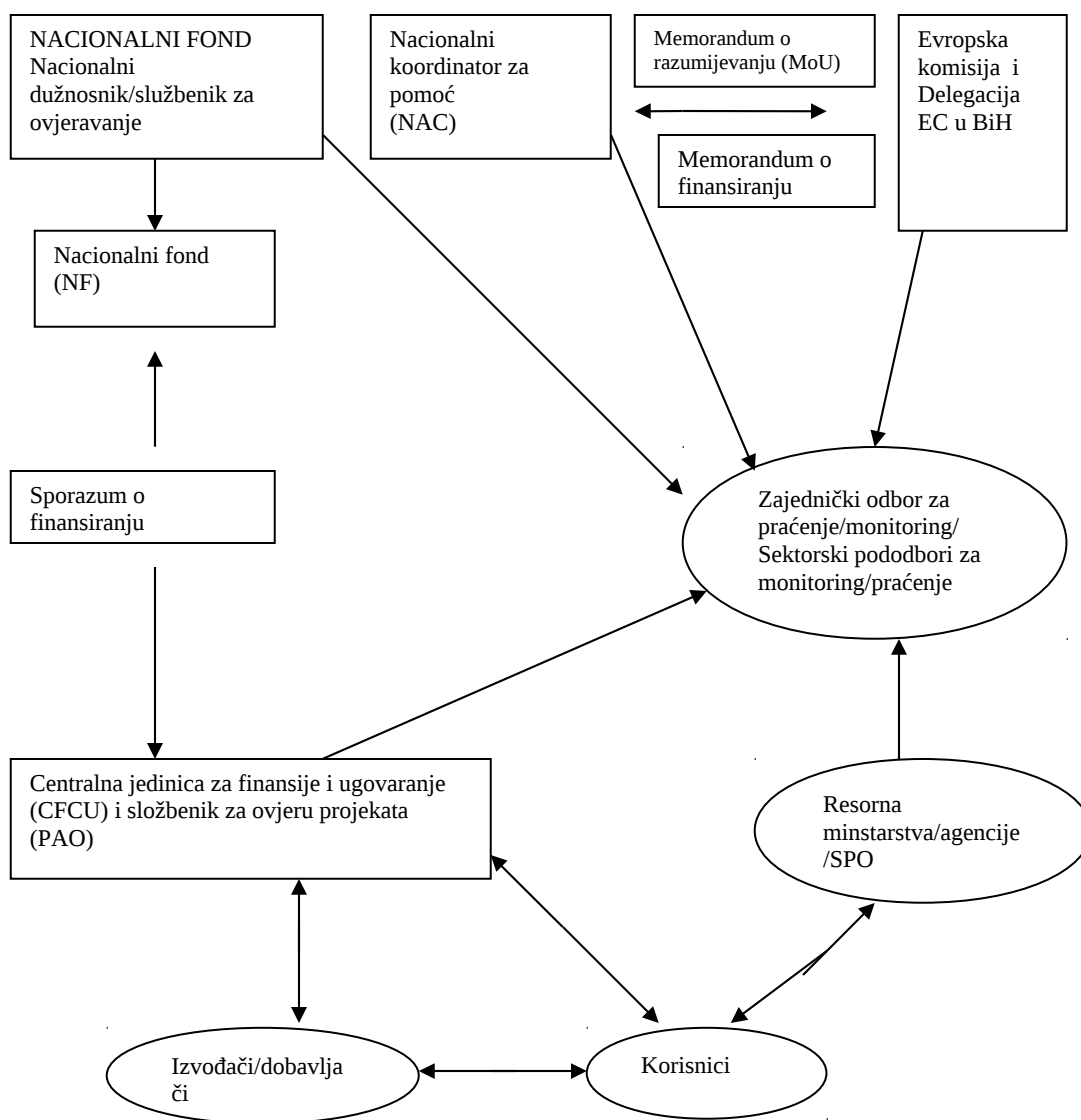
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm>

