

Hrvatsko iskustvo

Pristupanje Evropskoj uniji i lokalne vlasti u BiH

SAŽETAK

NACRT IZ FEBRUARA/VELJAČE 2019. GODINE

Općine i gradovi u Bosni i Hercegovini (BiH) imaju vitalnu ulogu za odigrati u pomaganju zemlji da se pripremi za pristupanje EU-u. Oni to mogu učiniti uz podršku svojih saveza tako što će pravilno i jednoobrazno primjenjivati standarde EU-a na cijeloj teritoriji te dobro iskoristiti mogućnosti financiranja od strane EU-a.

Nedavno iskustvo Hrvatske ne ostavlja mjesta sumnji da pristupanje EU-u ima dubok uticaj na lokalni nivo. To je tačno čak i u slučajevima kada su općine manje moćne nego u nekim drugim državama članicama – zbilja, možda i dublji, jer je potreba za izgradnjom kapaciteta za provedbu standarda EU-a veća, i općine više zavise od sredstava EU-a (koja sada čine gotovo 80 posto lokalnih ulaganja u Hrvatskoj).

Pristupanje je stavilo značajan pritisak na lokalne uprave i javna komunalna preduzeća, što je ponekad bilo pogoršano pretjeranim birokratskim zahtjevima nametnutim na državnom nivou. Pravile su se greške, od kojih su neke spriječile efikasnu apsorpciju fondova EU-a ili su Hrvatsku izložile riziku da bude kažnjena od strane EU-a zbog neispunjavanja obaveza preuzetih u pregovorima. One su se možda mogle izbjeći uz bolju pripremljenost ili sudjelovanje lokalnih predstavnika u strateškom planiranju i programiranju fondova EU-a. Ali postoje i pozitivni primjeri koji se mogu iskoristiti, kao što je uloga Udruge gradova u pružanju akreditirane obuke o javnim nabavkama, ili državnog fonda za sufinansiranje projekata EU-a na lokalnom i regionalnom nivou.

Savezi općina i gradova u BiH trebaju:

- graditi kapacitet za pružanje analitičkih argumenata zasnovanih na dokazima u toku pregovora, kao i za lobiranje za redovno konsultiranje i uključivanje lokalnih predstavnika u radne grupe i nadzorna tijela
- pružati podršku svojim članovima kroz savjete, programe sistematske obuke i razmjenu iskustava o oblastima povezanim s EU-om
- lobirati za uspostavu fonda za pomoć općinama s pretfinanciranjem, sufinansiranjem i izradom dokumentacije za projekte koje finansira EU.

U ČEMU JE PROBLEM?

Kao najnovija država članica EU-a i susjed BiH, Hrvatska pruža dragocjeno nedavno iskustvo procesa pristupanja. Postoji puno primjera dobre prakse koji se mogu iskoristiti, ali i neka područja gdje su – u retrospektivi – udruge općina i gradova (UOG-ovi) mogle biti bolje pripremljene, a državna tijela su mogla uraditi više na ispunjavanju lokalnih potreba.

Općine u Hrvatskoj su relativno male prema standardima zapadnog Balkana (prosječan broj stanovnika cca 7.700 uključujući Zagreb), a nadležnosti lokalne samouprave dijele s izabranim regionalnim (područnim) vlastima. Lokalni prihodi, koji su u 2017. iznosili 6,5 posto BDP-a, znatno su ispod prosjeka EU-a (10,7 posto). Tri dobrovoljne udruge – za gradove, općine i županije – zastupaju lokalne i regionalne interese, doduše s ograničenim resursima i organizacijskim kapacitetom.

Za pristupanje Hrvatske bilo je potrebno malo više od 10 godina od formalne aplikacije za pristupanje (vidi sliku u nastavku). Za same pregovore bilo je potrebno gotovo šest godina, što je duže nego za prethodna proširenja. Djelimično je to bilo zbog strože uvjetovanosti u toku procesa, s referentnim mjerilima za otvaranje kao i za zatvaranje poglavlja. Međutim, obje strane počele su izradu svojih pregovaračkih stajališta u 2005., a ključna poglavlja za jedinice lokalne samouprave – kao što su javne nabavke i okoliš – zatvorena su u 2010., puno prije pristupanja.

