

Ruralni razvoj

Pristupanje Evropskoj uniji i lokalne vlasti u BiH

SAŽETAK

NACRT IZ JANUARA/SIJEČNA 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.

Kao jedna od najruralnijih zemalja u Evropi, BiH može očekivati da dobije preko 0,8 posto BDP-a u sredstvima za ruralni razvoj nakon pristupanja. Iako je većina tih sredstava usmjerena neposredno na poljoprivredu i prehrambene industrije, općine mogu dati doprinos tako što će, na primjer, pružati savjetodavne usluge lokalnim poljoprivrednim gazdinstvima, unapređivati ruralnu javnu infrastrukturu i usluge (npr. širokopojasni prijenos ili obnovljiva energija) i sklapati partnerstva s lokalnim zainteresiranim stranama za provedbu prilagođenih lokalnih razvojnih strategija (pristup 'LEADER').

Međutim, u državama članicama koje su nedavno pristupile EU-u, ni općine ni organi vlasti na višem nivou nisu bili dovoljno dobro pripremljeni da na najbolji mogući način iskoriste te mogućnosti. Na primjer, morali su pregovarati o smanjenju sredstava koja su bila rezervirana za LEADER zato što do datuma pristupanja nije bilo spremno dovoljno lokalnih partnerstava.

Općine i njihovi savezi trebaju:

- zagovarati formalnu ulogu u izradi i provedbi strategija i programa ruralnog razvoja na kantonalnom, entitetskom i državnom nivou, istovremeno osiguravajući raspoloživost dostatnih sredstava za prioritete kao što su ruralna javna infrastruktura i LEADER
- pojasniti koji dijelovi njihove teritorije će ispunjavati uslove za dobivanje sredstava za ruralni razvoj, te shodno tome trebaju prilagoditi lokalne razvojne strategije
- sklapati partnerstva s lokalnim zainteresiranim stranama – i jedne s drugima, pri čemu zajednički ruralni interesi prelaza granice općina – radi udruživanja savjetodavnih usluga i prepoznavanja potencijalnih lokalnih akcijskih grupa.

U ČEMU JE PROBLEM?

Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) namijenjen je poticanju konkurentnosti poljoprivrede, održivom upravljanju prirodnim resursima i uravnoteženom teritorijalnom razvoju ruralnih privreda i zajednica. Drugi je stup Zajedničke poljoprivredne politike (CAP), pri čemu se prvi stup sastoji od tržišnih intervencija i izravnih subvencija poljoprivrednicima. U razdoblju od 2014.-20., EAFRD iznosi cca 100 milijardi €, koji se dijele među državama članicama u skladu s faktorima uključujući BDP po stanovniku, indikatore tržišta rada i broj ruralnog stanovništva.

Većina podrške namijenjena je poljoprivrednim proizvođačima, ali općine imaju ključnu ulogu u nekoliko mjera, kao što su:

- osnovne usluge i obnova sela u ruralnim područjima, uključujući obnovljivu energiju, širokopojasnu infrastrukturu, rekreaciju i kulturu, te ostale usluge koje povećavaju konkurentnost poljoprivrede i ruralnih privrednih subjekata kao i životni standard u lokalnoj zajednici
- šumarstvo, uključujući ulaganja u održivost šuma koje su ili u vlasništvu općina ili općine njima gospodare i poboljšanje te održivosti, kao i šumsko-okolišne i klimatske službe i očuvanje šuma
- saradnja, uključujući LEADER (vidi okvir u nastavku).

Okvir: LEADER i lokalne akcijske grupe (LAG-ovi)

LEADER je jedinstven pristup koji omogućava lokalnim zainteresiranim stranama sklapanje partnerstava – **lokalnih akcijskih grupa (LAG-ovi)** – za izradu i provedbu razvojnih planova shodno pristupu „odozdo prema gore“ koji su prilagođeni lokalnim potrebama.

