

8. ožujka 2007.

IZVJEŠĆE O ANALITIČKOM PREGLEDU

HRVATSKA

Poglavlje 22. – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata

Datumi sastanaka tijekom analitičkog pregleda:

Eksplanatorni sastanak: 11. – 12. rujna 2006.

Bilateralni sastanak: 5. – 6. listopada 2006.

I. SADRŽAJ POGLAVLJA

Pravna se stečevina u ovom poglavlju većinom sastoji od okvirnih i provedbenih propisa koji ne zahtijevaju prijenos u nacionalno zakonodavstvo. U ovim se propisima definiraju pravila za izradu, odobravanje i provedbu programa strukturnih fondova i Kohezijskog fonda koji odražavaju teritorijalnu organizaciju svake države. O tim se programima pregovara i dogovara s Komisijom, ali je provedba odgovornost država članica.

Potrebno je utvrditi **zakonodavni okvir** kojim se omogućuje višegodišnje planiranje na nacionalnoj i regionalnoj razini i fleksibilnost proračuna, koji omogućuje sufinanciranje na nacionalnoj i lokalnoj razini i osigurava zdravu i učinkovitu financijsku kontrolu i reviziju intervencija. Države članice moraju, pri odabiru i provedbi projekata, općenito poštivati zakonodavstvo Zajednice, primjerice u područjima javne nabave, tržišnog natjecanja i zaštite okoliša, nediskriminacije te jednakosti između muškaraca i žena.

Države članice moraju uspostaviti **institucionalni okvir**. To obuhvaća utvrđivanje i uspostavljanje svih struktura na nacionalnoj i regionalnoj razini koje zahtijevaju propisi, kao i uspostavljanje sustava provedbe s jasnom definicijom zadataka i odgovornosti uključenih tijela. Institucionalni okvir također zahtijeva stvaranje učinkovitog mehanizma za koordinaciju među ministarstvima, kao i uključivanje i konzultacije mnogobrojnih partnerskih organizacija u pripremama i provedbi programa.

U svim relevantnim strukturama potrebno je osigurati odgovarajuće **administrativne kapacitete**. To uključuje zapošljavanje i usavršavanje kvalificiranog i iskusnog osoblja te uvođenje mjera kako bi se to osoblje zadržalo. U tom kontekstu države članice trebaju izvršiti potrebne organizacijske pripreme, prilagoditi procedure i organigrame te pripremiti popratnu dokumentaciju.

Proces **programiranja** obuhvaća pripremu Nacionalnog strateškog referentnog okvira (*National Strategic Reference Framework, NSRF*) te niza operativnih programa (OP), uključujući *ex ante* ocjenjivanja. Države članice moraju ustrojiti široka partnerstva za pripremu programskih dokumenata. Moraju osigurati postojanje dovoljnog broja pripremljenih projekata koji će omogućiti punu financijsku provedbu programa. Države članice će u pogledu strukturnih fondova morati provesti i specifične mjere informiranja i promidžbe.

Osnivanje sustava **praćenja i ocjenjivanja** obuhvaća uspostavu struktura i postupaka ocjenjivanja u različitim relevantnim tijelima, kao i uvođenje sveobuhvatnog i računalnog informacijskog sustava upravljanja (*Management Information System, MIS*), kojemu mogu pristupiti i kojim se mogu koristiti sva zainteresirana tijela.

Države članice moraju utvrditi poseban okvir za **financijsko upravljanje i kontrolu**, uključujući reviziju. To uključuje određivanje i uspostavljanje svih struktura koje zahtijevaju propisi, kao i uspostavu provedbenog sustava s jasnom definicijom zadataka i odgovornosti uključenih tijela.

II. USKLAĐENOST ZAKONODAVSTVA I SPOSOBNOST PROVEDBE

U ovome su dijelu sažeto prikazane informacije što ih je dostavila Hrvatska i one dobivene tijekom razgovora koji su se vodili na sastancima o analitičkom pregledu.

Hrvatska je naznačila da može prihvatiti pravnu stečevinu koja se odnosi na regionalnu politiku i koordinaciju strukturnih instrumenata te da ne očekuje nikakve teškoće u provedbi pravne stečevine do pristupanja.

II. a. Zakonodavni okvir

Hrvatska ima sustav planiranja proračuna kojim se predviđa indikativno višegodišnje planiranje sredstava tijekom trogodišnjeg razdoblja, kako je utvrđeno Vladinim smjernicama o planiranju proračuna. Međutim, sukladno Zakonu o proračunu, proračun se donosi samo na godišnjoj osnovi. Hrvatski Zakon o proračunu omogućava fleksibilnost u prijenosu sredstava iz jedne proračunske stavke u drugu do najviše 5 %.

