

Regionalna politika i strukturni instrumenti

Pristupanje Evropskoj uniji i lokalne vlasti u BiH

UVOD

Općine i gradovi u Bosni i Hercegovini (BiH) igraju važnu ulogu u pružanju podrške zemlji tokom priprema za pristupanje Evropskoj uniji. Uz pomoć Saveza općina i gradova oni mogu pružiti podršku tako što će osigurati pravilnu i ujednačenu primjenu zakonodavstva i standarda EU, i korištenje mogućnosti finansiranja putem fondova EU.

Pravila EU o regionalnoj politici i strukturnim instrumentima obuhvataju glavne fondove koji se koriste za smanjenje ekonomskih i socijalnih razlika između regija i država članica. BiH može potencijalno očekivati da će dobiti 2% BDP-a nakon pridruživanja, međutim, nove države članice često imaju poteškoće da na efektivan način apsorbiraju tako velike iznose. Loše strateško planiranje i nedostatak administrativnih kapaciteta i sufinansiranja spadaju među najčešće probleme. To je primjenjivo na sve nivoe vlasti – ukoliko je lokalni nivo zanemaren ili nespreman, to slabi sposobnost cijele zemlje da izvrši pripremu visokokvalitetnih projekata.

Obzirom na nemogućnost punog iskorištenja sredstava Instrumenta pretpristupne pomoći EU (IPA) do sada, jasno je da postoji goruća potreba za uvođenjem poboljšanja u ovoj oblasti u BiH. EU je 2013. smanjila dostupna sredstva, dijelom zbog toga što različiti nivoi vlasti nisu bili u stanju da se dogovore o koordiniranim strategijama. Samo 18% od dostupnih 167 miliona Eura za period 2014.-2017. su isplaćeni do kraja juna 2017., i iako će ta cifra rasti, iznosi predviđeni za konkurentnost i inovacije, ljudske resurse i politike zapošljavanja i socijalne politike – što su neke od ključnih oblasti za strategije lokalnog razvoja – su dodatno smanjeni.

Preporuke za lokalne vlasti i Saveze općina i gradova:

- nastojati da se ostvari konstruktivna uloga punopravnih partnera u planiranju i praćenju IPA pomoći u BiH, obzirom da će se od njih to tražiti kod korištenja strukturnih fondova
- pomoći da se ublaže efekti nedostatka potrebnih strategija u BiH, tako što će ponuditi svoje iskustvo u donošenju strategija lokalnog razvoja i pomoći kod koordiniranja ovih napora širom zemlje u cilju efikasnije upotrebe fondova EU
- širiti dobre prakse i smanjiti administrativno opterećenje pojedinačnih općina; kao i u nekim drugim zemljama kandidatima, Savezi općina i gradova bi u budućnosti mogli nastojati da im se povjeri upravljanje aktivnostima koje se finansiraju IPA fondovima za podršku decentralizaciji i dobroj upravi.

Vlasti viših nivoa bi trebale podržavati napore općina vezane za izgradnju kapaciteta i shvatiti da će ljudski i finansijski resursi sa svih nivoa biti neophodni za strateško planiranje, pripremu projekata, pred- i sufinansiranje, provedbu, finansijsku kontrolu i evaluaciju – ukratko, kako bi cijela zemlja na najbolji način iskoristila fondove EU za pripremu za pristupanje.

KOJI PROBLEMI POSTOJE?

'Regionalna politika i strukturni instrumenti' je područje koje obuhvata glavne fondove koje EU koristi za promoviranje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, što u suštini podrazumijeva smanjenje razlika u ekonomskom i socijalnom razvoju između regija i država članica.

Postoje tri glavna fonda:

- Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF) koji se pretežno fokusira na povećanje konkurentnosti najsiromašnijih regija

- Evropski socijalni fond (ESF) koji za cilj ima povećanje zapošljavanja, na primjer kroz investicije u radnu mobilnost i strukovno obrazovanje
- Kohezioni fond (CF) koji se fokusira na najsiromašnije države članice i investira u zaštitu okoliša i transevropske transportne mreže.

