

## **POGLAVLJE 22: REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENTATA**

*Acquis* se u ovom poglavlju sastoji uglavnom od okvirnih uredbi i provedbenih propisa koji ne zahtijevaju preuzimanje u nacionalno zakonodavstvo. One definišu pravila za pripremu, odobravanje i provođenje programa fondova (Evropski fond za regionalni razvoj i Evropski socijalni fond i Kohezioni fond), koji odražavaju teritorijalnu organizaciju svake države.

Uprkos činjenici da se ne traži preuzimanje *acquis*-a u okviru ovog poglavlja, jer se propisi direktno primjenjuju u državama članicama, države će morati usvojiti mnoge upravne i /ili zakonske akte u cilju uspostavljanja cjelovitog sistema za upravljanje fondovima. To će zahtijevati pravilno planiranje i pripremu (uključujući, između ostalog, odlučivanje o tome koje će državno tijelo odobravati potrebne upravne odluke i/ili pravne akte), izradu tih akata, interne konsultacije i, na kraju, njihovo usvajanje na nacionalnom nivou.

Potrebno je prepoznati kao polaznu tačku formalne uslove Ugovora: posebno član 175, kojim je propisano da države članice moraju da realizuju svoje ekonomske politike i da ih koordiniraju na takav način da, pored ostaloga, postignu ciljeve iz člana 174, odnosno da smanje razliku između nivoa razvoja različitih regija i zaostalost najmanje razvijenih regija.

Mora postojati zakonodavni okvir koji omogućava višegodišnje programiranje na nacionalnom i, gdje je to relevantno, drugim nivoima vlasti. Za strukturne fondove (ERDF + ESF) odgovarajući geografski nivo je barem NUTS nivo 2, za Kohezijski fond NUTS nivo 1, a za cilj evropske teritorijalne saradnje (NUTS nivo 3 za prekogranične programe, NUTS nivo 2 za transnacionalne programe).

Nacionalni zakonodavni okvir mora biti takav da takođe omogući fleksibilnost budžeta omogućavajući postojanje kapaciteta za kofinansiranje na nacionalnom i drugim nivoima (regionalnom/lokalnom/opštinskom), a treba da obezbijedi i stabilnu i djelotvornu finansijsku kontrolu i reviziju.

Države članice takođe moraju poštovati propise Unije, posebno u područjima relevantnim za realizaciju kohezijske politike (npr. državna pomoć, javne nabavke, zaštita životne sredine, transport, zabrana diskriminacije, ravnopravnost između muškaraca i žena, pri izboru i realizaciji projekata). Osim toga, nacionalne vlasti će morati da procijene da li su tematski i opšti unaprijed postavljeni uslovi primjenjivi na specifične ciljeve koji su postavljeni u okviru prioriteta u njihovim programima i da li se primjenjivi unaprijed postavljeni uslovi ispunjavaju.

Države članice moraju uspostaviti i institucionalni okvir. To uključuje određivanje i uspostavljanje svih struktura na nacionalnom i, gdje je to potrebno, drugim nivoima koje zahtijevaju propisi, kao i uspostavljanje sistema za provođenje, sa jasno definisanim zadacima i odgovornostima tijela koja su u to uključena, posebno u vezi sa zahtjevima iz članova 125-127. Uredbe o zajedničkim odredbama.

Institucionalni okvir zahtijeva i uspostavljanje djelotvornih mehanizama za međuresornu koordinaciju, kao i učešće i konsultacije velikog broja partnerskih organizacija u pripremi i provođenju programa.

