

Uloga općina u procesu stabilizacije i pridruživanja i apsorpciji sredstava iz pretpristupnih fondova EU

GORAN ŽERAVČIĆ
.....

UBRZO NAKON rušenja Berlinskog zida, 1989. godine, Evropska Unija (EU) je započela sa aktivnostima bilateralnog približavanja sa zemljama središnje i istočne Europe potpisivanjem Ugovora o pridruživanju (European Agreement). Ti ugovori su pokrivali trgovinske odnose, politički dijalog, usklađivanje zakonodavstva i druga područja od uzajamnog interesa kao što su industrija, ekologija, transport, carine, itd. Vrlo brzo su uspostavljene zone slobodne trgovine između pridruženih zemalja i EU na bazi reciprociteta, ali sa asimetričnim kvotama¹. Kako je suradnja na gospodarskom planu od potpisivanja ugovora o pridruživanju snažno rasla, tako su se i aspiracije pridruženih zemalja za punopravnim članstvom pojačavale. Vrlo brzo na dnevnom redu EU se našlo pitanje proširenja. Ne ulazeći sada u sve aspekte procesa proširenja već 1993. godine tadašnjih 15 članica EU prepoznaju svoj interes u proširenju EU, čime pitanje daljeg širenja Europe na istok i jug prestaje biti pitanje „ako“ nego postaje pitanje „kada“. Kako prije ulaska u članstvo Europske unije svaka država-kandidat za punopravno članstvo mora prilagoditi svoje gospodarstvo institucije i pravni sustav standardima EU, koji su u slučaju većine zemalja srednje, istočne i jugoistočne Europe znatno viši

od nacionalnih standarda, pitanje priključenja EU postaje pitanje njihove sposobnosti da odgovore postavljenim političkim, gospodarskim i administrativnim standardima.

Preporukama Kopenhagenskog zasjedanja Ministarskog vijeća (održano u ožujku 1993. godine), potvrđena je odlučnost EU da se nastavi sa procesom proširenja, uz zahtjev da svaka zemlja kandidat prethodno mora dosegnuti punu stabilnost institucija koje garantiraju razvoj demokracije, vladavinu zakona, zaštitu ljudskih prava, poštovanje i zaštitu manjina, postojanje i funkcioniranje tržišnog gospodarstva kao i sposobnost da se nose sa pritiskom konkurencije koju sa sobom nosi tržišna utakmica u EU². Prevedeno sa diplomatskog jezika—od zemalja kandidata se traži da svoje institucije u potpunosti osposobe kako bi mogle odgovoriti svim obvezama punopravnog članstva u ostvarivanju ciljeva političke, gospodarske i monetarne unije.

Na zahtjev Ministarskog vijeća, Europska komisija je 1997. godine izradila dokument „Agenda 2000“, koji daje razvojni okvir EU za 21. stoljeće. U tom dokumentu procjenjuje se utjecaj/posljedice koji bi proširenje Unije imalo kako na tadašnjih 15 članica tako na Uniju kao cjelinu i postavljaju proračunski zahtjevi za finansiranje

1 Mnogo brža liberalizacija od stane EU nego pridruženih zemalja

2 <http://ec.europa.eu/enlargement>

Unije sa perspektivom daljnjeg proširenja.³ Na osnovu preporuka iz „Agende 2000“, stvaraju se posebne pretpripravne strategije za zemlje središnje i istočne Europe (1997.), za Cipar (1997.), za Maltu (1998.), za Tursku (1999.) i na kraju posebna pretpripravna strategija za zemlje Jugoistočne Europe, odnosno Zapadnog Balkana – Strategija stabilizacije i pridruživanja (2000.).

Proces stabilizacije i pridruživanja je dio političke strategije proširenja EU, odnosno pretpripravne strategije, kojim se želi pružiti pomoć zemljama Zapadnog Balkana (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora, Makedonija i Albanija) na putu do punopravnog članstva u EU. Zapravo, to je okvirna politička strategija prema Zapadnom Balkanu kojom su vrlo jasno naglašeni interesi EU: promocija mira i stabilnosti regije putem promocije regionalne suradnje i otvaranje europske perspektive za pet zemalja Zapadnog Balkana.

Nakon završetka rata na području bivše SFRJ, EU je tražila način kako da podrži uspostavu mira i sigurnosti, kao i procese političke stabilizacije i demokratizacije cjelokupnog regiona. Intervencijom na Kosovu, stvoreni su preduvjeti za uključivanje Balkana u europski poredak. To uključivanje bi trebalo biti koordinirano dinamikom koju će određivati prihvatanje europskih političkih normi.