Opća pravila za ove fondove su također primjenjiva i na fondove za ruralni razvoj i ribarstvo koji promoviraju koheziju u ruralnim i pomorskim područjima.

Trenutno ova sredstva u slučaju manje prosperitetnijih država članica iznose čak 2,35% BDP-a (ili oko 20% više ukoliko se uključi i ruralni razvoj). Ona za mnoge općine predstavljaju ključan izvor finansiranja za lokalni razvoj i investicije neophodne u kontekstu pristupanja EU, kao što su poboljšanja vodovodne i kanalizacione infrastrukture. Međutim, za općine je često teško da učestvuju u projektima koje finansira EU iz nekoliko razloga:

- Programe svakog od ovih fondova vode vlasti ili agencije sa višeg nivoa (obično regionalnog za ERDF i nacionalnog za ESF i CF), tako da, iako pravila EU definiraju da lokalne vlasti trebaju biti partneri, njih se ponekad tretira kao interesne strane sa kojima se treba konsultirati umjesto da budu u potpunosti uključene.
- Lokalnim vlastima nedostaju finansijska sredstva za pripremu i sufinansiranje projekata. Tehnička dokumentacija o prostornom razvoju, planiranju, projektiranju, itd. obično čini 3-10% ukupnih investicijskih troškova. Čak i u slučaju siromašnijih regija, fondovi EU obično ne pokrivaju više od 85% ukupne sume.
- Mnogim lokalnim vlastima nedostaju administrativni kapaciteti za pripremu prijave i upravljanje projektima. Jedan od uobičajenih razloga za probleme je nepoštivanje pravila EU u drugim oblastima, kao što su državne potpore, javne nabavke ili zaštita okoliša (u drugim sažecima praktičnih politika će se govoriti o nekim od ovih pitanja).

Nove države članice se suočavaju sa izazovom pripreme održivog portfolija projekata, a ako su lokalne vlasti zanemarene ili nespremljene, onda ni zemlja u cjelini ne može mobilizirati sve svoje kapacitete i resurse. U najgorem slučaju, zemlja se može naći pred Sudom Evropske unije zbog neizvršavanja svojih obaveza (na primjer, poboljšanje lokalnih postrojenja za prečišćavanje vode), dok u isto vrijeme nije u stanju apsorbirati sredstva EU koja su bila dostupna upravo za tu svrhu.

U najgorem slučaju, zemlja se može naći pred Sudom Evropske unije zbog nevršenja poboljšanja infrastrukture poput lokalnih postrojenja za prečišćavanje vode, dok u isto vrijeme nije u stanju apsorbirati sredstva EU koja su bila dostupna upravo za tu svrhu.

U cilju pripreme za članstvo u EU, zemlje kandidati i potencijalni kandidati dobijaju sredstva iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć EU (IPA). Ovi iznosi su niži, ali mnogi od prioriteta – konkurentnost i inovacije, zapošljavanje i socijalna zaštita, okoliš i transport – su slični. Ključni izazov za lokalne vlasti u ovim zemljama je stoga da se uključe i ostvare koristi od aktivnosti koje se finansiraju kroz IPA fondove.

KAKVA JE SITUACIJA U BIH?

Pravila EU u ovoj oblasti su većinom data u vidu uredbi koje su direktno primjenjive i ne moraju se transponirati u nacionalno zakonodavstvo. Međutim, pravni i administrativni sistemi za planiranje, programiranje, sufinansiranje i upravljanje fondovima moraju postojati.

Ključna prekretnica za BiH u ovoj fazi se tiče upravljanja IPA fondovima. Kada određena zemlja ostvari dovoljan napredak po pitanju svojih zakonskih i administrativnih aranžmana, može se kvalificirati za takozvano indirektno upravljanje fondovima, odnosno upravljanje koje vrše institucije same zemlje. BiH je trenutno još uvijek udaljena od kvalifikacije za ovo, tako da IPA fondovima upravlja direktno Delegacija EU u Sarajevu.