Na učinak država članica u realizaciji kohezijske politike u velikoj mjeri utiče kvalitet administrativnih kapaciteta javne uprave. U svim relevantnim strukturama moraju biti obezbijeđeni odgovarajući administrativni kapaciteti. Tri ključna faktora koji utiču na administrativne kapaciteta javne uprave su:

- Arhitektura/struktura (posebno podjela odgovornosti i zadataka, delegiranje, koordinacija, kreiranje politika)

- Ljudski resursi (posebno u odnosu na broj i kvalifikacije osoblja, opise poslova, postupak zapošljavanja i obuku osoblja, utvrđivanje mjera za zadržavanje kvalifikovanih i iskusnih kadrova, ocjenjivanje na bazi učinka i moguće nagrađivanje za rad)
- Sistemi i alati (instrumenti, metode, smjernice, priručnici, informatički sistemi)

Proces programiranja obuhvata pripremu partnerskih ugovora i niza operativnih programa, uključujući unaprijed sačinjene ocjene i strateške procjene uticaja na životnu sredinu. Države članice moraju organizovati široko partnerstvo radi pripreme dokumenata za programiranje. One moraju da obezbijede postojanje potencijalnih, dovoljno razvijenih projekata koji će omogućiti puno finansijsko provođenje programa. Države članice će takođe morati da preduzmu određene mjere za informisanje javnosti u pogledu Strukturnih fondova i njihovog publiciteta.

Uspostavljanje sistemima za praćenje i ocjenu uključuje uspostavljanje struktura i definisanje postupaka za praćenje i ocjenu u različitim relevantnim tijelima, kao i instaliranje sveobuhvatnog kompjuterizovanog sistema za upravljanje informacijama koje će imati pristup sva nadležna tijela i koristiti ga. Osim toga, sva službena razmjena informacija između država članica i Komisije će se obavljati pomoću sistema elektronske razmjene podataka.

Države članice moraju uspostaviti poseban okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu, uključujući reviziju. To uključuje određivanje i uspostavljanje svih struktura koje su definisane propisima, kao i uspostavljanje sistema za provođenje sa jasno definisanim zadacima i odgovornostima tijela koja su u to uključena.

Gdje je to moguće, molimo vas napravite razliku između konkretnih aranžmana i priprema u vezi sa ERDF-om i Kohezijskim fondom s jedne strane i ESF-a sa druge.

## **I. ZAKONODAVNI OKVIR**

### **A. Zakonodavni okvir koji se odnosi na realizaciju kohezijske politike**

1. Kako je definisana raspodjela nadležnosti između različitih nivoa vlasti u oblasti regionalne politike? Molimo da dostavite spisak svih propisa Bosne i Hercegovine koji se direktno odnose na kohezijsku politiku.
2. Kako bi Bosna i Hercegovina osigurala poštovanje zahtjeva iz članova 174. i 175. Ugovora?
3. Šta bi bilo potrebno da se uspostavi sistem za upravljanje fondovima za cijelu zemlju? Koji organ (ili organi) vlasti će biti odgovorni za odobravanje tih upravnih i/ili zakonskih akata? Koliko je vremena u prosjeku potrebno da se usvoje ti akti na nacionalnom nivou (uzimajući u obzir izradu, interne konsultacije i konačno usvajanje)? Koliko takvih akata će biti potrebno u Bosni i Hercegovini?
4. Kako će sistem za upravljanje fondovima osigurati poštovanje osnovnih načela pomoći (partnerstvo, ravnopravnost između muškaraca i žena i zabranu diskriminacije, održivi razvoj)?

### **B. Usklađenost sa politikama Unije**

5. Kakvo je stanje što se tiče usklađivanja sa *acquis*-em koji se odnosi na ovo poglavlje?
  - a) Pravila o konkurenciji (državna pomoć);
  - b) Pravila o dodjeli javnih ugovora/javne nabavke;