Polazeći od funkcionalističkog pristupa koji veže sigurnost uz suradnju i razvija tezu da se stvaranjem različitih oblika suradnje dolazi do boljih međusobnih odnosa koji nužno vode jačoj sigurnosti, EU se opredijelila da kroz takav regionalni pristup jača sigurnost. Povezivanjem i suradnjom, osim što bi jačala sigurnost, stvarali bi se preduvjeti za pridruživanje EU, najprije preko posebnih ugovora (Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju), a nakon toga i započinjanje pregovora o ulasku u punopravno članstvo. Tom sintagmom „suradnjom do sigurnosti“, odnosno preko dobrosusjedskih odnosa prema ulasku u Evropu, EU kroz regionalni pristup jasno postavlja svoj cilj i nudi nagradu. Ovakvim regionalnim pristupom međunarodna zajednica je jasno stavila do znanja svim zemljama regiona da očekuju

stvaranje novih odnosa koji će prijeći preko rata i ratnih posljedica i koji će graditi odnose koji su dio ukupne europske strukture.

U tom cilju Europska Komisija je 24. studenog 2000. godine na summitu u Zagrebu i zvanično otpočela sa procesom stabilizacije i pridruživanja, usvajajući regionalni sporazum sa vrlo jasno postavljenim ciljevima i uvjetima.⁴ U zamjenu za otvaranje europske perspektive balkanskim zemljama i programe pomoći koji bi potpomagali te ambicije, zemlje regiona su se obvezale da će prihvatiti proces stabilizacije i pridruživanja kao sredstvo pripreme za priključenje EU.⁵

Završnom deklaracijom Zagrebačkog summita koju su prihvatili svi šefovi država ili predsjednici vlada zemalja Zapadnog Balkana kao i predstavnici EU, uspostavljeno je trajno partnerstvo što je na neki način izraz opredjeljenja EU da pruži svu moguću političku, tehničku, finansijsku i kadrovsku pomoć ovim zemljama u njihovim nastojanjima da ispune postavljene uvjete.⁶

Proces stabilizacije i pridruživanja se sastoji od tri faze:

Prva faza je izrada studije izvodljivosti, odnosno utvrđivanje uvjeta i ciljeva koje određena zemlja mora da realizira kroz različite reforme kako bi bila prihvaćena kao potencijalni kandidat. Ovi se ciljevi temelje na preporukama iz Bijele knjige u kojoj se navode preliminarne mjere koje zemlje kandidati za članstvo treba da preduzmu.⁷ Knjiga sadrži nekoliko stotina preporuka iz 23 različite oblasti (institucionalno i pravno prilagođavanje) i procjene eksperata EC o dostignutoj razini institucionalne i legislativne adaptacije te zemlje.

Druga faza je faza pregovaranja i potpisivanja

4 http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_en.htm

5 Na osnovu Ugovora o EU i Copenhagenskih kriterija iz 1993

6 http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm

7 Nakon summita u Kopenhagenu 1993 kada je potvrđeno da svaka zemlja istočne i srednje Europe može da postane članicom EU ukoliko ispunjava sve gospodarske i političke uvjete EC je izašla sa tzv. Bijelom knjigom u kojoj se navode sve preliminarne mjere koje zemlje kandidati trebaju da poduzmu.

3 http://ec.europa.eu/agenda2000/public_en.pdf

Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju. Smatra se ključnom za određivanje obima i dinamike reformi koje će biti poduzete u okviru Strategije o stabilizaciji i pridruživanju. Ugovor pokriva široki spektar različitih područja, uključujući politički dijalog, regionalnu suradnju, stvaranje područja slobodne trgovine, pripreme za prilagođavanje EU standardima i pravilima u svezi sa konkurentnošću, intelektualnim vlasništvom i javnim nabavama. Ugovor također predviđa otvaranje suradnje na svim područjima politike EU, uključujući pravo, slobode i sigurnost. U većini slučajeva Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju je prvi ugovorni odnos između EU i zemlje potencijalnog kandidata.

Treća faza je sama provedba Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju. Vrlo je bitno naglasiti da Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju nije samo bilateralni ugovor između EU i zemlje potencijalnog kandidata nego se poseban naglasak stavlja na regionalnu suradnju. Zapravo, kroz uspostavljanje i jačanje regionalne suradnje zemlje potencijalni kandidati tijekom implementacije Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju moraju demonstrirati svoju sposobnost multilateralne suradnje na bazi europskih vrijednosti.