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ispa.htm>

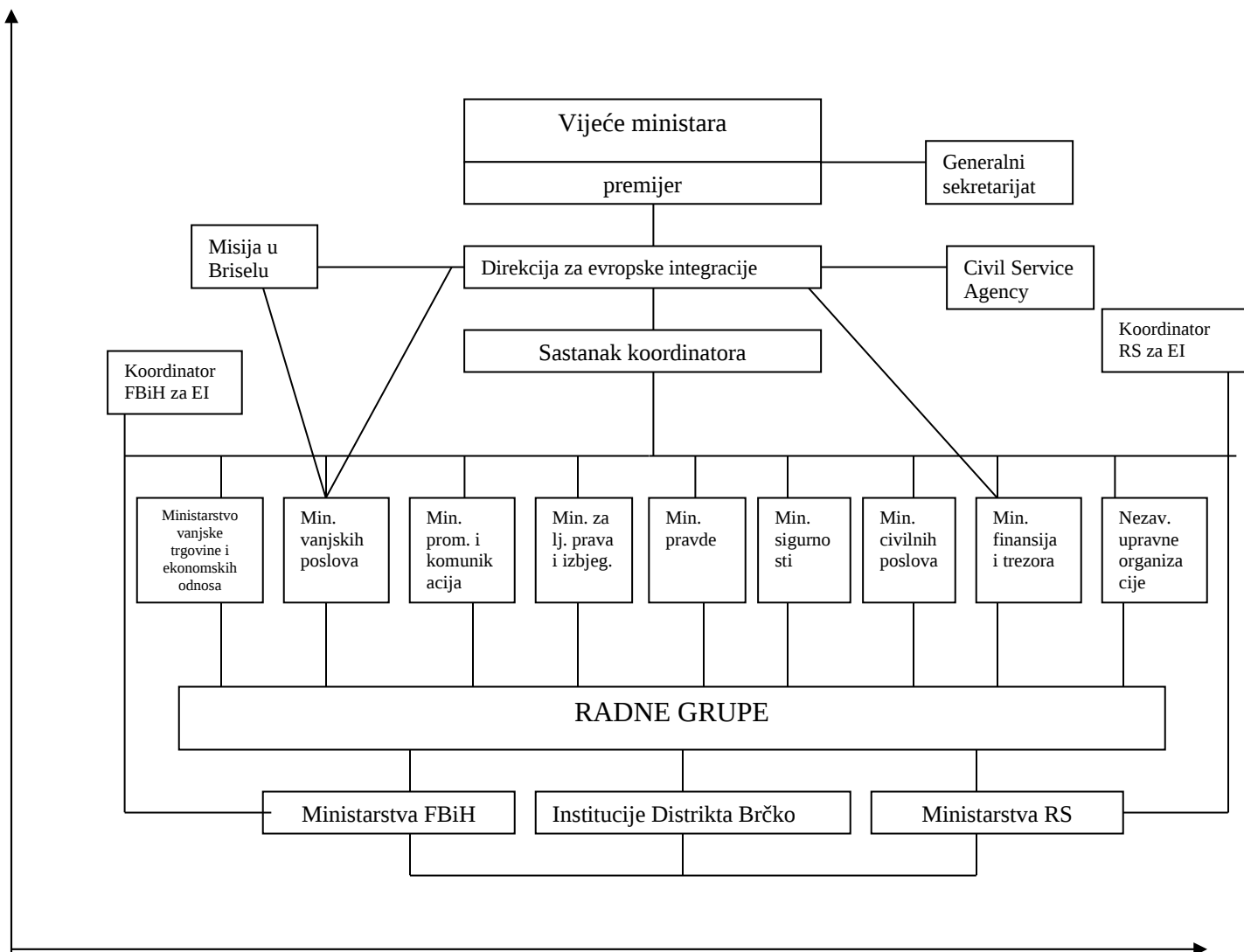
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm>

http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004_0627en01.pdf

Prilog 1: Institucionalni okvir DIS-a



Prilog 2: Nadležnosti institucija vlasti u odnosu na EU



Izvor: "Identificiranje kapaciteta državnih ministarstva i agencija BiH za potrebe evropskih integracija", Direkcija za evropske integracije i Danish School for Public Administration.