- c) Pravila o dodjeli koncesija (i javno-privatnom partnerstvu);
  - d) Pravila o zaštiti i unapređenju životne sredine (naročito o strateškom uticaju na životnu sredinu, o procjeni uticaja na životnu sredinu, o primjeni principa „zagađivač plaća“ i o određivanju područja Natura 2000);
  - e) Pravila o transportu (posebno o tehničkim zahtjevima za infrastrukturu; o liberalizaciji tržišta usluga transporta; pravila o naknadama za pristup);
  - f) Pravila o eliminisanju nejednakosti i o podsticanju ravnopravnosti muškaraca i žena i o borbi protiv diskriminacije na osnovu polne, rasne ili etničke pripadnosti, vjere ili ubjeđenja, invaliditeta, starosti ili seksualne orijentacije u toku različitih faza realizacije i pristupa fondovima?
6. Ako u nekim od gore navedenih područja usklađivanje nije potpuno, kakvo prilagođavanje zakonodavnog okvira je potrebno kako bi se osigurala njegova kompatibilnost sa politikama Unije?
  7. Kako biste ocijenili stepen do koga su ispunjeni i opšti i tematski unaprijed postavljeni uslovi?

**C. Planiranje budžeta i mehanizmi za izvršenje na nacionalnom i (pod-nacionalnom) drugim (NUTS 2 i NUTS 3) nivoima vlasti, mehanizam za sufinansiranje**

8. Budžetske cifre su često indikativne. Da li zakonodavni okvir Bosne i Hercegovine već omogućava budžetsku fleksibilnost? Koje su mogućnosti predviđene u okviru nacionalnog budžeta u pogledu prenosa sredstava za sufinansiranje koja se izdvajaju iz nacionalnog budžeta između projekata, programa i godina? Kakvo prilagođavanje zakonodavstva bi bilo neophodno ukoliko zakonodavstvo Bosne i Hercegovine ne omogućava takvu fleksibilnost?
9. Da li zakonodavni okvir Bosne i Hercegovine već omogućava donošenje višegodišnjeg budžeta? Ako ne, kakva prilagođavanja zakonodavstva su neophodna? U slučaju da se državni budžet usvaja na godišnjem nivou, na koji način se osigurava sufinansiranje višegodišnjih programa?
10. Kako će se obezbijediti nacionalno sufinansiranje u okviru pomoći EU (na centralnom i, gdje je relevantno, na (pod-nacionalnom) drugim nivoima)?
  - a) Kako će se obezbijediti kapaciteti za sufinansiranje na državnom i (pod-nacionalnom) drugim nivoima vlasti (regionalnom/lokalnom/opštinskom) ? Da li zakonodavstvo već omogućava sufinansiranje na nacionalnom, regionalnom, lokalnom ili opštinskom nivou?
  - b) Koji su regionalni i lokalni, ekonomski i socijalni ili drugi partneri od kojih se očekuje sufinansiranje? Kako će se obezbijediti to sufinansiranje?
  - c) Mogu li vlasti na pod-nacionalnom nivou sufinansirati programe/projekte koje finansira EU?
  - d) Kako se pod-nacionalni nivoi vlasti finansiraju? Da li posjeduju sopstvena sredstva od lokalnih poreza ili iz drugih izvora? Uživaju li izvjesnu autonomiju u pozajmljivanju sredstava? Koji dio njihovih budžeta dolazi iz vlastitih fiskalnih izvora, a koji iz državnog budžeta?

11. Kako će se obezbijediti nacionalno finansiranje (na centralnom, i, gdje je to relevantno, na pod-nacionalnim nivoima) za održavanje, funkcionisanje i redovno obnavljanje EU projekata?

#### ***D. Zakonske odredbe o finansijskoj kontroli***

12. Koji zakonski okvir se odnosi na finansijsku kontrolu i reviziju? Da li su svi javni organi, na nacionalnom i pod-nacionalnim nivoima, obavezni da uspostave finansijsku kontrolu i nezavisne strukture interne revizije?
13. Postoje li pravni zahtjevi u vezi sa razdvajanjem odgovornosti, posebno između funkcija plaćanja i odobravanja?