Nacionalno sufinanciranje mjera koje Europska unija financira u Hrvatskoj osigurava se ili raspodjelom državnih proračunskih sredstava, zajmovima međunarodnih financijskih institucija, doprinosima javnih poduzeća ili preko organizacije korisnice projekta, donatora ili komercijalnih izvora financiranja. Pribavljanje privatnih izvora financiranja u Hrvatskoj je moguće preko javno-privatnih partnerstva (JPP) koja su uređena nedavno donesenim Vladinim smjernicama. Osim dijela nacionalnih poreza i prijenosa sredstava unutar državnog proračuna, lokalne vlasti imaju pravo na vlastita sredstva prikupljanjem lokalnih poreza. Također imaju pravo uzimati zajam u visini do 20 % ukupnih prihoda iz prethodne godine.

Hrvatska priprema nacrt zakona o regionalnom razvoju, u svrhu pojednostavnjenja pripadajućih odgovornosti relevantnih institucionalnih struktura na nacionalnoj razini, i sukladno tome ustrojavanja koordinacijskih mehanizama. Posebice se očekuje osnivanje razvojnih agencija u županijama, na razinama NUTS III. Hrvatski pravni okvir za financijsku kontrolu i reviziju u osnovi uređuje Zakon sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, usvojen 15. prosinca 2006. Tim se Zakonom definira metodologija, standardi, odnosi i odgovornosti, kao i ovlasti Ministarstva financija i ostalih tijela u provedbi sustava unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru, koji se sastoji od dvaju osnovnih elemenata: financijskoga upravljanja te kontrole i unutarnje revizije. Zakon o proračunu propisuje osnovne elemente kontrolnog okruženja, uključujući primjenu načela podjele dužnosti, poglavito između funkcija plaćanja i odobravanja. Hrvatska strategija razvoja unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru (PIFC) iz 2005. godine utvrđuje osnovne smjernice za razvoj PIFC-a. Sustav PIFC-a se trenutačno dalje razvija. Unutarnja je revizija službeno uvedena u 12 od 13 ministarstava.

Hrvatska ima Zakon o javnoj nabavi te Ured za javnu nabavu. Trenutačno izmjenjuje i dopunjuje svoje zakonodavstvo u ovom području kako bi ga uskladila s odgovarajućim propisima Europske unije (vidi također Poglavlje 5. – Javna nabava). Ravnopravnost spolova uređuje Ustav Republike Hrvatske, a detaljnije Zakon o ravnopravnosti spolova. Pravila za državne potpore sadržana su u hrvatskom Zakonu o državnim potporama i Uredbi o državnim potporama (vidi također Poglavlje 19. – Socijalna politika i zapošljavanje). Hrvatska agencija za zaštitu tržišnog natjecanja predstavlja tijelo najviše razine koje se bavi državnim potporama, a njome upravlja Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja (vidi također Poglavlje 8. – Tržišno natjecanje). Zakonodavstvo o okolišu definirano je poglavito u Zakonu o zaštiti okoliša (novi će Zakon o zaštiti okoliša biti donesen u prvoj polovici 2007.) te u drugim specifičnim zakonima po sektorima. U Hrvatskoj su djelomice usklađeni uvjeti za primjenu načela "onečišćivač plaća" te procjena utjecaja na okoliš (vidi također Poglavlje 27. – Okoliš).

Hrvatska je pripremila privremenu klasifikaciju prostornih jedinica za statistiku (NUTS) koja je u skladu s odgovarajućim propisima i prijedlozima Komisije. Uključuje 3 regije na razini NUTS II. Podjela u teritorijalne administrativne jedinice je sljedeća: 20 županija, Grad Zagreb, 126 gradova i 429 općina. Hrvatska, na lokalnoj i regionalnoj razini, ima decentralizirane strukture većine ministarstava. Hrvatska je navela da, u sadašnjoj fazi, neće osnivati posebne administrativne strukture na razini NUTS II za

provedbu regionalnog razvoja.

II. b. Institucionalni okvir

Hrvatska trenutačno provodi pretpristupne programe Europske unije u okviru decentraliziranih sustava provedbe (DIS), odnosno prijenosa upravljanja, pri čemu *ex ante* kontrolu postupka nabave zadržava Europska komisija; provedbena struktura za programe Phare/ISPA dobila je akreditaciju DIS u veljači 2006., a struktura SAPARD (prijenos upravljanja bez *ex ante* kontrole postupka nabave) ju je dobila u rujnu 2006.