Proces stabilizacije i pridruživanja podrazumijeva podršku bržoj demokratskoj tranziciji i reformama kroz tri segmenta:

- Različite trgovinske koncesije;
- Gospodarsku i financijsku pomoć;
- Podršku institucionalnoj prilagodbi i uspostavljanju ugovornih odnosa;

Zaključcima „Agende 2000“, ali i preporukama Berlinskog zasjedanja Europskog vijeća o potrebi bolje koordinacije i povećanja efikasnosti pomoći zemljama kandidatima u procesu prilagodbe europskim standardima, Europska Unija se odlukom Europskog vijeća br. 622/98 od 16. ožujka 1998. godine vrlo jasno obvezala da će osigurati financijska sredstva u cilju podrške implementaciji prioriteta identificiranih tijekom pretpripravnog perioda, što je bila pravna osnova za stvaranje instrumenata pružanja financijske pomoći zemljama koje su bile kandidati za ulazak u EU. Time praktično „Pristupno partnerstvo“ (koje je zapravo procjena potrebe svake zemlje) postaje ključni dokument u procesu pristupanja.

Njime se određuju prioritete svake zemlje ponasob i istovremeno različiti oblici pomoći EU zemljama kandidatima stavljaju u jedan pravni okvir.

Međutim, ono što je bio ključni problem većine tranzicijskih zemalja na putu prema EU je nesposobnost njihovih nacionalnih institucija da apsorbiraju novac koji im stoji na raspolaganju. Zapravo, svaka od zemalja kandidata treba da pripremi kako svoje institucije, tako i projekte za povlačenje novca iz različitih pretpripravnih fondova koje EU iz svoga proračuna stavlja na raspolaganje zemljama kandidatima kako bi mogle prilagoditi svoje gospodarstvo, institucije i pravni sustav standardima EU.

Koliki je to zaista problem koji ni na koji način ne treba podcjenjivati ponajbolje govore procjene da Bugarska i Rumunjska nikada nisu povlačile više od 50% sredstava koja su im stajala na raspolaganju iz pretpripravnih fondova EU. Koliko ta nespornost svaku od zemalja kandidata košta lako je izračunati ako se zna da je u periodu 2004. – 2006. kroz pretpripravne fondove za Rumuniju i Bugarsku bilo planirano da se osigura 4,5 milijarde €, a za Tursku 1,05 milijardi €⁸. Da je priprema institucija i njihovih kapaciteta da proizvedu dovoljan broj kvalitetnih projekata koji zadovoljavaju vrlo složenu proceduru financiranja vrlo važna stvar govori i činjenica da je Grčkoj, Španjolskoj i Portugalu trebalo čak šest godina da dovedu svoje institucije na takvu razinu da uspijevaju apsorbirati 80% namijenjene im finansijske pomoći.

Iskustva novih članica EU pokazuju da je razvoj apsorpcijskih kapaciteta dugotrajan proces. U početku pretpripravnog procesa iskorištenost sredstava koje Europska komisija stavljala na raspolaganje zemljama kandidatima nije prelazila 20% da bi poslije nekoliko godina taj stupanj iskorištenosti išao do nekih 55-60%. Taj procenat je rastao sa izgradnjom nacionalnih institucija i njihove sposobnosti da učestvuju u procesu razvoja i implementacije projekata u skladu sa standardima EU.

Apsorpcijska sposobnost jedne države je sposobnost njenih institucija da povuku i realiziraju

8 http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/index.cfm?page=415392&c=TURKEY

financijska sredstva iz fondova EU, koja toj državi stoje na raspolaganju. Ne postoji državna administracija u svijetu koja bi samo zahvaljujući vlastitim kapacitetima i resursima (ministarstva) mogla povući sva sredstva koja EU stavlja na raspolaganje državama kandidatima za punopravno članstvo. Jedan takav posao zahtijeva koordinaciju i sinergijsko djelovanje svih društvenih činilaca od različitih ministarstava do institucija kao što su jedinice lokalne samouprave, razvojne agencije, think tanks, sveučilišta i generalno, akademska zajednica, instituti, konzalting agencije, strukovne udruge i udruge civilnog društva. Objedinjavanjem resursa svih ovih institucija i jasno usmjerenom koordinacijom djelovanja izgrađuju se apsorpcioni kapaciteti jedne države.