Pregled nadležnih ministarstava na državnom nivou

1. Ministarstvo vanjskih poslova

Ovo je Ministarstvo, zajedno s Predsjedništvom BiH, nadležno Odbor je koordinaciono tijelo sa zadatkom koordiniranja rada sljedećih ministarstava: MoFTER, Ministarstva finansija i trezora i Ministarstva komunikacija i transporta. U biti, njegova se uloga sastoji u tome da razmatra sva ekonomska pitanja prije njihovog uvrštavanja na dnevni red Vijeća ministara (u daljem tekstu CoM). ECCOM se sastoji od ministara i zamjenika ministara triju navedenih ministarstava kao i predstavnika Direkcije za evropske integracije i Ureda za zakonodavstvo te drugih članova u skladu s odlukom Vijeća ministara. za svaki segment vanjske politike zemlje. Na zahtjev DEI ili Vijeća ministara radi i na zadacima iz domene evropskih integracija.

2. Ministarstvo komunikacija i transporta

Ovo je ministarstvo nadležno za: politiku i reguliranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih uređaja; međunarodni i međuentitetski promet i infrastrukturu; pripremanje ugovora, sporazuma i drugih akata iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija i prometa; odnose sa međunarodnim organizacijama iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija i prometa; pripremu i izradu strateških i planskih dokumenata iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija, prometa, infrastrukture i informacionih tehnologija; poslovi kontrole neometanog prometa u međunarodnom prometu civilno zrakoplovstvo i nadzor zračnog prometa. Nadalje, u sastavu ministarstva je upravna organizacija - Direkcija za civilno zrakoplovstvo. Prava i obaveze Direkcije regulirane su posebnim zakonom. Ministarstvo se sastoji od četiri sektora: Sektor za opće, pravne i finansijske poslove, Sektor za promet, Sektor za prometnu infrastrukturu i Sektor za komunikacije i informatizaciju. Nadalje, u Ministarstvu, kao dio organizacijske strukture Ministarstva, djeluje i Inspektorat. Odnosi s nadležnim entitetskim ministarstvima se uglavnom odnose na saradnju po pitanjima projekata koji podrazumijevaju međuentitetsku saradnju.

Prema *Izveštaju o napretku BiH u 2005. godini* koji je objavila Evropska komisija, BiH je ostvarila značajna postignuća u područjima koja potpadaju pod djelokrug rada Ministarstva prometa i komunikacija.

Trenutno je u svim dijelovima zemlje u toku popravak infrastrukture, a sudjelovanje EBRD je rezultiralo potpisivanjem sporazuma o izgradnji obilaznice oko Sarajeva te autoputa od Banjaluke do rijeke Save. Ipak, prema *Izveštaju BiH treba "osigurati progresivno približavanje svog zakonodavstva ka standardima EU, posebno tehničkih i sigurnosnih standarda, socijalnih standarda i liberalizacije tržišta."* (*Izveštaj o napretku BiH u 2005. godini*).

Što se tiče željezničkog prometa, upravljanje željezničkim prometom se još uvijek vrši na entitetskom nivou. Infrastrukturu se upravlja na državnom nivou, a pravo vlasništva nad objektima i infrastrukturom i dalje imaju entiteti. Parlamentarna skupština BiH je u junu 2005. godine usvojila Zakon o željeznicama koji predstavlja prvi korak ka standardima EU. Ovim se Zakonom definira razlika između usluga željezničkog prometa i željezničke infrastrukture, a zakon sadržava i odredbe o reguliranju, licenciranju i usuglašenosti. Zakon također omogućava imenovanje rukovoditelja zaduženih za infrastrukturu. Ipak, za pokrivanje drugih aspekata upravljanja željezničkim sistemom će biti potreban međuentitetski sporazum.

3. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MOFTER)

Očekuje se da će, na srednjoročnom planu, MoFTER doživjeti značajne promjene. Neke od postojećih nadležnosti MOFTER-a će tako biti prenesene na novouspostavljene institucije.