Hrvatska je u postupku utvrđivanja upravljačke i provedbene strukture za novi pretpristupni instrument (*Instrument for Pre-Accession Assistance*, IPA) koji je, sa svojim komponentama regionalnog razvoja i razvoja ljudskih potencijala, prethodnik strukturnih fondova (*Structural Funds*, SF) i Kohezijskog fonda (*Cohesion Fund*, CF). Sukladno tome, strukture programa IPA su od neposredne važnosti za institucionalni sustav koji će se ustanoviti u okviru strukturnih fondova. Preliminarna upravljačka i provedbena struktura definirana je (poglavito u vezi s komponentama III. i IV., kao i komponentom II. programa IPA, koje su sve od neposredne važnosti za buduće SF/CF) na sljedeći način:

- Za komponentu II. – prekogranična suradnja: Za programe s državama članicama upravljačka će tijela biti u odgovarajućim državama članicama. Suradnik u tim programima s hrvatske strane bit će Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka. Strukture za programe s ostalim državama korisnicama programa IPA tek treba definirati.
- Za komponente III. i IV. – regionalni razvoj i razvoj ljudskih potencijala: Hrvatska navodi da bi ove komponente programa IPA trebale imati istu operativnu strukturu kao i strukturni fondovi, a to uključuje:
 - Za nacionalnog koordinatora IPA-e (NIPAK) imenovat će se državni tajnik Središnjeg državnog ureda za nacionalnu strategiju i koordinaciju fondova EU-a (SDURF); SDURF bi bio mjerodavan za pripremu Nacionalnog strateškog referentnog okvira te bi postao koordinacijsko tijelo za SF/CF. Ministarstvo financija ima koordinacijsku ulogu u pripremi i provedbi proračuna i obavljanju unutarnje revizije resornih ministarstava.
 - Uredbom Vlade (od 28. rujna 2006.) ustanovljene su operativne strukture (buduća upravna tijela pod SF/CF) koje će upravljati i provoditi četiri predložena operativna programa (OP) u okviru programa IPA, a oni su sljedeći: OP Promet – Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka; OP Zaštita okoliša – Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva; OP Regionalna konkurentnost – Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva; OP Razvoj ljudskih potencijala – Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva. Tijekom prijelaznog razdoblja, međutim, sve će funkcije nabave (natječaji i ugovaranje) u okviru programa IPA preuzeti Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje (SJFU) pri Ministarstvu financija. Općenito, isti bi se OP-ovi trebali zadržati u okviru strukturnih fondova te bi se, jednako tome, ista upravna tijela koristila za upravljanje programima nakon pristupanja.
 - Osim četiri OP-a i odgovarajućih struktura programa IPA, Hrvatska je navela da će u okviru strukturnih fondova pripremiti regionalni operativni program kojim će upravljati Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, kao i operativni

program za jačanje kapaciteta, čije će se upravljačko tijelo tek odrediti.

- Hrvatska je također navela sljedeća moguća posrednička tijela (*Intermediate Body, IB*) i krajnje korisnike (*Final Beneficiaries, FB*): Hrvatske željeznice i Hrvatske ceste kao krajnje korisnike za OP Promet; Hrvatske vode i Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, kao posrednička tijela, te županijska tijela, općine, gradove i javna poduzeća kao krajnje korisnike OP Zaštita okoliša; Hrvatski zavod za zapošljavanje i Agenciju za strukovno obrazovanje kao posrednička tijela za OP Razvoj ljudskih potencijala; Hrvatsku agenciju za promicanje malog i srednjeg poduzetništva (HAMAG) i Poslovno-inovacijski centar Hrvatske BICRO (projekti tehnološkog razvoja) kao posredničko tijelo za OP Regionalna konkurentnost.
- Tijelo za ovjeravanje – Nacionalni fond, zadužen za financijsko upravljanje programom IPA, pri Ministarstvu financija, nakon pristupanja će preuzeti funkciju Tijela za ovjeravanje.
- Tijelo za reviziju – Hrvatska nije još odredila tijelo koje će biti zaduženo za vanjsku reviziju; međutim, odlučila je da će funkcije koordinacije i harmonizacije unutarnje revizije provoditi Odjel za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole pri Ministarstvu financija (takozvana Središnja harmonizacijska jedinica) uz pomoć Odjela za unutarnju reviziju Ministarstva koji je izvršio prve revizije fondova EU-a pa će prenijeti dobru praksu; tako će se ustanoviti praksa i metodologija unutarnje revizije za različite odjele za unutarnju reviziju u resornim ministarstvima.
- Odbor za praćenje (*Monitoring Committee, MC*) svakog operativnog programa čine predstavnici odgovarajućih državnih institucija i nevladinog sektora. Oni će nastaviti s radom u okviru strukturnih fondova.

Hrvatska je navela da će se institucionalna struktura programa IPA razviti u upravljačku strukturu strukturnih fondova te da će se u budućnosti odgovornosti dodjeljivati u skladu s Uredbom Vijeća 1083/2006, koja donosi opće odredbe o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu.

U Hrvatskoj je osnovano nekoliko međuministarskih koordinacijskih struktura. One, primjerice, uključuju Međuministarsku koordinacijsku skupinu (MKS) za pripremu Okvira za usklađenost strategija programa IPA za komponente III. i IV., koja je osnovana 2005., a vodi je SDURF. Za svaki su OP osnovane međuministarske radne skupine, a njima supredsjeđa operativna struktura odgovarajućeg OP-a i SDURF-a. Također je osnovana i velika međuministarska koordinacijska skupina za pripremu Nacionalne strategije regionalnog razvoja.