Apsorpcijska sposobnost jedne države se temelji na dva elementa. Prvi elemenat su tehnički kapaciteti državnih institucija za organiziranje, upravljanje i kontrolu povlačenja i trošenja sredstava iz europskih fondova. Povlačenje sredstava iz europskih fondova podrazumijeva niz aktivnosti na prikupljanju i distribuciji informacija, identifikaciji programa, identifikaciji potencijalnih partnera, iznalaženju potrebnih finansijskih sredstava za sufinansiranje itd.⁹

Drugi elemenat je tzv. projektna apsorpcija koja predstavlja sposobnost svih segmenta društva da razvije, dizajnira i implementira projekte u skladu sa europskim standardima i procedurama. Sposobnost razvoja i dizajniranja projekata u skladu sa europskim standardima pretpostavlja poznavanje tehnika upravljanja procesom razvoja projekta, metodama prezentacije projektne ideje i poznavanje cjelokupnog procesa upravljanja projektnim ciklusom. Osim državnih ministarstava, ključnu ulogu u procesu razvoja, dizajniranja i provedbe projekata u skladu sa europskim standardima i procedurama imaju razvojne agencije, regulatorne agencije, povjerenstva, kao i niže razine vlasti, županije i općine. Dok državna ministarstva i regulatorne agencije imaju koliko toliko razvijene kapacitete, najveći broj županija i općina u Bosni i Hercegovini su nedovoljno spremne za rad sa fondovima Europske Unije.

U početku je EU financirala uglavnom pojedinačne projekte, što je rezultiralo vrlo lošom usklađenošću između aktivnosti koje su financirane iz proračuna samih zemalja kandidata za priključenje EU i aktivnosti koje su se financirale iz fondova EU. Uviđajući nedostatke dotadašnjeg sustava za pružanje pretpripravnih pomoći koji nije davao željene rezultate, EU se odlučuje na reformu načina pružanja finansijske pomoći zemljama koje pretendiraju na punopravno članstvo u EU na bazi takozvanog programskog pristupa. Svrha programskog pristupa je uspostava bliske suradnje između nacionalnih, regionalnih i lokalnih institucija vlasti i Europske komisije, kroz zajedničko utvrđivanje ograničenog broja prioritarnih ciljeva i usklađivanje svih aktivnosti u pravcu ispunjenja tih ciljeva. Umjesto do tada čitavog spektra različitih programa vanjske pomoći zemljama u razvoju, u rujnu 2004. godine Europska komisija uvodi potpuno novu arhitekturu za programe vanjske pomoći EU koja bi trebalo da doprinese postizanju boljih rezultata i ostvarivanju znatnijih efekata u odnosu na raspoloživa sredstva. Umjesto dotadašnjih 30-tak programa, uvodi se šest programa koji će biti primjenjivani u periodu 2007. – 2013.¹⁰

Uredbom vijeća EU br. 1085/2006, kao jedan od pomenutih 6 programa vanjske pomoći, uvodi se Instrument za pretpripravnju pomoć (IPA program), čija vrijednost za sedmogodišnje razdoblje iznosi 11,467 milijardi EUR-a. Osnovni ciljevi IPA programa su: pomoć državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama iz Jugoistočne Europe u usklađivanju nacionalnih zakonodavstava i provedbi pravne stečevine EU, te priprema za korištenje sredstava iz strukturnih fondova, fondova ruralnog razvoja i kohezionog fonda. IPA će zamijeniti sve dotadašnje oblike pomoći zemljama Jugoistočne Europe.¹¹ Od dosadašnjih pretpripravnih instrumenata pomoć IPA se razlikuje po načinu planiranja i provedbe. Pošto je korištenje postpripravnih strukturnih i kohezionih fondova EU jedan od prioriteta IPA, od zemlje korisnice se zahtjeva znatno veća parti-

9 <http://www.dei.gov.ba> – Strategija za uvođenje decentraliziranog sistema upravljanja programima pomoći Evropske unije u BiH

10 Council Regulation (EC) No 1085/2006 o uspostavljanju Instrumenta za pretpripravnju pomoć (IPA)

11 CARDS, PHARE, ISPA, SEPARD

cipacija prilikom programiranja i predlaganja prioriteta intervencija, kao i preuzimanje odgovornosti za upravljanje tim sredstvima, odnosno provedbi projekata. To podrazumijeva učestvovanje zemalja korisnica u izradi višegodišnjeg indikativnog planskog dokumenta,¹² zatim u razvoju nacionalnog razvojnog plana,¹³ što podrazumijeva i postojanje sektorskih strategija, uspostavu decentraliziranog sustava za upravljanje sredstvima Europske Unije¹⁴ i, konačno, sufinanciranje odobrenih projekata. Zato je neophodno u okviru programiranja IPA programa imati vrlo jasno definirane sektorske prioritete, koji moraju biti usklađeni sa prioritetima definiranim u strateškim dokumentima i sa prioritetima na lokalnoj razini. *Pri tome je od izuzetne važnosti i da općine kao institucije lokalne samouprave uzmu aktivno učešće u planiranju i realizaciji projekata koji će se financirati iz pretpripravnih fondova.*