#### ***E. Teritorijalna organizacija***

14. Ukratko objasnite teritorijalnu organizaciju Bosne i Hercegovine koja je relevantna za institucionalnu strukturu potrebnu za buduću realizaciju programa/projekata koje finansira EU.
15. Kakva je relevantna teritorijalna organizacija/podjela Bosne i Hercegovine na regije koje odgovaraju nivoima NUTS klasifikacije (uključujući i broj regija u svakoj kategoriji)? Da li postoje planovi za reviziju ove klasifikacije?
16. Ako je relevantno, da li na regionalnom nivou postoje tijela za regionalni razvoj (posebno na nivou NUTS 2)? Ako postoje, koji je njihov pravni status, kako se finansiraju, kakve su im nadležnosti i uloga?
17. Da li postojeći pravni okvir dozvoljava lokalnim vlastima/lokalnim zajednicama da uzmu učešća u zajedničkim projektima koji se realizuju preko državnih granica? Postoje li neka ograničenja (npr. prenos novca između lokalnih vlasti preko granica) u učešću u prekograničnim ili transnacionalnim projektima? Ako ova ograničenja postoje, kako i kada Bosna i Hercegovina planira da ih ukine?
18. Da li postoje konkretni administrativni/zakonodavni aranžmani u vezi teritorijalne saradnje predviđeni propisima? Ako postoje, koji su to aranžmani?
19. Da li nadležni organ Bosne i Hercegovine ima lokalne ili regionalne biroa za zapošljavanje koji direktno pružaju usluge onima koji traže posao? Koliko biroa ima po opštini? Pružite više detalja o broju savjetnika i raspoloživom budžetu u ovim biroima? Imaju li lokalni biroa za zapošljavanje ulogu u:
  - a) sprovođenju državnih politika tržišta rada;
  - b) korištenju aktivnih politika tržišta rada u suzbijanju strukturne nezaposlenosti;
  - c) borbi protiv rada na crno;
  - d) upravljanju projektima i/ili praćenju projekata?

## ***II. INSTITUCIONALNI OKVIR***

20. Dostavite opis nadležnih organa odgovornih za programiranje i realizaciju pomoći EU i drugih vrsta pomoći u Bosni i Hercegovini koji su relevantni za realizaciju budućih programa koje se finansiraju iz EU fondova (planiranje, programiranje i provedba)? Ovaj opis treba da uključi i pregled zadataka i odgovornosti svakog navedenog organa.

21. Koji su privremeni planovi/radna hipoteza u vezi sa određivanjem organizacije institucija i sistema za provedbu fondova? Kako će njihova nezavisnost/razdvajanje funkcija biti zajamčena?
22. Na koji način je osigurana koordinacija između vlasti ili tijela na centralnom nivou u pogledu programiranja i provedbe EU i drugih vrsta pomoći? Da li su predviđene bilo kakve promjene u pogledu provedbe programa/projekata koje finansira EU?
23. Kako je osigurana koordinacija između centralnog nivoa i, gdje je to relevantno, drugih nivoa vlasti?
24. Na koji način je organizovano partnerstvo (učesće zainteresovanih strana) u pripremi, provedbi, finansiranju, praćenju i evaluaciji pomoći? Koje grupe partnera su ili će biti uključene? Na koji način će biti osigurano njihovo aktiviranje?
25. Upravljački organi li organi za sertifikaciju mogu delegirati određene zadatke jednom ili više posredničkih tijela. Koji zadaci će biti delegirani posredničkim tijelima i gdje bi ova tijela bila locirana? (npr. regionalne razvojne agencije ili radije posrednička tijela sa centralnom upravom)