U Hrvatskoj postoji i praksa uključenosti partnera u utvrđivanje politike, uključujući tijela poput Nacionalnog vijeća za konkurentnost i Ekonomskog i socijalnog vijeća, koja uključuju društveno-ekonomske partnerske organizacije. Društveno-ekonomske partnerske organizacije također su uključene u Međuministarsku koordinacijsku skupinu programa IPA. Nevladine organizacije su poglavito uključene u programe ISPA, Phare i SAPARD.

U pogledu svojih regionalnih razvojnih strategija/programa Hrvatska namjerava s jedne strane osnovati županijska partnerska vijeća, a s druge strane Nacionalno partnersko vijeće za regionalni razvoj. Županijska partnerska vijeća će nadgledati pripremu i provedbu županijskih razvojnih strategija, dok će Nacionalno partnersko vijeće za regionalni razvoj nadgledati usklađenost ukupnog nacionalnog planiranja i provedbe

regionalnog razvoja.

II. c. Administrativni kapaciteti

Hrvatska provodi ili je počela provoditi analizu potreba za zaposlenicima i za osposobljavanjem za neke provedbene strukture programa IPA, posebice za SJFU. Međutim, Hrvatska još nije pripremila organizacijske razvojne strategije za tijela uključena u provedbu programa IPA i budućih strukturnih fondova. SDURF će, u koordinaciji s ostalim državnim institucijama, pripremiti strategiju za strukturne fondove, kojom će definirati pripremne aktivnosti za uspješno upravljanje strukturnim i kohezijskim fondovima. Ta će strategija predložiti upravljačke strukture strukturnih fondova, identificirati potrebna ljudska i financijska sredstva te utvrditi potrebe za osposobljavanjem i plan osposobljavanja.

Kroz tehničku pomoć i mjere *twinninga*, koje se financiraju sredstvima iz pretpristupnih fondova EU-a, Hrvatska je već počela rješavati određene potrebe za jačanjem sposobnosti za provedbu projekata koje financira EU, poglavito na središnjoj razini. To je uključivalo osposobljavanje o planiranju, pripremi projekata, nadzoru te financijskom upravljanju i pitanjima kontrole, kao i sektorskim/horizontalnim pitanjima poput konkurentnosti, državnih potpora, javne nabave i jednakosti između muškaraca i žena. Neke su mjere poduzete i na državnoj i lokalnoj razini, uključujući školovanje o planiranju regionalnog razvoja i pripremi projekata.

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija organizira takozvane seminare "ABECEDA EU-a" za obučavanje državnih službenika na nacionalnoj i regionalnoj razini, a posebice o širokom nizu područja EU-ove politike.

Sukladno Zakonu o državnim službenicima, hrvatska Vlada treba donijeti godišnji plan osposobljavanja državnih službenika. Program za 2007. godinu predviđa niz mjera obučavanja, koje će izravno utjecati na pripreme programa strukturnih fondova.

Zapošljavanje državnih službenika provodi se u skladu sa Zakonom o državnim službenicima, koji je na snagu stupio u siječnju 2006. Taj Zakon također propisuje napredovanje državnih službenika u službi na temelju zasluga. Hrvatska priznaje da se susreće s teškoćama pri zapošljavanju i zadržavanju visokokvalitetnog osoblja kao državnih službenika.

II. d. Programiranje

Hrvatska je izradila nacрте brojnih programskih dokumenata, od kojih su najvažniji i najrelevantniji sljedeći:

- Strateški okvir za razvoj 2006. – 2013.: To je krovni nacionalni razvojni planski dokument, koji se dijelom temelji na sektorskim strategijama koje su razradila resorna ministarstva; dokument je pripremio Središnji državni ured za razvojnu strategiju, a Vlada ga je usvojila u kolovozu 2006.
- Nacionalna strategija regionalnog razvoja (nacrт): Taj dokument odražava prioritete regionalnog razvoja Hrvatske; na nacionalnoj ga je razini pripremila Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, ali uz veliko sudjelovanje i/ili nakon konzultacija s ostalim tijelima preko Međuministarske koordinacijske skupine, nacionalnih partnerskih skupina i tehničkih radnih skupina.

- Regionalni (županijski) razvojni planovi: Dosad pripremljeni u 19 od 21 županije.
- Okvir za usklađenost strategija (*Strategic Coherent Framework, SCF*): Taj dokument, čiji je prvi nacrt dostupan, jest planski dokument za komponente III. i IV. programa IPA iz 2007. te je prethodnik dokumenta Nacionalnog strateškog referentnog okvira u sklopu strukturnih fondova. Dopunit će ga operativni programi za svaki od uključenih sektora. Izrada nacrta temelji se na međuministarskoj suradnji te konzultacijama odgovarajućeg broja partnera iz nevladina sektora.