Kroz IPA program sva pomoć EU zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima će biti pružana kroz jedan programski okvir koji će sadržavati 5 komponenti:

- Pomoć u tranziciji i institucionalna izgradnja;
- Regionalna i prekogranična suradnja;
- Regionalni razvoj;
- Razvoj ljudskih potencijala;
- Ruralni razvoj;

Zemljama kandidatima za punopravno članstvo u EU¹⁵ bit će dostupno svih 5 komponenti, dok će zemljama koje imaju status potencijalnih kandidata¹⁶ biti dostupne samo prve dvije.

Bosna i Hercegovina je potencijalni kandidat za punopravno članstvo u Europskoj Uniji. Pregovori o Ugovoru o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Bosne i Hercegovine zvanično su započeti u studenom/novembru 2005., ali do danas nisu okončani, zbog odsustva progressa u provedbi reformi.¹⁷ Uprkos nepostojanju ugovornog od-

nosa sa Europskom Unijom i evidentnog zastoja u provedbi neophodnih reformi, Bosna i Hercegovina i dalje uživa vrlo značajnu potporu Europske Unije, kako u političkom smislu, tako i u finansijskom. Politički angažman Europske Unije u Bosni i Hercegovini najvećim dijelom je usmjeren na pružanje savjetodavnih i posredničkih usluga u reformskom procesu kao dijelu preduvjeta koje Bosna i Hercegovina mora ispuniti kako bi konačno potpisala Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju i time potvrdila svoju europsku perspektivu. Europska Unija pruža vrlo jasne smjernice vlastima Bosne i Hercegovine o reformskim prioritetima kroz Europsko partnerstvo. Međutim, napredak u provođenju reformi iz takozvanog seta političkih kriterija je samo jedan od preduvjeta za punu integraciju Bosne i Hercegovine u EU. Koliko god u ovome trenutku politički kriteriji izgledali glavna prepreka na putu ka EU, pravi izazovi za BiH će tek biti kada se suoči sa obavezom usklađivanja svoga zakonodavstva sa *Acquis Communiter*¹⁸, odnosno kada se suoči sa usklađivanjem načina funkcioniranja državnih institucija sa europskim standardima. Pripremnom fazom procesa usklađivanja načina funkcioniranja državnih institucija sa europskim standardima može se smatrati uvođenje decentraliziranog sustava upravljanja sredstvima EU. U decentraliziranom sustavu upravljanja pomoći EU, osim državnih institucija (Državni koordinator, Državna zaklada, Središnja jedinica za sklapanje ugovora i finansiranje i nadležnih ministarstva u okviru Vijeća ministara), vrlo važnu ulogu igraju i drugi lokalni faktori kao što su entitetske vlade i nadležna entitetska ministarstva, županijske vlade, općine, regionalne i lokalne razvojne agencije, sveučilišta, instituti i organizacije civilnog društva.¹⁹ Dobrim dijelom od doprinosa svih ovih lokalnih čimbenika će ovisiti koliko će sredstava BiH u ovoj pretpripravnj fazi uspjati povući iz fondova EU. U okviru IPA programa planirano je da se kroz prvu i drugu komponentu Bosni i Hercegovini stavi na raspolaganje 682 mil EUR-a u periodu 2007. –

12 Multi-annual Indicative Planning Document MIPD

13 National Development Plan (NDP)

14 Decentralised Implementation System (DIS)

15 Hrvatska, Makedonija, Turska

16 Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija,

17 Tehnički dio pregovora je završen u studenom 2006, ali zbog zastoja u reformi policije parafrani Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju jos uvijek nije potpisan niti ušao u proceduru ratifikacije vidi EC Delegation to BiH – BiH Progress Report 2007.

18 Pravna stečevina EU

19 Direkcija za Europske integracije BiH – Strategija uvođenja decentraliziranog sustava upravljanja programima pomoći EU – www.dei.gov.ba



2013.²⁰ Opći ciljevi IPA programa su:

- Demokratizacija i vladavina prava;
- Ljudska prava, manjinska prava, rodna jednakost i nediskriminacija;
- Reforma javne uprave;
- Gospodarska reforma;
- Civilno društvo;
- Društvena inkluzija;
- Pomirenje, izgradnja povjerenja i rekonstrukcija; i
- Regionalna i prekogranična suradnja.