Aktivnosti LAG-a trebaju obuhvatiti granično ruralno područje koje ima između 10.000 i 100.000 stanovnika, a koje se može prostirati na teritoriji više od jedne općine. Najmanje jedna polovina partnerstva mora se sastojati od zainteresiranih strana ili udruženja iz privatnog sektora. Lokalne samouprave ne moraju biti uključene, ali su zvaničnici koji su educirani za upravljanje projektima EU-a često dobro pozicionirani za bavljenje administrativnim zahtjevima.

Primjeri LEADER projekata* uključuju:

- osnivanje klaonice čime je 15–20 malih lokalnih poljoprivrednih gazdinstava omogućeno da postanu certificirana za organsku proizvodnju mesa (Danska)
- ugradnju sistema solarnih panela na općinskim zgradama, koje su potom služile kao demonstracijske lokacije za promociju solarne energije lokalnim privrednim subjektima i građanima (Mađarska)
- projekt za davanje glasa mladima u ruralnim sredinama, a kako bi se čule i objavile njihove priče te kako bi se oni učinili vidljivim u društvu i njegovom procesu donošenja odluka (Finska).

Pretpristupna sredstva EU-a mogu se koristiti za pomoć u pripremi za LEADER na dva glavna načina. Tehnička pomoć može se koristiti za informiranje i publicitet, prepoznavanje i formiranje LAG-ova, te izradu lokalnih razvojnih strategija. Odabrani LAG-ovi mogu potom dobiti sredstva za animaciju, tekuće troškove, male projekte i projekte saradnje. † SOG-ovi mogu također proaktivno raditi na prepoznavanju potencijalnih LAG-ova u ruralnim područjima koje karakteriziraju zajedničke tradicije, lokalni identitet ili zajedničke potrebe, ili postojećih grupa lokalnih zainteresiranih strana.

* Puno više primjera može se naći u bazi podataka Evropske mreže za ruralni razvoj: <https://enrd.ec.europa.eu/projects-practice/>

† Vidi Komisija EU-a, PUTANJE DO LEADER-a: Vodič za uspostavljanje i pokretanje pristupa LEADER na Zapadnom Balkanu, Turskoj i šire.

Postoje dva ključna pitanja za općine. Kao prvo, iako je ruralni razvoj gotovo po definiciji lokalni problem, lokalnim upravama mogu nedostajati lokalne razvojne strategije u kojima se razlikuju ruralni od urbanih aspekata, ili one čak možda ni ne znaju koji dijelovi njihove teritorije se smatraju ruralnim. Kao drugo, puno – od definicije ruralnih područja do raspodjele sredstava između mjera – zavisi od programa ruralnog razvoja koji se izrađuju na područnom ili državnom nivou, obično od strane ministarstava poljoprivrede. Osim ako SOG-ovi ne iznesu dobre argumente, neće nužno biti uključeni u taj proces.

Instrument pretpristupne pomoći EU-a, naročito njegova komponenta ruralnog razvoja (IPARD), treba pomoći u pripremanju za potpunu provedbu politika EU-a. Opet, međutim, IPARD je program koji određuje koliko daleko se sredstva mogu koristiti u podršci lokalnih prioriteta. Ovdje, postoje velike razlike između zemalja kandidata. U Makedoniji se na primjer IPA fondovi koriste zajedno s kreditima Svjetske banke za davanje 100-postotnih grantova u iznosu do 260.000 € općinama da investiraju u ruralnu javnu infrastrukturu. Ostale zemlje kandidati ne izdvajaju uopće ništa za tu mjeru, kao što je prikazano u tabeli u nastavku.

“U Makedoniji se fondovi EU-a za ruralni razvoj koriste zajedno s kreditima Svjetske banke za davanje 100-postotnih grantova u iznosu do 260.000 € općinama da investiraju u ruralnu javnu infrastrukturu.”

Fondovi za ruralni razvoj koji su raspoloživi za lokalne prioritete (iznos u milionima eura i udio u ukupnom budžetu IPARD-a, 2014.–20.)