MOFTER je nadležno za: vanjskotrgovinsku i carinsko-tarifnu politiku BiH; pripremanje ugovora, sporazuma i drugih akata iz oblasti ekonomskih odnosa i trgovine s drugim državama; pripremanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma i drugih akata vezanih za obnovu i rekonstrukciju BiH; odnose s međunarodnim organizacijama i institucijama iz oblasti vanjske trgovine i ekonomskih odnosa; pripremu i izradbu makroekonomskih odnosa strateških dokumenata iz oblasti ekonomskih odnosa; poslovno okruženje, jedinstven ekonomski prostor; razvoj i promociju poduzetništva; kontrolu prometa roba i usluga koji imaju poseban režim u prometu odnosa u izvozu i uvozu; zaštitu potrošača; konkurenciju; usklađivanje međunarodne ekonomske pomoći BiH, osim dijela koji se odnosi na pomoć Evropske unije; veterinarstvo; Ministarstvo je nadležno i za obavljanje poslova i zadataka iz nadležnosti BiH koji se odnose na definiranje politike, temeljnih načela, usklađivanje djelatnosti i planova entitetskih tijela vlasti i institucija na međunarodnom planu u područjima: poljoprivrede; energetike; zaštite okoliša, razvoj i korištenje prirodnih resursa; turizma. U sastavu ovog ministarstva, kao upravna organizacija je i Ured za veterinarstvo BiH. Očekuje se da će ovo Ministarstvo biti podijeljeno na dva ministarstva nakon uspostave novog ministarstva poljoprivrede. Kako je sljedeće poglavlje ovog dokumenta posvećeno studiji slučaja sektora poljoprivrede, sektorsku analizu MOFTER-a ćemo predstaviti u tom dijelu studije. Evropska je komisija pak zamijetila da je BiH postigla napredak u druga dva ključna područja pod nadležnošću ovog Ministarstva. "Pitanja zaštite okoliša uglavnom se, kroz zakone, propise i standarde, rješavaju na entitetskom nivou." S obzirom da je MOFTER nedavno dobio ovlasti da se bavi pitanjima prirodnih resursa što uključuje i pitanja zaštite okoliša, izuzetno su skromni administrativni kapaciteti za provođenje ovih zadataka. Nadalje, teško je očekivati da će MOFTER biti u mogućnosti značajno povećati kapacitete u ovom području jer u zemlji ima jako malo stručnjaka iz područja zaštite okoliša. Nedavno je u MOFTER-u uspostavljen Sektor za energetiku. Ovaj je Sektor nadležan za energetske politiku u BiH, ali nadležnosti u sektoru energetike još uvijek nisu jasno razgraničene te ovaj dio aktivnosti MOFTER-a još uvijek ima ograničen učinak. Tu je i koordinacija s cijelim nizom institucija na nižim nivoima i raznolikim i međusobno nevezanim nadležnostima koje idu od sudjelovanja u procesu izrade ekonomske politike i koordinacije do

uvoza i izvoza oružja. Ovo se Ministarstvo još uvijek percipira kao tijelo koje ima čisto koordinirajuću i zastupajuću ulogu. Istovremeno, ministarstvo gotovo da nema kapaciteta niti formalnih ili obavezujućih mehanizama kojim bi ispunilo vlastite nadležnosti i/ili vertikalno i horizontalno koordiniralo rad s drugim ministarstvima. U sljedećem poglavlju ove studije razmatrat ćemo stanje ministarstva u smislu njegove uloge u sektoru poljoprivrede.

4. Ministarstvo pravde

Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine nadležno je za: administrativne funkcije vezane za pravosudna tijela na državnoj razini; međunarodnu i međuentitetsku pravosudnu saradnju (međusobnu pravnu pomoć i kontakte s međunarodnim sudovima); izradbu odgovarajućih zakona i propisa za uređenje pitanja iz navedena dva područja. Između ostalog, Ministarstvo je nadležno za osiguravanje da zakonodavstvo BiH i njegova provedba na svim razinama budu u skladu s obavezama BiH koje proizlaze iz međunarodnih sporazuma. Ostale zadaće iz nadležnosti Ministarstva obuhvaćaju: saradnju s Ministarstvom vanjskih poslova i entitetima na izradbi međunarodnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma; davanje smjernica i praćenje pravnog obrazovanja, kako bi se osigurala međuentitetska usaglašenost u ovoj oblasti i postupanje u skladu s najboljim standardima; općenito djelovanje kao središnjeg usklađujućeg tijela za osiguravanje usklađenosti zakonodavstva i standarda pravosudnoga sustava među entitetima, bilo osiguranjem uvjeta za raspravu ili usklađivanjem inicijativa; ekstradiciju; poslove upravne inspekcije nad izvršavanjem zakona koji se odnose na državne službenike i uposlenike tijela uprave, upravni postupak i posebne upravne postupke i uredsko poslovanje u tijelima uprave; pitanja vezana za udruženja građana, vođenje registara udruženja građana i nevladinih organizacija koje djeluju na teritoriju BiH; druge poslove i zadatke koji nisu u nadležnosti drugih ministarstava Bosne i Hercegovine, a srodni su poslovima iz nadležnosti ovoga Ministarstva.