Do kraja 2007. Hrvatska će utvrditi plan za izradu nacrta Nacionalnog strateškog referentnog okvira u sklopu strukturnih fondova, kao i operativnih programa. Početak postupka izrade nacrta planira se za 2008. godinu. Hrvatska planira osnovati radnu skupinu za svaki operativni program (OP). U postupak izrade nacrta za NSRO i OP-ove uključit će se svi relevantni dionici, poglavito kroz sudjelovanje u različitim radnim skupinama i u konzultacijskim forumima.

S obzirom na utvrđivanje niza projekata, Hrvatska je stvorila bazu podataka o projektnim idejama i konceptima. Za pripremu projekata koristi se tehnička pomoć, posebice u pogledu programa IPA.

II. e. Praćenje i ocjenjivanje

Hrvatska je, u kontekstu svojih obveza praćenja u sklopu prepristupnih financijskih instrumenata CARDS, Phare, ISPA i SAPARD, izradila interni sustav praćenja. On uključuje ustrojstvo odbora za praćenje i sektorskih pododborna za različite programe, elektroničkog pohranjivanja izvješća o praćenju projekata te baze podataka o projektima. Financijsko se izvješćivanje (i računovodstvo) trenutačno obavlja ručno. U Hrvatskoj je u postupku izrada informatičkog sustava za praćenje financijske pomoći Europske unije. U programu SAPARD praćenje provodi Agencija SAPARD i upravljačko tijelo, zajedno s interesnim skupinama u okviru odbora za praćenje.

Vezano uz ocjenjivanje, Hrvatska je određeno iskustvo stekla provodeći *ex ante* ocjenjivanje, posebice Nacionalne strategije za regionalni razvoj te u okviru programa SAPARD. U pogledu zahtjeva ocjenjivanja u sklopu programa IPA i strukturnih fondova, Hrvatska prepoznaje potrebu za jačanjem kapaciteta za ocjenjivanje institucija korisnica. Hrvatska predviđa razvoj poslovnog plana za *ex ante* ocjenjivanje i ocjenjivanje tijekom provedbe operativnih programa strukturnih fondova tijekom 2007. Tijekom 2007. godine također planira definirati niz pokazatelja za praćenje i ocjenjivanje mjera predviđenih Strateškim okvirom za razvoj 2006. – 2013.

II. f. Financijsko upravljanje i kontrola

Hrvatska još nije formalno odredila Tijelo za reviziju kao tijelo koje će biti odgovorno za vanjsku reviziju (vidi također gore navedene "institucionalne strukture"). Razmatra, međutim, mogućnost da Državni ured za reviziju preuzme funkcije vanjske revizije.

Hrvatska je u resornim ministarstvima osnovala odjele za unutarnju reviziju; koordinaciju i harmonizaciju metodologije funkcija unutarnje revizije provodi Uprava za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole pri Ministarstvu financija (takozvana Središnja harmonizacijska jedinica) uz pomoć Odjela za unutarnju reviziju ministarstva, koji je provodio prve revizije fondova Europske unije pa će prenijeti dobru praksu.

Hrvatska navodi da će Nacionalni fond pri Ministarstvu financija, zadužen za financijsko upravljanje programom IPA, nakon pristupanja preuzeti ulogu Tijela za ovjeravanje.

Sadašnji sustav financijskog upravljanja i kontrole sredstava EU-a u Hrvatskoj određuju uvjeti iz pretpristupnih instrumenata, a ključne uloge imaju nacionalni dužnosnik za ovjeravanje (*National Authorising Officer, NAO*) i Nacionalni fond (NF), kao i Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje (SJFU). Ključni elementi ovog sustava uključuju različite zahtjeve za izvješćivanjem (uključujući financijsko izvješćivanje) u sklopu različitih instrumenata, nadzor od strane odbora te izradu priručnika za rad, koji uvode odvajanje dužnosti i "načelo četiri oka", kao i sustav unutarnje kontrole. Izrađen je i sustav za priljev i odljev sredstava, tokove revizije, upravljanje rizikom i sustav izvješćivanja o nepravilnostima. Hrvatska trenutačno koristi ručni računovodstveni sustav za upravljanje sredstvima EU-a, koji će se uskoro zamijeniti/dopuniti elektroničkim sustavom.

III. OCJENA STUPNJA USKLAĐENOSTI I PROVEDBENIH KAPACITETA

Sveukupno gledano, Hrvatska se djelomice uskladila s *pravnom stečevinom*. Međutim, treba izmijeniti i dopuniti svoj zakonodavni okvir u skladu s predstavljenim planovima ili onima koji se pripremaju, a u njima se predviđa višegodišnje planiranje proračuna, financijsko upravljanje i kontrola te poštivanje politika Zajednica. Hrvatska treba odrediti institucionalne strukture sukladno propisima o strukturnih fondovima, izgraditi i uspjeti zadržati odgovarajuće administrativne kapacitete te osigurati potpuno i transparentno odvajanje funkcija između struktura. Hrvatska treba izraditi računalni informacijski sustav upravljanja te razviti sposobnost ocjenjivanja. Također treba uspostaviti učinkovit sustav financijskog upravljanja i kontrole za provedbu strukturnih fondova.