	Ruralna javna infrastruktura*	LEADER	Tehnička pomoć (br. potencijalnih LAG-ova koji će se podržati)
Albanija	0	0†	10
Makedonija	12,1 (15,2 %)	0†	5
Crna Gora	2,1 (4,2 %)	0,77 (1,5 %)	23
Srbija	0	5,8 (2,5 %)	72
Turska	94,2 (9,0 %)	26,7 (2,6 %)	42

Izvor: individualni programi IPARD

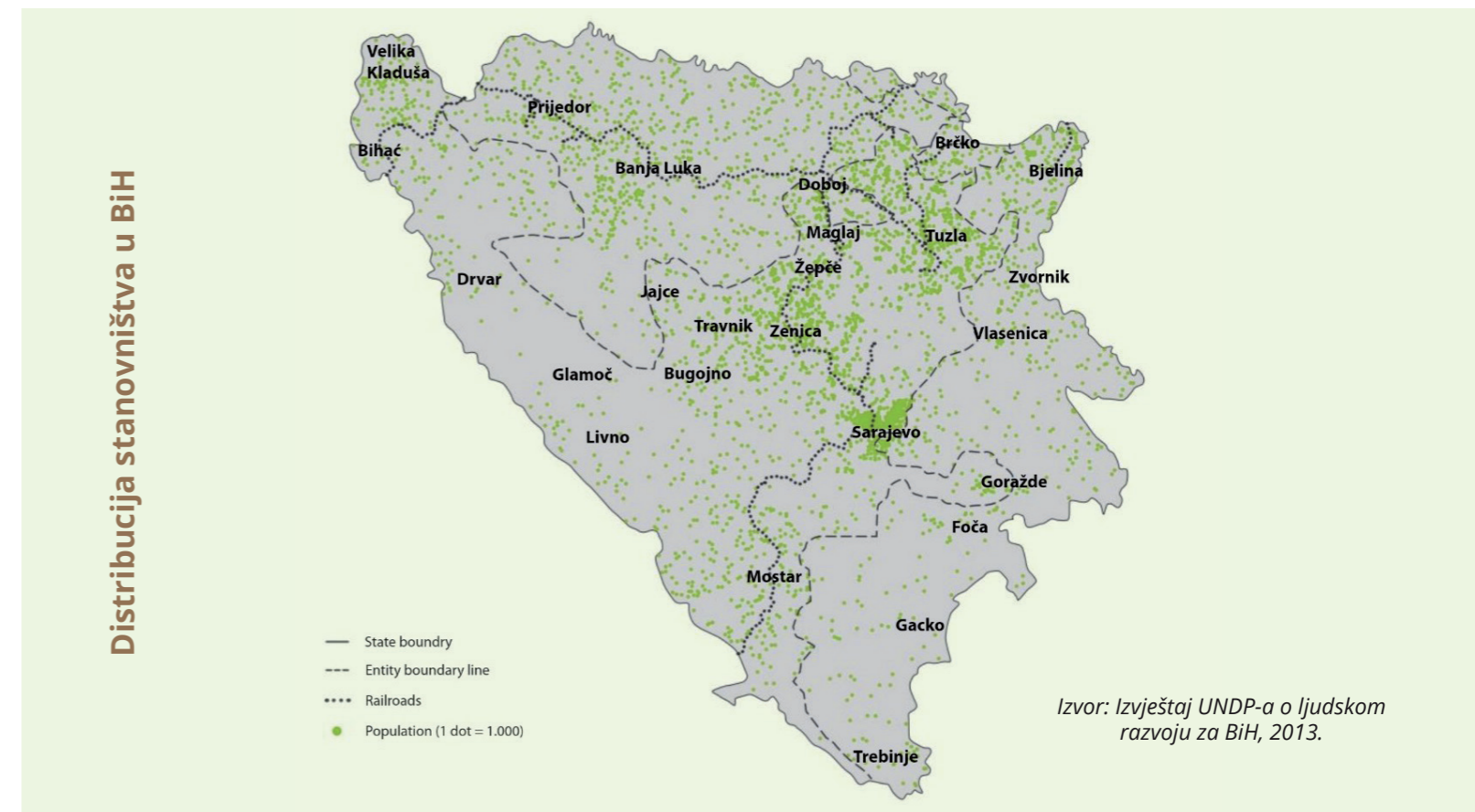
Napomene: * U nekim slučajevima se u programima navodi da će se ruralna javna infrastruktura i usluge rješavati kroz druge mjere (npr. diversifikaciju poljoprivrednih gazdinstava) ili korištenje državnih budžeta i donatorskih sredstava.