Jedan od razloga za ovo je nedostatak uvjerljivih strategija za svaki 'sektor' IPA pomoći. Evropska komisija je zajedno sa bh. vlastima identificirala pet sektora: demokratija i upravljanje; vladavina prava i osnovna prava; konkurentnost i inovacije; transport; te politike obrazovanja, zapošljavanja i socijalne politike. Vodeća institucija (obično državno ministarstvo) za svaki sektor mora koordinirati državne institucije, interesne strane i donatorske partnere i izraditi koherentnu strategiju koja za cilj ima ispunjenje uslova za pristupanje. Više sektora (kao što je

ruralni razvoj ili okoliš i klima) bi moglo biti dodano u budućnosti, ali BiH trenutno ima poteškoće sa definiranjem strategija za postojeće sektore.

Većina općina ima poteškoće da učestvuje u projektima koji se finansiraju putem IPA fondova, a razlozi su isti kao gore navedeni. Dok mali broj njih ima urede za lokalni ekonomski razvoj koji posjeduju vještine za pripremu projektnih aplikacija, mnoge nisu uopće uključene, a one koje jesu su obično pasivni partneri u projektima koje pripremaju i vode međunarodne organizacije ili nevladine organizacije. Nadalje, lokalni prihodi i sposobnost zaduživanja za pred- i sufinansiranje IPA aktivnosti su krajnje ograničeni (oko 2-3% lokalnih budžeta).

Ipak, postoje mogućnosti za lokalne vlasti u godišnjim IPA akcionim planovima za period 2014.-2017. Primjeri uključuju programe lokalnog razvoja koje vodi UNDP (uključujući programe bespovratne pomoći za općine) i lokalna partnerstva za upošljavanje koje vodi Međunarodna organizacija rada (ILO). Općine bi u principu mogle imati koristi od aktivnosti u sektoru demokratije i upravljanja; na primjer, dostupna su 2 miliona Eura za jačanje kapaciteta službenika za javne nabavke na svim nivoima vlasti. Općine poput Doboja i Odžaka su također imale koristi od pomoći za vanredne situacije nakon poplava 2014. godine, što predstavlja dobar primjer kako se fondovi EU mogu koristiti na efikasan način za podršku lokalnom socio-ekonomskom oporavku i razvoju.

Prekogranična saradnja – sa susjednim općinama u Hrvatskoj, Crnoj Gori i Srbiji – je još jedno obećavajuće područje. Iako su dostupni iznosi manji (i nisu uključeni u iznose navedene u tekstualnom okviru ispod), to je oblast u kojoj je moguće pronaći najuspješnije primjere projekata finansiranih IPA fondovima koje su vodile općine. (Pogledajte, na primjer, ovaj izvještaj za Odbor regija EU: <https://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/efficient-funds-LRA-under-IPA-II.pdf>.)