Komisija će procijeniti utjecaj pristupanja Hrvatske na proračun u smislu kohezijske politike u kasnijoj fazi pregovora. Rezultati procjene utjecaja bit će predstavljeni zajedno s financijskim okvirom za zaključivanje pregovora.

III. a. Zakonodavni okvir

Sustav planiranja proračuna u Hrvatskoj omogućuje višegodišnje indikativno planiranje na nacionalnoj i regionalnoj razini; ne pruža, međutim, dovoljna jamstva s obzirom na višegodišnje planiranje proračuna po programima, dok se god proračun prihvaća na godišnjoj osnovi. Ograničena je i fleksibilnost prijenosa proračunskih stavki. Duljina/trajanje financijskih krugova i tokova ostaje razmjerno dugo.

Sredstva za sufinanciranje EU-ovih financiranih mjera Hrvatska osigurava iz niza izvora; međutim, sufinanciranje, izuzev raspodjelom nacionalnog državnog proračuna, te do određene mjere zajmovima međunarodnih financijskih institucija, ostaje ograničeno. Vlastita sredstva i mogućnosti lokalnih vlasti za sufinanciranje su ograničeni.

Hrvatska već ima uspostavljen osnovni sustav unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru. On je u prosincu dopunjen donošenjem okvirnog Zakona za sustav unutarnje financijske kontrole (PIFC) kojim se utvrđuju zahtjevi očekivanog sustava PIFC, osposobljavanje osoba uključenih u financijsko upravljanje i kontrolu, kao i funkcionalno nezavisnu unutarnju reviziju, zahtjevi za izvješćivanjem o PIFC-u Vladi, kao i akcije koje treba poduzeti u slučaju nepravilnosti i prijave.

Zakonodavstvo o javnoj nabavi u Hrvatskoj je djelomice usklađeno s *pravnom*

stečevinom, a u tijeku je daljnje usklađivanje; međutim, sposobnost provedbe i sposobnost određivanja politike treba znatno ojačati (vidi i Poglavlje 5. – Javna nabava). Zakon o državnim potporama, zajedno s Uredbom o državnim potporama, predstavlja djelomično usklađivanje s propisima Zajednica o državnim potporama te je potrebno nastaviti s daljnjim usklađivanjem. Trenutačno su evidencija provedbe i sustav kontrole državnih potpora nedostatni, posebice zbog Vladinih ovlasti da poništi odluke (vidi također Poglavlje 8. – Tržišno natjecanje). Osnovno zakonodavstvo u području jednakih mogućnosti i jednakosti spolova uglavnom postoji, iako potpunu usklađenost tek treba postići (vidi također Poglavlje 19. – Socijalna politika i zapošljavanje). Vezano uz politiku zaštite okoliša, u Hrvatskoj je u tijeku usklađivanje Zakona o zaštiti okoliša s pravnom stečevinom, a postupak se, uključujući i provedbu zakonodavstva, planira dovršiti do 2008. godine (vidi također Poglavlje 27. – Okoliš). Još ne postoje mehanizmi/postupci kojima se osigurava poštivanje zakonodavstva Zajednica u programima EU-a.

Načrt zakona o regionalnom razvoju Hrvatske zahtijeva daljnji, temeljit rad kako bi se uklonile moguće proturječnosti s postojećim propisima kohezijske politike i izbjeglo osnivanje složenih struktura za planiranje i upravljanje.

III. b. Institucionalni okvir

Hrvatska je privremeno odredila strukture za primjenu instrumenta IPA-e, posebice u pogledu upravljanja četirima operativnim programima i u pogledu funkcija financijske kontrole. Kako je Hrvatska i nagovijestila, te će strukture izravno ući u buduću sustav primjene strukturnih fondova. Hrvatska je također privremeno odredila upravljačko tijelo za jedan dodatni OP, kao i posrednička tijela i krajnje korisnike niza operativnih programa.

Međutim, u ovoj ranoj fazi Hrvatska još nije službeno odredila provedbene strukture za strukturne fondove, a neka se upravljačka i ostala tijela tek trebaju odrediti, barem privremeno. Također treba utvrditi točan položaj i funkcije nekih ministarstava koja će imati svoju ulogu u okviru strukturnih fondova, ali nemaju izravni upravljački zadatak.

Središnja koordinacijska funkcija u Hrvatskoj u okviru programa IPA dodijeljena je Središnjem državnom uredu za razvojnu strategiju, koji je zadužen za planiranje i izradu programa, a Ministarstvo financija odgovorno je za financijsko upravljanje i praćenje pretprijetne pomoći.