Specifični ciljevi IPA programa za zemlje potencijalne kandidate su:

- Progresivno usklađivanje sa pravnom stečevinom EU (*acquis communautaire*); i
- Društveni, gospodarski i teritorijalni razvoj uključujući infrastrukturu i investicione aktivnosti sa posebnim naglaskom na područja regionalnog i ruralnog razvoja, kao i razvoja ljudskih potencijala.

Prvom komponentom će se kroz horizontalni pristup podržati projekti koji imaju za cilj po-

držku procesu tranzicije i izgradnji institucija u cilju realizacije općih i specifičnih ciljeva IPA programa.

Drugom komponentom, regionalnom i prekograničnom suradnjom, Europska Unija želi ojačati lokalne i regionalne kapacitete u cilju doprinosa općem razvoju i konkurentnosti kao i ekonomskoj i društvenoj koheziji u regiji.

Kako općine, u pretpristupnom kontekstu, mogu ostvariti korist? Postoje četiri načina na koje općine mogu učestvovati u apsorpciji sredstava iz pretpristupnih fondova, odnosno na koji način mogu ostvariti korist od EU integracija:

- Učešćem u pripremi i razvoju IPA horizontalnih projekata koji će se provesti na njenom području;
- Aplikiranjem za nepovratna (grant) sredstva namijenjena institucijama lokalne samouprave;
- Suradnjom sa organizacijama civilnog društva u aplikiranju i provedbi projekata koji se financiraju nepovratnim (grant) sredstvima EU kroz programe namijenjene civilnom društvu.
- Učešćem sa relevantnim partnerima u programima zajednice (community programmes)

²⁰ COMMISSION DECISION C(2007) 2255 of 01/06/2007 on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Bosnia and Herzegovina

Dosadašnje iskustvo bosanskohercegovačkih općina u radu sa Europskom komisijom se uglavnom može povezivati sa učešćem u programima održivog povratka i rekonstrukciji stambenih jedinica, u funkciji projektnog korisnika. Jedina njihova obveza u tim programima je bila da učestvuju u radu lokalnih komisija za povratak koje su određivale prioritete u rekonstrukciji i vršile izbor krajnjih korisnika kojima će biti rekonstruirana kuća i da se nakon završetka rekonstrukcije osigura da se rekonstruirani objekti priključe na vrijeme na postojeću infrastrukturu (voda, struja, gas, itd). Isto se može reći i za iskustvo bosanskohercegovačkih općina sa horizontalnim projektima.²¹ Neveliki broj općina imalo je dodira sa horizontalnim projektima i uglavnom se radilo o pograničnim općinama na čijim područjima se vršila izgradnja graničnih prelaza, općinama na čijem području su smještene državne institucije ili infrastruktura od državnog značaja. Njihova uloga se svodila na to da osiguraju eksproprijaciju zemlje ili da osiguraju odgovarajuće dozvole za gradnju. Samo mali broj općina ima neposredno iskustvo u apliciranju za nepovratna sredstva, bilo samostalno bilo u suradnji sa organizacijama civilnog društva i u provedbi istih. Što se tiče učešća u programima zajednice, ni jedna općina u Bosni i Hercegovini do sada nije ni pokušala da aplicira za sredstva iz ovoga programa.

Uobičajeni izgovor općina za neučešće u projektima EU je da su procedure za pripremu i razvoj projekata vrlo komplicirane i vrlo složene. Pravi razlog za neučešće je zapravo na sasvim drugoj strani. Gotovo zanemarljiv broj općina uopće zna što su to razvojni projekti niti ima razvijenu svijest o tome kakve razvojne mogućnosti EU pruža Bosni i Hercegovini i kakvu konkretnu korist same općine mogu imati od toga.