### ***III. ADMINISTRATIVNI KAPACITET***

26. Koji je ukupan broj osoblja (takođe dostavite njihov broj po organizacijama, ako postoji) koje je uključeno u programiranje i provedbu pomoći EU u Bosni i Hercegovini? Kolika je stopa fluktuacije zaposlenih? Kako se fluktuacija ublažava?
27. Da li osoblje koje će se baviti programima/projektima koje finansira EU već ima stručnost i iskustvo u upravljanju (projektima, programima, ljudskim resursima), javnim nabavkama, evaluaciji i finansijskom upravljanju i kontroli? Da li je relevantna obuka organizovana ili se organizuje za ovo osoblje? Koji su planovi predviđeni za obuku o jačanju upravljačkih kapaciteta, upravljanju projektima, javnim nabavkama, kapacitetima za evaluaciju i finansijskom upravljanju i kontroli?
28. Koji privremeni planovi/radna hipoteza postoje u vezi sa procjenom potreba za izgradnjom kapaciteta i mjerama obuke u odnosu na pripreme za provedbu kohezijske politike? Da li postoje drugi sistematski planovi za pripremu administrativnih kapaciteta nadležnih tijela za provedbu kohezijske politike?
29. Molimo da objasnite procedure zapošljavanja koje se primjenjuju u javnim službama.
30. Da li je nivo naknada konkurentan privatnom sektoru kako bi se obezbijedilo zapošljavanje stručnog i iskusnog osoblja? Da li su predviđeni podsticaji da bi se osiguralo zadržavanje osoblja?
31. Da li već postoji ocjena rada javne uprave? Kako bi ova ocjena bila utvrđena za osoblje koje se bavi upravljanjem i kontrolom fondova?
32. Da li je javna uprava u Bosni i Hercegovini već opremljena standardiziranim razrađenim metodama, smjernicama, priručnicima, informatičkim sistemima za upravljanje investicijama/razvojnim programima u sljedećim područjima:
  - a) Evaluacija (Da li se evaluacija vrši interno [unutrašnji kapaciteti] ili se unajmljuju vanjski stručnjaci [npr. iz akademskih institucija]?)
  - b) Monitoring (Koje tijelo će biti zaduženo za uspostavljanje sistema za monitoring, koje tijelo će dati ulazne podatke?)

- c) Ostalo, kao što su utvrđivanje kriterija za izbor, izrada kontrolnih listi za rukovodstvo kada provjerava postupak javne nabavke, procjena rizika, usklađenost s pravilima o državnoj pomoći.

#### **IV. PROGRAMIRANJE**

33. Da li postoje nacionalni planski dokumenti i sektorske strategije koje mogu predstavljati osnovu za strateške dokumente koji su potrebni za kohezijsku politiku? Informacije o ljudskim resursima/zapošljavanju i strategijama za društveni razvoj treba da sadrže: politike zapošljavanja, obrazovne politike i politike cjeloživotnog učenja i politike socijalne inkluzije. Kako će biti osigurana njihova koordinacija u pogledu sadržaja? Kroz koje procese će biti osigurano postavljanje prioriteta i usmjeravanje planiranih intervencija? Molimo vas da pripremite odgovore na pitanja pod tačkom 32 koja pokriva svih 10 tematskih ciljeva:
- (1) istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije;
  - (2) IKT;
  - (3) konkurentnost malih i srednjih preduzeća;
  - (4) podrška prelasku na ekonomiju sa niskim udjelom karbona u svim sektorima;
  - (5) adaptacija na klimatske promjene, prevencija i upravljanje rizicima;
  - (6) očuvanje i zaštita životne sredine i promovisanje efikasnosti resursa;
  - (7) održivi transport i otklanjanje uskih grla u infrastrukturama ključnih mreža;
  - (8) održivo i kvalitetno zapošljavanje i podrška mobilnosti radne snage;
  - (9) socijalna inkluzija, borba protiv siromaštva i svih oblika diskriminacije;
  - (10) obrazovanje, obuka i stručno osposobljavanje za sticanje vještina i cjeloživotno učenje.
34. Da li postoji povezanost između ovih planova/strategija i procesa ulaganja i planiranja budžeta i, ako postoji, na koji način je obezbijeđena? Koji višegodišnji aranžmani planiranja budžeta podržavaju realizaciju aktivnosti koje proizilaze iz strategija?
35. Koji organ(i) ili tijelo (tijela) je bio/će biti odgovoran za (ili uključen u) pripremu ovih planova i strategija? Kako će njihova koordinacija biti osigurana; koji organi će preuzeti odgovornost za pregovore?
36. Koji organi će preuzeti vodeću ulogu u procesu programiranja i za sporazum o partnerstvu i za operativne programe (za programe navedite po fondu)?
37. Da li postoji lista dovoljno razvijenih investicijskih projekata kako bi se osigurala apsorpcija sredstava iz fondova? Kojim procesom su oni izvedeni iz sektorskih strategija? Ako ne postoje,
- a) Kada će biti izrađena lista prioriternih projekata?
  - b) Koja tijela će biti odgovorna za pripremu projekata? Koja pomoć je predviđena da se koristi (npr. JASPERS, IPA)?
  - c) Koje tijelo će na nivou cijele države (nacionalnom nivou) koordinirati pripremu Izradu liste prioriternih projekata i na osnovu koje metodologije?
  - d) Na koji način će priprema projekata biti finansirana (izvori finansiranja)?