S obzirom na mnogobrojne funkcije koje će za sobom povlačiti buduće strukturno i kohezijsko financiranje, Hrvatska bi trebala poduzeti potrebne korake kako bi osigurala uspostavu koherentne koordinacijske strukture, koja će biti stabilna i kompetentna.

Takva bi se koordinacijska struktura posebice trebala odlikovati sposobnošću ispunjavanja uvjeta proračunskog planiranja i arbitraže, osiguranja sufinanciranja, informacijskog sustava praćenja i upravljanja, godišnjeg izvješćivanja, kontrole i ovjeravanja.

Istodobno bi se trebala osigurati funkcionalna neovisnost strukture kao cjeline, posebice zato što se tiče budućih upravljačkih tijela i tijela za ovjeravanje te njihovih odgovornosti. Ta bi koordinacijska struktura trebala posebice podržavati upravljačka tijela u njihovom potpunom ispunjavanju odgovornosti i sposobnosti donošenja odluka za upravljanje i provedbu odgovarajućih programa pod njihovom kontrolom.

Na široj razini, a u okviru veće transparentnosti i odgovornosti u upravljanju fondovima,

koordinacijska bi struktura trebala pružiti potrebnu sigurnost da će se održati koherentnost između ciljeva makroekonomske politike s jedne strane i potreba sufinanciranja i ciljeva Kohezijskog fonda i strukturnih fondova s druge.

Vezano uz koordinaciju na regionalnoj razini, Hrvatska je već identificirala niz mehanizama za koordinaciju mjera u sklopu programa regionalnog razvoja. Ti se mehanizmi (i njihove odgovarajuće strukture), međutim, smatraju presloženima i preteškima te bi se u tom smislu trebali i preispitati. Istodobno, Hrvatska također treba jasnije navesti način na koji bi se trebale koordinirati mjere u sklopu ostalih operativnih programa koji se provode na regionalnoj razini.

Hrvatska se složila oko privremene klasifikacije prostornih jedinica za statistiku i dostavila ju je Europskoj komisiji. Hrvatska bi, primjereno tome, trebala razmotriti provedbene mehanizme i strukture koje treba uspostaviti kako bi se izradili i proveli budući regionalni programi sukladno kohezijskoj politici, na odgovarajućoj teritorijalnoj razini, u skladu s relevantnim zakonodavnim zahtjevima iz Uredbe 1083/2006. Buduće upravljačko tijelo/tijela regionalnog/regionalnih programa morat će se povjeriti odgovarajućem političkom tijelu, uz posjedovanje tehničkog i operativnog stručnog znanja, kako bi se izradili i proveli programi i s njima povezani prioriteti.

Sukladno tome, budući da razvojne agencije ne mogu nastupati kao upravljačka tijela na razini županija¹, treba definirati njihove ovlasti i dužnosti.

Iako je osnovana Međuministarska koordinacija za programe koje financira EU, potrebno je provjeriti njezinu operativnu učinkovitost.

Što se tiče načela partnerstva, Hrvatska doista uključuje društveno-ekonomske partnere i nevladine organizacije u inicijative utvrđivanja politike te koordinacijske skupine. Nevladine su organizacije također uključene u planiranje i praćenje u okviru programa ISPA, Phare i SAPARD. U sklopu strukturnih fondova potrebno je više uključiti lokalna i regionalna tijela u planiranje i provedbu. U tom bi pogledu Hrvatska ipak trebala izbjegavati nastanak mnogobrojnih složenih struktura za podršku ispod NUTS II razine kako bi postigla odgovarajuće sinergije.

III. c. Administrativna sposobnost

Hrvatska je provela ili počela provoditi analizu zaposlenika i potreba za osposobljavanjem za neke provedbene strukture programa IPA, poglavito za SJFU. Međutim, još nije izvršila sustavniju analizu organizacijskog razvoja i kadrovskih potreba svih tijela koja su uključena u provedbu programa IPA i budućih strukturnih fondova. To je potrebno izvršiti u ranoj fazi kako bi ostalo dovoljno vremena za zapošljavanje i osposobljavanje odgovarajućih zaposlenika, i njihova dovoljnog broja, kako bi se osigurala učinkovita provedba razvojnih programa. U svjetlu gore navedenoga Hrvatska bi trebala nastaviti sa svojim planom i pripremiti cjelokupnu strategiju jačanja administrativnih kapaciteta kao prioritet. To bi trebalo uključiti potrebne organizacijske prilagodbe, promjene u postupcima i organigramima i pripremu popratne dokumentacije.

Mnoge su mjere poduzete u pogledu osposobljavanja, poglavito na središnjoj razini. Hrvatska bi trebala utvrditi sveopći glavni plan za svoje aktivnosti školovanja i osigurati učinkovitu koordinaciju tih aktivnosti.