† LEADER će biti uveden s naknadnim izmjenama programa nakon što dostatan kapacitet bude izgrađen.

Kada su u pitanju države članice EU-a, **minimalno 5 posto rashoda EAFRD-a rezervira se za LEADER**. Međutim, na nedavnim pregovorima o pristupanju zemlje kandidati nisu bile dovoljno pripremljene da potroše taj iznos, te su stoga ispregovarale postupna uvođenja, pri čemu iznos koji se rezervira za LEADER počinje s 2,5 ili 3 posto. Stoga se dio sredstava koja su namijenjena za lokalne prioritete preusmjerava na druge mjere ruralnog razvoja. To također povećava pritisak na državne budžete, jer je stopa sufinansiranja od strane EU-a za LEADER viša (ona trenutno iznosi 90 posto, u poređenju sa 75–85 posto za ostale mjere).

KAKO STOJI BIH?

BiH je jedna od najruralnijih zemalja u Evropi (nalazi se na trećem mjestu iza Lihtenštajna i Moldavije u skladu s nedavnim brojkama UN-a). Karta u nastavku prikazuje manjak stanovništva u većini zemlje. U zavisnosti od toga kako se ‘ruralno područje’ definira za potrebe IPARD-a, gotovo sve općine ili njihovi dijelovi mogli bi ispunjavati uslove za financiranje (vidi Okvir u nastavku). BiH je jedna od najruralnijih zemalja u Evropi (nalazi se na trećem mjestu iza Lihtenštajna i Moldavije u skladu s nedavnim brojkama UN-a). Karta u nastavku prikazuje manjak stanovništva u većini zemlje. U zavisnosti od toga kako se ‘ruralno područje’ definira za potrebe IPARD-a, gotovo sve općine ili njihovi dijelovi mogli bi ispunjavati uslove za financiranje (vidi Okvir u nastavku).



Izvor: Izveštaj UNDP-a o ljudskom razvoju za BiH, 2013.

Okvir: Definiranje ruralnih područja

Postoji fleksibilnost u načinu na koji se ‘ruralna područja’ definiraju u programima ruralnog razvoja koje finansira EU. Neke zemlje određuju da su to sve općine ili sva naseljena mjesta na nivou nižem od općine sa brojem stanovnika ispod određenog praga. Druge koriste varijantu OECD-ove definicije, koja se temelji na gustoći naseljenosti lokalnih jedinica, ili neku drugu klasifikaciju koja se temelji na državnim statistikama. Po OECD-ovoj definiciji, na nivou naseljenih mjesta, cca 81 posto područja BiH je ruralno, s tim da obuhvata procijenjenih 61 posto stanovništva. Navedena definicija je značajna, naročito za ruralne dijelove gradskih općina i za manje gradove koji služe kao centar za okolna ruralna područja, a koji mogu i ne moraju ispunjavati uslove.

Poljoprivreda je važna grana privrede BiH, a na nju je u 2015. godini otpadalo blizu 18 posto radnih mjesta. Međutim, dugoročni trend je njeno smanjenje, dok će ruralni razvoj – uključujući mjere pomoći ruralnom stanovništvu za pronalaženje alternativnih, nepoljoprivrednih izvora prihoda i zaposlenja – vjerovatno dobiti na značaju.

Međutim, budžetska izdvajanja za poljoprivredu i ruralni razvoj u BiH pretežno su koncentrirana na tržišne intervencije i izravnu podršku poljoprivrednicima (89 posto ukupnih budžeta za poljoprivredu u 2015.). Podrška za strukturne mjere i mjere ruralnog razvoja zapravo je opala, sa 20–30 posto budžeta prije 2013. (kada je bila slična udjelu u državama članicama EU-a) na manje od 8 posto u 2015. Osim toga, većina mjera ruralnog razvoja usmjerena je na poboljšanje konkurentnosti poljoprivrede, a ne na unapređenje stanja okoliša i prirode ili podršku ruralnoj privredi i stanovništvu.