5. Ministarstvo civilnih poslova

Ministarstvo je nadležno za: poslove državljanstva, upis i evidenciju građana, zaštitu osobnih podataka, prijavljivanje prebivališta i boravišta, osobne isprave, putne isprave, postupak evidencije registracije vozila, razminiranje.

Također je nadležno za obavljanje poslova i izvršavanje zadataka koji su u nadležnosti Bosne i Hercegovine i koji se odnose na utvrđivanje temeljnih načela usklađivanja aktivnosti, usklađivanja planova entitetskih tijela vlasti i definiranje strategije na međunarodnom planu u područjima: zdravstva i socijalne zaštite, penzija, nauke i školstva, rada i zapošljavanja, kulture i sporta, geodetskih, geoloških i meteoroloških poslova.

Ministarstvo civilnih poslova se još uvijek institucionalno izgrađuje, a popunjenost osobljem je oko 60% od ukupno planiranog broja osoblja, a još nisu uspostavljeni ni svih šest sektora. Nije

u cijelosti sistematizirana ni interna ni vanjska koordinacija. U određenim područjima djelatnosti, poput evropskih integracija, odluke se donose *ad hoc*.

6. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice

Nadležnosti Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH obuhvaćaju praćenje i provođenje međunarodnih konvencija i drugih dokumenata iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda; Nadalje, u nadležnost Ministarstva spadaju i: promoviranje i zaštita ličnih i kolektivnih ljudskih prava i sloboda i koordinacija i priprema izvještaja nadležnim domaćim organima i institucijama i međunarodnim institucijama i organizacijama o provođenju obaveza iz međunarodnih konvencija i međunarodnih dokumenata. U druge aktivnosti Ministarstva spadaju kreiranje i provođenje aktivnosti na ispunjavanju obaveza BiH u pogledu prijema u euroatlantske integracije, a posebno u vezi sa primjenom Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima; praćenje, izrada i distribuiranje informacija o standardima, ostvarenjima i aktivnostima u oblastima ljudskih prava; saradnja sa vjerskim zajednicama; saradnja sa nacionalnim manjinama i njihovim udruženjima; saradnja sa institucijama i organizacijama zaduženim za traženje nestalih lica u BiH; saradnja sa Crvenim krstom/križom BiH i Međunarodnim komitetom Crvenog krsta/križa i humanitarnim organizacijama; staranje o pitanjima azila i o pravima izbjeglica koje dolaze u BiH; provođenje Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, kao i praćenje i nadzor provođenja tog Aneksa; kreiranje i provođenje povratka izbjeglica i raseljenih lica u BiH, projekata rekonstrukcije, i obezbjeđenje drugih uslova za održiv povratak; koordiniranje, usmjeravanje i nadzor u okviru Komisije za izbjeglice i raseljena lica, aktivnosti entiteta i drugih institucija u BiH odgovornih za provođenje politike u ovoj oblasti; sve ostale aktivnosti propisane zakonom, i/ili koje se odnose na provođenje Aneksa VI i VII Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH; saradnja sa nevladinim sektorom po pitanjima iz nadležnosti Ministarstva; kreiranje politike useljavanja i azila u BiH; kreiranje politike BiH prema iseljeništvu.

Budžet ovog Ministarstva za 2006. godinu nije se značajno povećao u odnosu na prošlu godinu i iznosi nekih 5 miliona KM. Osoblje Ministarstva (trenutno zaposlenih je osamdesetak) ima bogato iskustvo u vanjskoj saradnji i koordinaciji s obzirom da njihove aktivnosti podrazumijevaju sudjelovanje u različitim projektima koje finansira međunarodna zajednica. Pored toga ostvaruju i široku saradnju s ministarstvima na entitetskom i kantonalnom nivou, kao i s Agencijom za statistiku i nevladinim organizacijama. Važno je napomenuti da je ovo jedino državno ministarstvo koje direktno sarađuje s općinama.