Kako bi se izbjegla velika fluktuacija zaposlenika i kako bi mogla privući i zadržati

¹ Op.red.: pogreška u originalu, treba stajati *county*, ne *council*

visokokvalitetno osoblje u onim jedinicama koje upravljaju instrumentom IPA, a kasnije i strukturnim fondovima, Hrvatska treba izraditi i provesti učinkovit i privlačan plan napredovanja i politike plaća za državne službenike uključene u strukturne fondove.

Hrvatska bi posebnu pozornost trebala posvetiti odgovarajućem osposobljavanju i pružanju podrške krajnjim korisnicima, i to na odgovarajućoj teritorijalnoj razini, radi jačanja njihovih administrativnih kapaciteta, posebice njihovih sposobnosti upravljanja projektima.

Slaba se strana sustava zaposlenika odražava u sporom odvijanju natječaja i ugovaranja za pretpristupne instrumente nakon prijenosa ovlasti (DIS). Postoji, stoga, hitna potreba da se počne rješavati problem manjka osoblja te zadržavanja osoblja kako bi se osigurala glatka provedba već odobrenih projekata i zajamčilo učinkovito upravljanje programom IPA, kao priprema za buduće strukturne fondove.

III. d. Programiranje

Hrvatska je izradila niz programskih dokumenata, poglavito na nacionalnoj, ali i na regionalnoj razini, te je pritom stekla važno iskustvo. Međutim, osim što su različite kvalitete, operativna je vrijednost tih planskih dokumenata (posebice u pogledu planiranja državnog proračuna) ograničena. Neki su, posebice Nacionalna strategija regionalnog razvoja, u osnovi izrađeni radi stjecanja iskustva u postupku programiranja. U programiranju bi se prethodno iskustvo trebalo sustavnije uzimati u obzir.

Hrvatska je u ranoj fazi utvrđivanja niza projekata za provedbu u okviru programa IPA. Morat će pokrenuti znatne dodatne resurse kako bi se pripremio sveobuhvatan i kvalitetan niz projekata za provedbu u sklopu budućih strukturnih fondova (uključujući pripremu popratnih tehničkih studija i financijskih analiza).

Hrvatska će morati osigurati provođenje specifičnih mjera informiranja i promidžbe u pogledu strukturnih fondova.

III. e. Praćenje i ocjenjivanje

U Hrvatskoj je u tijeku uspostavljanje elektroničkog sustava praćenja financijske pomoći EU-a. Hrvatska mora mobilizirati znatne resurse radi pravilnog uspostavljanja integriranog informacijskog sustava upravljanja koji ne samo da kombinira fizičko i financijsko praćenje, nego i širokoj skupini upravljačkih tijela i krajnjih korisnika dopušta pristup i doprinos prikupljanju podataka i njihovu unošenju. Nadalje, treba omogućiti povezivanje elektroničkih računovodstvenih sustava s informacijskim sustavom upravljanja.

Što se tiče ocjenjivanja, iskustvo Hrvatske vrlo je skromno. Trebat će pripremiti cjelokupnu strategiju ocjenjivanja te osnovati odgovarajuće odjele u relevantnim tijelima (posebice ministarstvima) koji će se baviti svim oblicima ocjenjivanja. Posebice treba poboljšati makroekonomsko planiranje, ocjenjivanje programa i analizu troškova i koristi. Hrvatska u ovom području treba razviti odgovarajuće administrativne kapacitete u ranoj fazi.

III. f. Financijsko upravljanje i kontrola

Hrvatska je uspostavila sustav financijskog upravljanja i kontrole (*Financial management and Control, FMC*), uključujući reviziju, koji zadovoljava zahtjeve za upravljanje

pretpristupnim sredstvima EU-a (što vodi do prijenosa upravljanja na decentraliziranoj osnovi, dok se istodobno zadržavaju funkcije *ex ante* kontrole u slučaju programa Phare, ISPA i dijela CARDS-a te potpunog prijenosa upravljanja u slučaju SAPARD-a). Još je, međutim, u ranoj fazi uspostavljanja sustava financijskog upravljanja i kontrole koji zadovoljava relevantne zahtjeve strukturnih fondova i Kohezijskog fonda.

Hrvatska treba odrediti svoj sustav FMC (uključujući reviziju) za strukturne fondove te odgovarajuću pozornost posvetiti razdvajanju funkcija i neovisnosti ključnih tijela, poput tijela za reviziju. Treba uspostaviti mehanizme, odgovarajuću kadrovsku popunjenost i standarde kvalitete koji će, zajedno s drugim čimbenicima, jamčiti pouzdanost sustava javne nabave.

Što se tiče javne nabave, potrebno je uspostaviti odgovarajuće mehanizme kako bi se potvrdila i zajamčila stvarna i učinkovita provedba primjenjivog zakonodavnog okvira na lokalnoj i nacionalnoj razini.

Učinkoviti sustavi financijskog upravljanja i kontrole moraju jamčiti da će se sve nepravilnosti otkriti i propisno prijaviti.