Hronologija pristupanja Hrvatske EU-u

Februar/veljača 2003. – aplikacija za članstvo u EU-u

Oktobar/listopad 2003. – Hrvatska odgovara na upitnik Komisije EU-a

April/travanj 2004. – pozitivno mišljenje od Komisije EU-a

Juni/lipanj 2004. – službeni status kandidata

Oktobar/listopad 2005. – početak pregovora o pristupanju i proces pregleda

April/travanj – septembar/rujan 2009. – pregovori zamrznuti zbog graničnog spora sa Slovenijom

Juni/lipanj 2011. – kraj pregovora o pristupanju

Decembar/prosinac 2011. – potpisan ugovor o pristupanju

Januar/siječanj 2012. – referendum o pristupanju EU-u u Hrvatskoj

Juli/srpanj 2013. – Hrvatska pristupa EU-u

Vlada je osnovala 35 radnih grupa za analizu zakonodavstva i izradu pregovaračkih stajališta. Tri predstavnika Grada Zagreba i jedan iz Udruge općina bila su uključena u tri od tih grupa (okoliš, ruralni razvoj i regionalna politika). I pored toga, bilo je neočekivanih uticaja i troškova, a bolje pripreme u nekim oblastima bile bi omogućile efikasnije korištenje fondova Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA), koji su namijenjeni za olakšavanje procesa.

Prelazimo na neka od ključnih područja politike za lokalni nivo:

- Provedba pravila javnih nabavki koja ispunjavaju zahtjeve EU-a stavila je značajan pritisak na lokalne uprave. Dug žalbeni postupak (koji vodi Državno povjerenstvo za kontrolu procedura javnih nabavki) rezultirao je kašnjenjima i dodatnim troškovima. Ponekad su državne agencije stvari činile težim nego što to zahtijeva EU, na primjer nalaganjem procedura nabavki za neznatne kupovine (ispod 500 €) ili zahtijevanjem nepotrebno složene evaluacije tendera. Pozitivno je to što je Udruga gradova bila u stanju da dobije dozvolu za obuku i akreditaciju lokalnih zvaničnika (i drugih lica) u procedurama nabavki, čime je doprinijela prijeko potrebnoj izgradnji kapaciteta.
- Dobro su učinili lokalni predstavnici u ruralnom razvoju jer su dobili mjesta u Odboru za praćenje programa ruralnog razvoja IPA-e. Hrvatska se je također odlučila za mjeru 'Poboljšanja i razvoja ruralne infrastrukture', koja je dovela do projekata vrijednih preko 36 miliona € u općinama s manje od 10.000 građana. Međutim, nije bilo dovoljno dobro pripremljenih lokalnih akcijskih grupa za provedbu pristupa LEADER, što je dovelo Hrvatsku do toga da ispregovara smanjenje od gotovo 50 miliona € u poslijepristupnim sredstvima rezerviranim za tu mjeru. Daljnji upozoravajući primjer je to što su državna tijela odlučila ograničiti mjeru za poboljšanje lokalnih usluga na naselja od 5.000 ljudi ili manje. To je dovelo do cijepanja postojećih naselja od strane nekih općina – skup upravni postupak – kako bi se kvalificirale.
- Isprva su lokalni predstavnici bili jedva uključeni kako je Hrvatska izrađivala svoju novu regionalnu politiku. Mjesta u odborima za praćenje programa IPA-e data su njima i drugim zainteresiranim stranama na insistiranje EU-a. UOG-ovi su bili djelimično uključeni u programiranje poslijepristupnih sredstava, ali isprva je bilo teško imati veći učinak zbog neupoznatosti sa strateškim ciljevima EU-a i nedostatka konkretnih podataka za analizu na lokalnom nivou. Pozitivno je to što je osnivanje internih radnih grupa, okupljanje lokalnog osoblja koje radi na projektima koje finansira EU, poboljšalo efikasnost u apsorpciji sredstava. Vjerovatno je najupečatljiviji aspekt iskustva Hrvatske to što fondovi EU-a čine gotovo 80 posto lokalnih ulaganja. Državni fond za sufinansiranje projekata EU-a na lokalnom i regionalnom nivou (vidi okvir u nastavku) je još jedan primjer dobre prakse.