Vertikalna koordinacija koja je uspostavljena kroz projekte u vezi s povratkom i rekonstrukcijom poput UNDP-ovih RMAP i SUTRA projekata je funkcionirala prilično dobro. Ovo Ministarstvo je na temelju toga razvilo mehanizme praćenja i znanja u području ljudskih prava. Nadalje, ovo je jedino ministarstvo na državnom nivou koje je u kontinuitetu radilo u interesu općina i građana. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je aktivno radilo po pitanju osobnih

dokumenta građana, poput rodni listova koji su odneseni iz BiH općina (Dervente i Bosanskog Broda) u Slavonski Brod U Hrvatskoj.

7. Ministarstvo finansija i trezora

Ministarstvo ima jasne nadležnosti. Ministarstvo je nadležno za: princip porezne politike, taksi i pripremu propisa iz ovih oblasti; uspostavljanje odnosa sa međunarodnim i domaćim finansijskim institucijama; pripremanje ugovora, sporazuma i drugih akata kojima Bosna i Hercegovina preuzima kreditne i druge finansijske obaveze sa drugim zemljama i međunarodnim organizacijama; planiranje i upravljanje dugom Bosne i Hercegovine i izvršavanje finansijskih i međunarodnih obaveza; predlaganje politike novog zaduživanja u zemlji i inozemstvu; pripremanje Proračuna i završnog računa Bosne i Hercegovine; koordiniranje aktivnosti za osiguranje proračunskih sredstava Bosne i Hercegovine; izvršavanje Proračuna i staranje o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine; upravljanje novčanim sredstvima i održavanje Jedinstvenog računa trezora; uspostavljanja računovodstvenih operacija institucija Bosne i Hercegovine; razvijanje i održavanje finansijskog informacionog sustava; propisivanje i provođenje internog nadzora proračunskih korisnika; vođenja aktivnosti o sukcesiji imovine bivše SFRJ; upravljanje imovinom u vlasništvu institucija Bosne i Hercegovine; kompiliranje, distribuiranje i objavljivanje konsolidiranih općih vladinih fiskalnih podataka; pripremanje zakona, drugih propisa i procedura javnih nabavki i obavljanje i drugih upravnih i stručnih poslova utvrđenih zakonima i drugim propisima. Ovo je ministarstvo skoro u potpunosti popunjeno osobljem i uspostavilo je radne grupe u području evropskih integracija. Njihov budžet za 2006. iznosi 4,250.000 odnosno za nekih 25% veći od budžeta za prethodnu godinu. Ministarstvo već ima ključnu ulogu u procesu evropskih integracija, a njegova uloga će postajati sve značajnija kako se sam proces bude produbljivao. Na ovakav način su ostvarili horizontalnu saradnju s drugim ministarstvima, a njihovo iskustvo pokazuje da su njihovi kapaciteti u domeni kojom se bave značajni. Ipak je potrebno napomenuti kako je neophodno općenito ojačati stratešku saradnju s drugim ključnim institucijama, posebice u domeni finansiranja novousvojene legislative i zadataka koje takva legislativa nameće.

Na državnom nivou postoje još dva dodatna ministarstva, Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo odbrane. S obzirom da njihova uloga u apsorpciji sredstava iz predpristupnih fondova EU nije od velikog značaja, u ovoj se studiji nismo osvrnuli na njihove kapacitete.

Prilog 4: Lista pokazatelja apsorpcijskih kapaciteta koje je izradila Evropska komisija i koji su prilagođeni u odnosu na kapacitete za apsorpciju sredstava iz predpristupnih fondova u kontekstu Bosne i Hercegovine