Samo površnom analizom specifičnih ciljeva IPA programa za zemlje potencijalne kandidate i višegodišnjeg indikativnog razvojnog programa, vidljivo je da općine mogu imati izuzetne koristi kroz učešće u horizontalnom/nacionalnom programu ukoliko uzmu aktivnu ulogu u pripremi takozvanih projektnih sažetaka. Samo u periodu od 2007. do 2010. za progresivno usklađiva-

nje lokalnog zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU (*acquis communautaire*) i za društveni, gospodarski i teritorijalni razvoj, uključujući infrastrukturu i investicione aktivnosti sa posebnim naglaskom na područja regionalnog i ruralnog razvoja, kao i razvoja ljudskih potencijala, Bosni i Hercegovini će se staviti na raspolaganje preko 200 miliona EUR-a. Koliko će od tih sredstava kroz različite projekte doći u koju općinu, prvenstveno ovisi koliko ta općina ima interesa i sposobnosti da se uključi u izgradnju kapaciteta Bosne i Hercegovine kroz pripremu i razvoj projekata kako bi Bosna i Hercegovina mogla da odgovori zahtjevima punopravnog članstva. U tom smislu, u sljedećih par godina prioritet će imati projekti kao što su unapređenje lokalne samouprave, integracija manjina, razvoj mehanizama i instrumenata za odgovorno upravljanje i zaštitu prirodnih resursa (voda, zrak, šume, zemlja), izgradnja sposobnosti za upravljanje čvrstim otpadom i otpadom animalnog porijekla, izgradnja lokalnih institucija za pripremu poljoprivrednog sektora za učešće u programima ruralnog razvoja i zajedničkoj poljoprivrednoj politici, jačanje zajedničkog ekonomskog prostora i konkurentnosti bh. poduzeća, unapređenje pristupa finansijskim sredstvima za mala i srednja poduzeća, uspostava lokalnog dijaloga sa nevladinim sektorom, itd.

Što se tiče perspektive za općine da učestvuju u apsorpciji sredstava iz pretpripravnih fondova kroz apliciranje za nepovratna sredstva, očekuje se da će u sljedećih godinu dana biti lansirani javni pozivi za dostavu prijedloga projekata za programe: jačanje lokalne demokratije, zaštita okoliša, zaštite potrošača, međugranične suradnje sa Hrvatskom, Srbijom i Crnom Gorom, jadranski prekogranični program suradnje, SEES. Za uspješno učešće u ovim programima kao i u programima zajednice bit će neophodno uspostavljanje suradnje sa organizacijama civilnog društva, sveučilištima i općinama iz regije.

Međutim, ključni preduvjet uspješnosti će biti promjena svijesti kod svih onih koji vode politiku lokalnih zajednica. Pojam *projekat* među zvaničnicima na razini općina se obično poistovjećuje sa humanitarnim projektima, gdje je odgovornost za identifikaciju (i dokumentiranje) potreba kao i za razvoj i provedbu takvog projekta ležala

21 U okviru CARDS programa

na samim donatorima, odnosno na posredničkim agencijama (bilo državnim ili nevladinim organizacijama). U konačnici, sve se svodilo na donacije vezene za fizičku rekonstrukciju objekata i infrastrukture i pojedine javne službe (donacije vozila i opreme).

Za učešće u razvojnim projektima neophodno je razviti vlastite kapacitete za identifikaciju potreba, odnosno instrumente za stalno praćenje i nadgledanje (monitoring) pokazatelja potreba građana i efekata poduzetih mjera, instrumente za određivanje razvojnih prioriteta, kao i kapaciteta za razvoj i provedbu projekata. Razvoj ovih kapaciteta je usko vezan sa razvojem instrumenata i mehanizama vertikalne²² i horizontalne koordinacije.²³

Stoga sve općine u Bosni i Hercegovini koje imaju namjeru da se uključe u proces pripreme za pridruživanje Europskoj Uniji, moraju pristupiti:

- Usvajanju novog načina donošenja odluka baziranog na procjeni potreba, programiranju–planiranju razvoja i uključenju svih faktora u utvrđivanje prioriteta razvoja;
- Uspostavljanju transparentnih mehanizama utvrđivanja potreba građana u različitim oblastima iz nadležnosti lokalne samouprave/regionalne uprave;
- Utvrđivanju stručnih kriterija i mehanizama za određivanje razvojnih prioriteta;
- Utvrđivanju lokalnih razvojnih planova, sa procjenama potreba građana i usvojenim prioritetima;
- Uspostavljanju višegodišnjeg budžetskog planiranja;
- Utvrđivanju raspodjele proračunskih sredstava prema usvojenim razvojnim planovima;
- Pokretanju inicijativa za usklađivanje regionalnih i sektorskih strategija i politika ukoliko ne odgovaraju utvrđenim potrebama i lokalnim razvojnim prioritetima;
- Otpočinjanju dijaloga sa građanima, NVO-

ima i privatnim sektorom u cilju uspostavljanja partnerskog odnosa;

- Razvijanju mehanizama suradnje sa svim navedenim društvenim čimbenicima;
- Uspostavljanju transparentnih mehanizama za distribuciju lokalnih fondova predviđenih za projekte NVO-a;
- Uspostavljanju savjeta za europske integracije kao mehanizama koordinacije između predstavnika lokalne samouprave, predstavnika nevladinih udruga, predstavnika privatnog sektora i građana u cilju pripreme projekata koji će biti kandidirani;
- Kreiranju timova za upravljanje procesom razvoja projekata i provedbe europskih projekata;
- Izgradnji kapaciteta timova za razvoj i provedbu europskih projekata, kao i tima za upravljanje procesom javnih nabavki.