38. Da li su administrativni kapaciteti za izradu i realizaciju projekta odgovarajući? Koje su mjere za izgradnju administrativnih kapaciteta (koji se odnose i na izradu i na provedbu) i pomoć za korisnike (posebno za projekte na pod-nacionalnom nivou) predviđeni?
39. Kako bi bila organizovana široka partnerstva za pripremu programskih dokumenata i, kasnije, za njihovu provedbu? Kako će se osigurati transparentnost programiranja?
40. Kako bi bili organizovani poslovi koji se odnose na mjere informisanja i obavještanja javnosti u vezi sa provedbom sredstava iz fondova?

#### ***V. MONITORING I EVALUACIJA***

41. Da li postoje organi sa dovoljno iskustva i kapaciteta za monitoring i nezavisnu evaluaciju programa javnih investicija? Da li postoje planovi da se ti subjekti uključe u realizaciju programa/projekata koje finansira EU?
42. Da li postoji sistem monitoringa i evaluacije koji može predstavljati osnovu za monitoring provedbe programa/projekata koje finansira EU?

#### ***VI. FINANSIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA***

43. Koji organi ili tijela će biti odgovorni za provjeru ispravnosti provedbe operacija?
44. Koji organi ili tijela će biti odgovorni za osiguravanje revizije kojom će se provjeriti efikasno funkcionisanje sistema upravljanja i kontrole?
45. Ako je primjenjivo, navedite koje se funkcije u vezi sa pravilnom provedbom operacija i potvrđivanjem rashoda delegiraju ili djelimično delegiraju drugim tijelima koja treba odrediti?
46. Ako je primjenjivo, navedite na koji način se primjenjuje koncept podjele funkcija u svim strukturama za provedbu? Ako ne postoji način, navedite kako će se uvesti.
47. Da li su prethodno pomenuti organi ili tijela predmet interne revizije?
48. Ako je primjenjivo, gdje se nalaze ove jedinice interne revizije? Da li su ove jedinice funkcionalno nezavisne? Na koji način se ovo garantuje?
49. Koliko osoblja je na raspolaganju za internu reviziju? Je li osoblje internih jedinica/odjela revizije dostatno/adekvatno?
50. Da li postoje sistemi izvještanja za računovodstvo, monitoring i finansije koji se mogu koristiti za finansiranje projekata/programa koje finansira EU?
51. Da li postoje postupci za upravljanje nepravilnostima na nacionalnom i regionalnom nivou?
52. Da li postoje postupci i odgovornosti u vezi sa obavještanjem Komisije o nepravilnostima?
53. Da li postoje odgovornosti za kontrolu i reviziju na nacionalnom i pod-nacionalnom nivou? Ako je odgovor pozitivan, dajte opis nadležnih organa.
54. Koje mjere protiv zloupotreba (odgovornosti, postupci) postoje?

#### ***VII. POSTOJANJE STATISTIKE KORIŠTENJA STRUKTURNIH/KOHEZIONIH FONDOVA***

55. Opišite koji relevantni socio-ekonomski podaci/statistike postoje na svakom nivou vlasti.