Upravljanje	DA/NE
1A. Imenovanje institucije zadužene za upravljanje	
Postoji konsenzus i imenovana je institucija zadužena za upravljanje sredstvima iz predpristupnih fondova	
Institucija zadužena za upravljanje sredstvima iz predpristupnih fondova pozicionirana u skladu s administrativnom strukturom	
Postoji konsenzus i imenovane su institucije zadužene za upravljanje po sektorskim OP-ima	
Institucije za upravljanje po sektorskim OP pozicionirane u skladu s administrativnom strukturom	
Postoji konsenzus i imenovane su institucije u smislu upravljanja regionalnim OP	
Institucije za upravljanje po regionalnim OP pozicionirane u skladu s administrativnom strukturom	
1B. Imenovanje i institucija zadužena za upravljanje	
Postoji konsenzus i imenovana je institucija zadužena za upravljanje po SPD	
Institucija za upravljanje po SPD pozicionirana u skladu s administrativnom strukturom	
Određivanje institucije zadužene za upravljanje po SPD u okviru strukture ministarstava	
Određivanje institucije zadužene za upravljanje po SPD u okviru strukture unutar ministarstava	
Postoji jasan pregled nadležnosti i dužnosti MSPD MA	
Konsenzus i imenovanje MA za inicijative Zajednice	
2. Osoblje MA	
Na raspolaganju procjene potreba u osoblju	
Procjene uzimaju u obzir veličinu programa, karakteristike i dužnosti koje su im delegirane	
Definirane nadležnosti i dužnosti u okviru svakog opisa radnom mjestu	
Određene razine/razredi naknada za osoblje MA	
Konkurentnost razine naknada (u odnosu na privatni sektor)	
Dokaz o dovoljnom broju kandidata za popunjavanje nepopunjenih radnih mjesta	
3. Dogovor o delegiranju dužnosti i zadataka	
Dogovor o delegiranju specifičnih dužnosti (evaluacija, praćenje, informiranje)	
Postoji detaljan dogovor o delegiranju dužnosti i zadataka u vezi s implementacijom	
Među akterima postoji konsenzus o dogovoru o delegiranju	
4. Postojanje savremene državne službe	
Prestić koji proizlazi iz rada u javnom sektoru (u odnosu na privatni sektor)	
Nivo naknada u državnim institucijama vlasti konkurentan u odnosu na privatni sektor	
Postoji radna pokretljivost između ministarstava i vladinih odjela	
Efikasni i kvalitetni radni odnosi među ministarstvima koja sudjeluju u procesu	
Postojanje sistema napredovanja za državne službenike	
Ograničen odliv državnih službenika (<10%, 10-20%, >20% godišnje)	

Izrada programa (programiranje)	DA/NE
1. Već prisutno partnerstvo u postojećoj politici ekonomskog razvoja	
Sistematsko i efektivno koordiniranje socioekonomskih politika među ministarstvima	
Socijalni partneri sistematski sudjeluju – uključeni su u izradu socioekonomskih politika	
Regionalni partneri sistematski sudjeluju – uključeni su u izradu socioekonomskih politika	
Nevladin sektor sistematski sudjeluje – uključen je u izradu socioekonomskih	

politika	
2. Na raspolaganju kapaciteti za provođenje programiranja - kvantitativno i kvalitativno	
Analitičke vještine	
Vještine procesiranja	
Stručna znanja potrebna za izradu sistema pokazatelja	
Iskustvo u programiranju	
3. Postoje i distribuirane su smjernice za pripremanje programa	
Postoji nacionalna metodologija izrade programa/programiranja/opis procesa	
Definirane metode za uspostavu partnerstva	
4. Kvaliteta preliminarog NDP-a (i prateće dokumentacije)	
Visok udio troškova nacionalnog NDP-a u procentima državnog/nacionalnog budžeta (sveobuhvatnost)	
Za finansiranje NDP-a osigurano sufinansiranje iz domaćih izvora	
NDP sadrži kvantifikaciju ciljeva	
O NDP-u je raspravljao i usvojio ga parlament	
NDP ima široku podršku među akterima iz socio-ekonomske domene	

Implementacija	DA/NE
1. Imenovanje tijela zaduženih za posredovanje	
Na raspolaganju tijela zaduženih za posredovanje (i prvi i drugi red ako se to odnosi na konkretni slučaj)	
Tijela zadužena za posredovanje imaju dobru reputaciju u domenu svoje djelatnosti	
Izvršeno imenovanje tijela za posredovanje za pojedinačne mjere	
Postignut sporazum za tijela zadužena za posredovanje	
Imenovanja u skladu s osnovnim nadležnostima tijela zaduženih za posredovanje	
Ovlasti MA nad tijelima zaduženim za implementaciju u skladu s državnom hijerarhijom	
Uspostavljeni kvalitetni radni odnosi između MA i tijela zaduženih za posredovanje	
2. Osoblje tijela zaduženih za posredovanje	
Definirani i razjašnjeni uvjeti za osoblje tijela za posredovanje	
Osigurana potpunost osobljem tijela za posredovanje	
Stečeno iskustvo u generiranju i pripremi projekata	
Stečeno iskustvo u odabiru i evaluaciji projekata	
Poznavanje legislative EU na operativnom nivou (propisi o državnoj potpori, javnim nabavkama, zaštiti okoliša, jednakim mogućnostima)	
3. Postojeći procesi operativne izrade i upravljanja projektom	
Postoji koherentan set kriterija za odabir projekata	
Postoje standardizirani aplikacijski obrasci	
Postoji i u upotrebi je priručnik za <i>cost/benefit</i> analizu	
Postoji priručnik za usuglašavanje s zakonodavstvom EU	