Samo općine koje same i na vrijeme započnu sa pripremanjem za učešće u apsorpciji sredstava iz pretpripravnih fondova mogu biti uspješne u tom procesu i imati od toga znatnu korist. Sve one općine koje budu čekale da im središnje vlasti kroz tehničku potporu osiguraju učešće u ovim programima i koje očekuju da će se, bez obzira na njihovu pripremljenost, ta sredstva distribuirati na osnovu nekakvih političkih kriterija su u krivu i ostat će izvan mogućnosti da se znatnije okoriste od europskih integracija. Najbolji primjer kako se može ostvariti koristi od europskih integracija je primjer Republike Irske koja je u samo 15 godina svoj BDP podigla sa 65% EU prosjeka na prosjek koji je danas jedan od najvećih u Europi. Da bi i Bosna i Hercegovina ostvarila takve rezultate neophodno je da svi društveni čimbenici uzmu učešće u tome procesu i da sa izgradnjom svojih kapaciteta započne već danas.□

LITERATURA

Knjige

1. Baker James, "The Politics of Diplomacy", New York, 1995.,
2. Dick Leonard, „Vodič kroz Europsku Uniju“, Narodna knjiga Alfa, Beograd 2004.,
3. Laura Cram „Developments in the EU“, Palgrave Macmillan, London 1999.,
4. Leremy Rifkin, "Europski san", Školska

22 Koordinacija sa odgovarajućim nadležnim ministarstvima na županijskoj, entitetskoj i državnoj razini

23 Interna koordinacija među različitim službama unutar općine kao i koordinacija sa svim lokalnim čimbenicima – građanima, organizacijama civilnog društva, javnim poduzećima, strukovnim udrugama, privatnim sektorom, itd.

knjiga, Zagreb 2006.;

Publikacije

1. Komisija Europske zajednice, Izvještaj o napretku BiH u 2007., DEI, Sarajevo 2007.,
2. Commission of the European Communities, BiH Progress Report 2006., EC, Brussels 2006.,
3. Commission of the European Communities, BiH Progress Report 2005., EC, Brussels 2005.,
4. Direkcija za europske integracije BiH, „Strategija uvođenja decentraliziranog sustava upravljanja programom pomoći EU, Sarajevo 2007.,
5. Direkcija za europske integracije BiH, „Smjernice godišnjeg programiranja za 2008. godinu IPA Komponenta I – Podrška tranziciji i“, Sarajevo, 2007.,
6. Commission of the European Communities, „Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007. – 2009. for Bosnia and Herzegovina“, Official Journal of the European Union, Brussels 2007.,
7. Commission of the European Communities, „COUNCIL REGULATION on establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)“, Official Journal of the European Union, Brussels, 2004.,
8. Commission of the European Communities, „COUNCIL DECISION on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with BiH“, Official Journal of the European Union, Brussels, 2006.,
9. Commission of the European Communi-

ties, „Regional Cooperation in the Western Balkan – A Policy Priorities for the EU“, Brussels, 2005.,

10. Commission of the European Communities, „Report from the Commission to the Council on the preparedness of BiH to negotiate a SAA with the European Union“, Brussels, 2003.,
11. Commission of the European Communities, „BiH Country Strategic Paper 2002. – 2006.“, Brussels, 2002.;

Web stranice

1. www.mvp.gov.ba (Ministarstvo vanjski poslova Bosne i Hercegovine)
2. www.dei.gov.ba (Direkcija za europske integracije BiH)
3. www.mvp.hr (Ministarstvo vanjski poslova Republike Hrvatske)
4. Zagrebačka deklaracija http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm
5. Proces stabilizacije i pridruživanja http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_en.htm
6. Pretpripravnih fondova http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/index_en.htm
7. IPA http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/index_en.htm
8. EU i BiH http://ec.europa.eu/enlargement/bosnia_and-herzegovina/index_en.htm