“Fondovi EU-a sada čine gotovo 80 posto lokalnih ulaganja u Hrvatskoj.”

- • Provedba standarda EU-a na području okoliša dovela je ne samo do ulaganja u poboljšanu infrastrukturu, već i do značajnih promjena u pružanju usluga na lokalnom nivou. Infrastrukturni projekti bili su složeni i često su iziskivali podršku državnih ministarstava ili privatnih konsultanata. Pružatelji vodnih usluga u lokalnom vlasništvu morali su se odcijepiti od poslovanja općinskih komunalnih preduzeća u odvojene javne kompanije, a cijene vode su se morale povećati kako

bi se pokrili troškovi viših standarda. U otpadu, Hrvatska je riskirala da bude kažnjena od strane EU-a zbog neispunjavanja obaveza preuzetih u pregovorima o pristupanju, budući da je do 2014. bila izgradila samo tri od obećanih 17 regionalnih centara za otpad. To je povećalo pritisak na općine, koje su morale uspostaviti nove sisteme upravljanja otpadom radi promocije odvojenog sakupljanja, reciklaže i ponovne upotrebe. Sve u svemu, okoliš je bio jedno od najizazovnijih područja, i iako su UOG-ovi organizirali tematske seminare, nisu imali kapacitet za pružanje vrste kontinuirane i sistematične obuke koja je članovima bila potrebna. Područja, i iako su UOG-ovi organizirali tematske seminare, nisu imali kapacitet za pružanje vrste kontinuirane i sistematične obuke koja je članovima bila potrebna.

Okvir: Fond za sufinansiranje provedbe projekata EU-a na lokalnom i regionalnom nivou

Osnovan u 2015., od fonda (*Fond za sufinansiranje provedbe EU projekata na regionalnoj i lokalnoj razini*) imaju koristi jedinice lokalne i regionalne samouprave (i pravna lica i institucije u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu) koji su zaključili sporazume o dodjeli grantova (bespovratnih sredstava) za provedbu projekata EU-a. Sredstva se izdvajaju radi omogućavanja korisnicima da ispune svoju obavezu djelimičnog financiranja projekata iz svojih vlastitih sredstava.

Udio sufinansiranja zavisi od indeksa razvijenosti jedinica lokalne i regionalne samouprave u kojima se projekt implementira (npr. između 90% i 60% za jedinice lokalne samouprave i između 80% i 50% za jedinice regionalne samouprave). Do sada su objavljena četiri javna poziva za grantove iz fonda, s tim što je više od 35,7 miliona € dodijeljeno lokalnim i regionalnim korisnicima.

Fondu je od 2012. prethodio program za pripremu i provedbu razvojnih projekata koji ispunjavaju uslove za financiranje od strane EU-a. Nastavlja se provoditi modificirani program usmjeren na manje razvijene općine čiji je budžet u 2018. iznosio cca 7,5 miliona €.

KAKO STOJI BIH?

BiH se sada nalazi otprilike gdje je Hrvatska bila u 2003.-04., budući da je odgovorila na upitnik Komisije EU-a ali još uvijek nije dobila status kandidata. Iako mogu biti postavljeni dodatni uslovi za otvaranje pregovora, vrijedi naglasiti da se o ključnim pitanjima za jedinice lokalne samouprave odluka može donijeti rano u procesu, a u svakom slučaju nekoliko godina prije pristupanja.

Općine u BiH su veće od općina u Hrvatskoj (prosječan broj stanovnika cca 26.000), ali su finansijski slabije (s lokalnim prihodima koji iznose 6,2% BDP-a u RS-u i 3,9% u FBiH). Što se tiče nadležnosti, razlike nisu velike. Prema tome, treba očekivati da će pristupanje EU-u imati otprilike sličan učinak. Drugim riječima, iako općine u BiH nisu moćne kao u nekim drugim državama članicama EU-a, i dalje ih treba zanimati pristupanje – zbilja, možda tim i više. Ključni uvid iz iskustva Hrvatske je to da će, u ranim godinama članstva, općine u velikoj mjeri zavisiti od sredstava EU-a i od snažnih uprava koje su sposobne za provedbu standarda EU-a.