Praćenje/monitoring i evaluacija	DA/NE
1. Određivanje nadležnosti i zadataka vezano za monitoring	
Nadležnosti i zadaci se dodjeljuju na razini institucija	
Nadležnosti i zadaci se dodjeljuju po opisima poslova/radnog mjesta	
Postojanje usvojenog dokumenta koji sadržava pregled svih organizacija koje su zastupljene u svim relevantnim odborima za praćenje (CSF i OP)	
Postojanje usvojenog dokumenta koji sadržava pregled predstavnika – članova svih relevantnih odborima za praćenje/monitoring	
Široko zasnovan sastav odbora za praćenje (socijalni i regionalni partneri, NVO)	
2. Dostupna stručna mišljenja potrebna za nezavisnu evaluaciju	
Dovoljno dostupnih stručnjaka za evaluaciju sa univerziteta ili od privatnih konsultanata	
Osigurana nezavisnost ovakvih stručnih mišljenja	
Domaća stručna mišljenja u skladu s međunarodnim standardima kvalitete (npr. iskustvo s MEANS)	
Širenje kulture evaluacije kroz evaluaciju domaćih politika	
3. Postojanje kompjuteriziranog informacionog sistema (ili više njih) za	

<i>praćenje/monitoring</i>	
Status sistema (ili više njih) (u razvoju naspram sustava koji funkcionira)	
Pouzdanost sistema (npr. korištenjem postojećeg ili iskušanog softvera)	
Pristup sistemu (široko zasnovan i korisniku prilagođen)	

Finansijsko upravljanje i kontrola	DA/NE
<i>1. Raspodjela nadležnosti i odgovornosti</i>	
Određeni i dodijeljeni PA za sve predpristupne fondove	
MA dodijeljene nadležnosti i zadaci (osigurati verificiranje stvarnih troškova, nabavljenih proizvoda ili usluga, usaglašenost s uvjetima koje propisuje program, poštivanje propisa o nabavkama, ispunjenje svih odredbi o zadovoljavanju kriterija)	
Definirane dužnosti i zadaci PA	
U svim nadležnim ministarstvima postoje kapaciteti interne revizije	
Identificirano i određeno tijelo za provjere uzorka	
<i>2. Osigurana ekspertiza iz područja računovodstva i revizije</i>	
Po radnim mjestima definirane dužnosti i zadaci u smislu finansijskog upravljanja i kontrole	
Mogu se osigurati dokazi za adekvatnu popunjenost osobljem za sve funkcije finansijskog upravljanja i kontrole	
Državnim službenicima dostupna obuka iz revizije	
Osigurana adekvatna popunjenost osobljem tijela zaduženih za provjeru uzorka	
<i>3. Postojanje računovodstvenog sistema i finansijskih procedura</i>	
Uspostavljen i dokumentiran sistem platnih tokova	
Uspostavljeni sistemi za projekciju troškova	
Uspostavljen sistem za ovjeru isplata	
Uspostavljene procedure za ovjeru i utvrđivanje stvarnih troškova	
Uspostavljena metoda za provjeru uzroka	
Postojanje zadovoljavajućeg revizijskog zapisa/traga	
Postojanje godišnjeg plana i/ili sistema revizijske kontrole	
<i>4. Uspostavljena praksa rješavanja finansijskih nepravilnosti</i>	
Propisno uvođenje DIS-a	
Postojanje zapisa i praćenja odgovarajućih mjera poduzetih za uklanjanje nepravilnosti	
Postoje sistemi za ispravljanje nepravilnosti	
Uspostavljena kompetentna i aktivna vrhovna revizijska institucija (državni revizorski sud)	

CSP - Okvir za podršku Zajednice
 OP - Operativni programi
 SOP – Sektorski operativni programi
 ROP – Regionalni operativni programi
 MA – Institucije zadužene za upravljanje
 SPD – Jedinstveni programski dokument