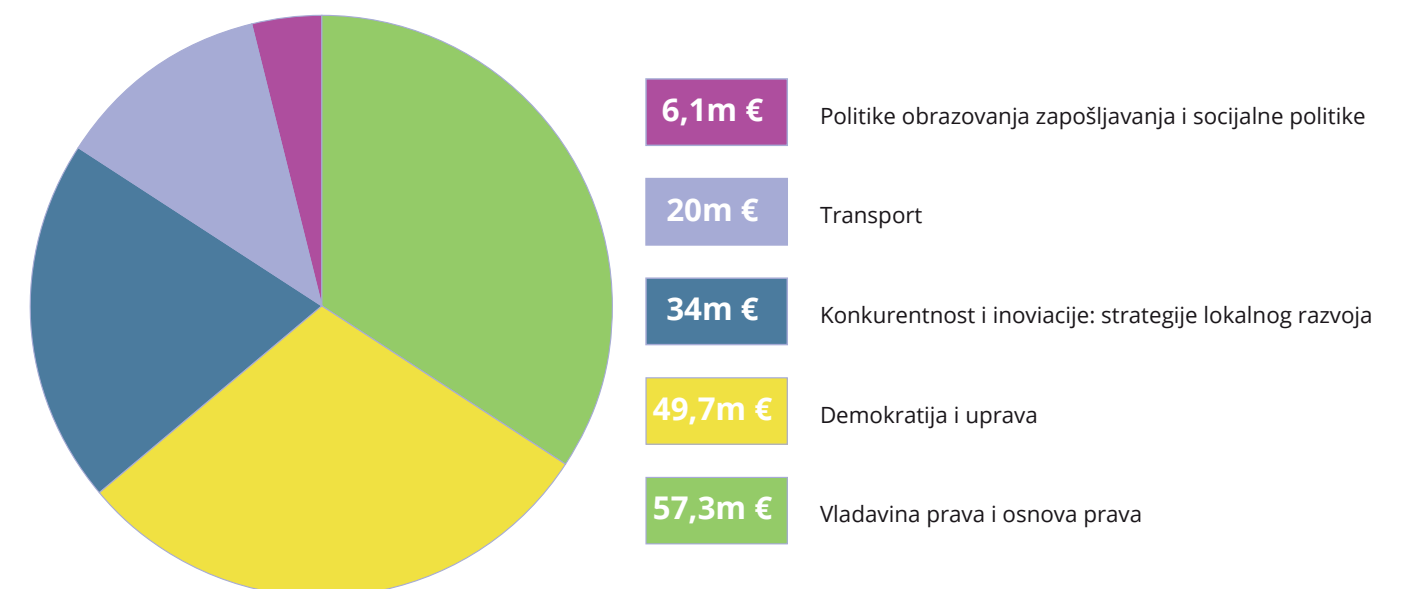
Međutim, učešće općina u projektima koji se finansiraju IPA fondovima u BiH je općenito malo, a postoji ogroman potencijal za cijelu zemlju da na bolji način koristi dostupne fondove (pogledajte tekstualni okvir).

Tekstualni okvir: Učinak tržišta rada

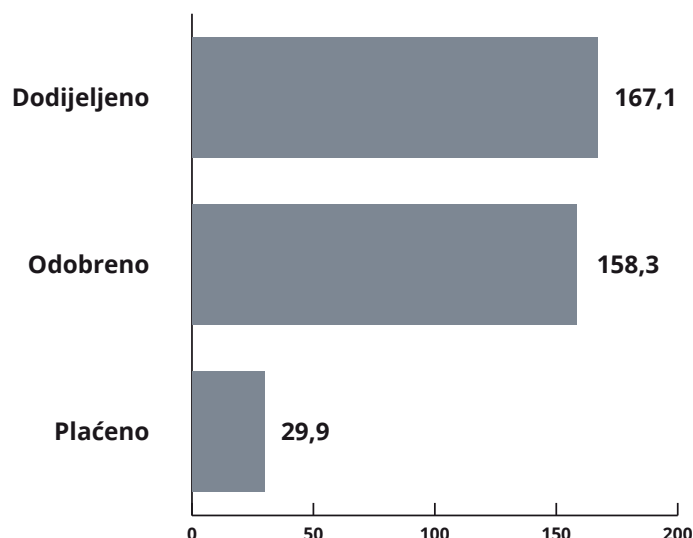
Iznos ispod prikazuje revidirana dodijeljena sredstva u okviru IPA II za period 2014.-2017., koja ukupno iznose 167 miliona €. To je značajno smanjenje u poređenju sa 572 miliona € za period 2007.-2013. zbog (prema predstavnicima EU) političkog zastoja u predmetu Sejdić-Finci i nedostatka koordinacije pitanja vezanih za EU u BiH. Većina sredstava dodijeljenih za period 2014.-2017. je odobrena (sredstva dodijeljena za aktivnosti i spremna za ugovore i bespovratnu pomoć koje treba potpisati), ali samo oko 18% sredstava je isplaćeno do kraja juna 2017.

Još uvijek predstoji dug put – finansijski ugovori za svaku godinu se obično potpisuju tek slijedeće godine, zatim slijede tri godine u okviru kojih se potpisuju ugovori i bespovratna pomoć, a zatim još tri godine za provedbu. Stoga će program za 2017. teći do 2024. godine, a većina dostupnih sredstava će biti isplaćena do tog perioda. Ipak, apsorpcija tokom prvih godina je razočaravajuća, posebno u dva sektora koji su od najvećeg interesa kada se radi o pripremi za strukturne fondove EU: konkurentnost i inovacije, kao i politike obrazovanja, zapošljavanja i socijalne politike.