Posebna pitanja iz gore navedenih područja politike obuhvaćena su u ostalim sažecima politike iz ove serije. Kada je u pitanju generalno stanje priprema, može se zaključiti da:

- Su SOG-ovi u BiH napravili dobar početak tako što su analizirali i počeli da podižu svijest o lokalnom učinku pristupanja EU-u (što nije bilo urađeno u Hrvatskoj).
- Funkcionalne komisije za EU u oba saveza predstavljaju dobru osnovu za interno umrežavanje ali bi SOG-ovi mogli uraditi više na razmjeni iskustava između osoblja koje radi na projektima EU-a, nabavkama, uslugama zaštite okoliša, itd.
- Postoji jasna i prisutna potreba za izgradnjom kapaciteta na lokalnom nivou u oblastima kao što su javne nabavke i upravljanje projektima EU-a. Kao i udruge općina i gradova iz Hrvatske, SOG-ovi trenutno nemaju kapacitet za pružanje kontinuirane i sistematične obuke koja će biti potrebna.

- Lokalni predstavnici još uvijek nisu uključeni u izradu ključnih strateških dokumenata i programa, kao što je nedavna strategija ruralnog razvoja. Hrvatsko iskustvo indicira da je to greška, koja može imati dugotrajan uticaj na kapacitet BiH da efikasno apsorbira sredstva EU-a.
- Iako je BiH ostvarila dobar napredak u preuzimanju mnogih oblasti zakonodavstva EU-a na državnom i entitetskom nivou, provedba na lokalnom nivou je do sada bila ograničena. Čini se da izvan SOG-ova postoji malo svijesti o važnosti snažnih lokalnih uprava, kako za ispunjavanje obaveza preuzetih u pregovorima o pristupanju tako i za korištenje na najbolji mogući način sredstava EU-a.

ŠTA SE MOŽE URADITI?

Nedavno iskustvo Hrvatske ne ostavlja mjesta sumnji da će pristupanje EU-u imati dubok uticaj na općine u BiH, te da nije prerano da se počnu pripremati za to.

“ Nedavno iskustvo Hrvatske ne ostavlja mjesta sumnji da će pristupanje EU-u imati dubok uticaj na općine u BiH, te da nije prerano da se počnu pripremati za to.”

SOG-ovi trebaju:

- zagovarati rano učešće lokalnih predstavnika u pretpristupnim aktivnostima, uključujući radne grupe za pregovore, izradu strategija i operativnih programa, i u Odborima za praćenje programa IPA-e
- osigurati da lokalni predstavnici (prednost se daje profesionalcima i zaposlenicima s iskustvom u povezanim područjima politike) doprinose izradi podzakonskih akata i propisa koji se odnose na lokalnu provedbu zakonodavstva EU-a
- zagovarati blagovremeno i sveobuhvatno sakupljanje statističkih podataka od strane agencija sa viših nivoa, nakon kojeg će uslijediti zvanične studije i analize koje će uključivati teritorijalnu (lokalnu) dimenziju u područjima koja su relevantna za integracije u EU
- graditi organizacijske kapacitete za analizu zakonodavstva EU-a i za sakupljanje i obradu podataka od članova za korištenje u aktivnostima podrške, programiranja i zagovaranja povezanim s EU-om
- pružati podršku jedinicama lokalne samouprave kroz savjete i sistematsku obuku, na primjer o upravljanju projektima EU-a, strateškom planiranju, javnim nabavkama i upravljanju otpadom i vodama
- uspostaviti interne strukture za omogućavanje redovne i kontinuirane razmjene znanja i iskustva među članovima (npr. radne grupe, mreže ili forumi o pitanjima povezanim s EU-om)
- zagovarati uspostavu fonda za pomoć općinama (posebno manje prosperitetnim općinama) sa sufinansiranjem, pretfinansiranjem i izradom dokumentacije (strategije, studije izvodljivosti, studije uticaja na okoliš, građevinske dozvole, itd.) za projekte koje finansira EU.

O OVOM SAŽETKU POLITIKE

Ovaj sažetak politike zasnovan je na *Uticaju pristupanja EU-u na lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*, izvještaju koji su izradili Savez općina i gradova Federacije BiH i Savez opština i gradova Republike Srpske. Izrađen je kao dio 'Jačanja saveza općina i gradova u Bosni i Hercegovini', projekta koji finansiraju Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju i Švicarska agencija za razvoj i saradnju.