Dodijeljena IPA sredstva u BiH za period 2014.-2017. po sektorima



IPA II za period 2014.-2017.: dodijeljena, odobrena i isplaćena sredstva



Izvor: Okvirni strateški dokument IPA II za period 2014.-2017. (revidirana verzija od 16.11.2017.); Evropska komisija, Srednjeročni revizijski izvještaj o eksternim finansijskim instrumentima, COM(2017) 720 final. Iznosi vezani za odobrena i isplaćena sredstva obuhvataju period do 30.06.2017.

ŠTA SE MOŽE UČINITI?

Savezi općina i gradova bi trebali zagovarati princip partnerstva kada se radi o planiranju i praćenju IPA pomoći u BiH. To je formalni uslov za strukturne fondove EU – regionalne, lokalne i/ili gradske vlasti su među akterima koji moraju biti uključeni. Savezi općina i gradova bi posebno trebali nastojati da učestvuju u sektorskim odborima za praćenje i općem Odboru za praćenje IPA. Trebaju također osigurati da Delegacija EU (koja je trenutno zadužena za upravljanje IPA fondovima) bude svjesna konstruktivne uloge koju namjeravaju imati.

Općine bi mogle pomoći da se popuni strateški vakum u BiH, oslanjajući se na svoja iskustva na izradi strategija lokalnog razvoja upotrebom Metodologije integriranog planiranja lokalnog razvoja (koju sponzorira UNDP i Agencija za razvoj i saradnju Švicarske). To uključuje podstrategije i akcione planove u sektorima poput poljoprivrede, turizma i malih i srednjih poduzeća, te za grupe poput mladih, Roma i izbjeglica. Savezi općina i gradova bi mogli koordinirati ove napore primjenom pristupa odozdo ka gore kako bi se sredstva EU u BiH koristila na efektivniji i u većoj mjeri strateški način.

Nedostatak finansijske autonomije na lokalnom nivou je ozbiljna prepreka za napore cjelokupne zemlje da efikasno apsorbira sredstva EU. Kvalitetna lista projekata zavisi od finansijskih i ljudskih resursa na svim nivoima u svrhu strateškog planiranja, pripreme projekata, pred- i sufinansiranja, provedbu, finansijske kontrole i evaluacije. Diskusije o reformi međuvladinih finansija bi u obzir trebale uzimati potrebu za izgradnjom kapaciteta na lokalnom nivou. Vlasti sa viših nivoa bi također mogle pomoći putem državnih ili entitetskih fondova za pripremu i provedbu programa (kao što je Zeleni fond koji je uspostavilo Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine Republike Srbije).

Savezi općina i gradova imaju ključnu ulogu u širenju dobrih praksi i pružanju pomoći pri smanjenju administrativnog opterećenja pojedinačnih općina. Oni mogu učiti iz iskustva saveza u zemljama kandidatima i državama članicama EU i postaviti si za cilj da u budućnosti budu direktno uključeni (kao korisnici ili administratori programa bespovratne pomoći za općine) u aktivnosti koje se finansiraju putem IPA fondova vezane za jačanje decentralizacije i dobro upravljanje.

INFORMACIJE

Ovaj sažetak se zasniva na izvještaju *Utjecaj pristupanja EU na lokalne vlasti u Bosni i Hercegovini*. Sažetak je pripremljen u okviru projekta 'Jačanje saveza općina i gradova u Bosni i Hercegovini', koji je zajednički projekat Vlade Švicarske i Vlade Švedske, a provode ga Švedski savez regionalnih i lokalnih vlasti (SALAR), Savez općina i gradova FBiH i Savez opština i gradova RS. Sadržaj ove publikacije, kao i nalazi prikazani u njoj, ne odražavaju nužno stavove Vlade Švicarske i Vlade Švedske.