Uloga općina u ruralnom razvoju u praksi je ograničena zbog koncentracije sredstava i nedostatka kapaciteta. Ironično, urbane općine su često bolje pozicionirane od manjih ruralnih općina jer su u stanju posvetiti osoblje poljoprivredi i ruralnom razvoju. Iako većina općina ima lokalnu razvojnu strategiju, a neke su usredotočene na poljoprivredu kao ekonomsku djelatnost, nekolicina je u stanju razlikovati ruralna od urbanih područja u svom pristupu. Nedostatak raščlanjenih podataka otežava analizu toga kako lokalne politike utiču na ruralna područja.

Financijska sposobnost znatno se razlikuje. Neki gradovi su u stanju da posvete mali dio njihovog budžeta poljoprivredi i da privuku sredstva od donatora za projekte za promociju ruralnog poduzetništva, podršku marginaliziranim grupama ili razvoj ruralnog i ekološkog turizma. Ali neke manje općine imaju nulu kapaciteta izvan okvira sredstava koja dobivaju od iznajmljivanja državnog šumskog zemljišta, a u RS-u se ona mogu koristiti samo za delegirane dužnosti. Većina općina ima određeni kapacitet za pružanje pomoći ruralnom stanovništvu s jednostavnim zahtjevima za poticaje ili prijedlozima projekata srednje složenosti, ali uspjeh u podnošenju prijave za projekte koje finansira EU može se očekivati samo od većih gradova.

Jedan pozitivan događaj koji se je nedavno desio je usvajanje Strateškog plana za ruralni razvoj (SPRD) na nivou države, koji je otkočio cca 30 miliona € u sredstvima iz IPA-e II EU-a za razdoblje od 2018.–20. Iako to još uvijek nije potpuno razvijen program IPARD, dio sredstava može se iskoristiti za podršku lokalnim partnerstvima i projektima koji uključuju javna tijela kao i poljoprivrednike, aktere razvoja poslovanja i druge iz lokalnih zajednica. Međutim, Komisija EU-a istaknula je rizik da nedostatak finansijskih i ljudskih resursa na općinskom nivou može ometati integrirane lokalne razvojne aktivnosti, istovremeno pozivajući na izgradnju kapaciteta radi ublažavanja tog rizika.

'Komisija EU-a istaknula je rizik da nedostatak finansijskih i ljudskih resursa na općinskom nivou može ometati integrirane lokalne razvojne aktivnosti.'

SPRD sadrži mjere slične IPARD-u za podršku lokalne infrastrukture i usluga, te za promociju diversifikacije u ruralnim područjima, što uključuje uspostavu lokalnih akcijskih grupa za upravljanje manjim projektima zajednica. Međutim, iako općine mogu imati koristi od tih mjera koje predvode entitete, strategija još uvijek ne predviđa pristup koji predvode općine i općine još uvijek nisu uključene u njenu izradu. Što se tiče LEADER-a, općinski predstavnici imaju ograničeno poznavanje tog pristupa, ali su otvoreni da saznaju više, a neki su spremni pokrenuti inicijative za podršku LAG-ovima na njihovim teritorijama.

ŠTA SE MOŽE URADITI?

Općine su važan kanal za optimalno korištenje raspoloživih sredstava EU-a za ruralni razvoj, a pretpristupno razdoblje se mora u potpunosti iskoristiti za pripremu za to. SOG-ovi se trebaju zalagati, zajedno s entitetima i kantonima, za formalnu ulogu u provedbi SPRD-a te u izradi i nadzoru budućih akcijskih planova i programa, uključujući IPARD. Općine mogu imati središnju ulogu u unapređenju ruralne javne infrastrukture i usluga (što će također pomoći da se poveća konkurentnost poljoprivrede) i u provedbi LEADER-a (što treba biti prioritet za tehničku pomoć sada, tako da LAG-ovi mogu biti operativni rano u programu IPARD BiH).

SOG-ovi mogu također pomoći svojim članovima tako što će:

- im pomoći da prilagode lokalne strategije za ruralni razvoj, istovremeno ih povezujući s izgradnjom kapaciteta za LEADER i ispunjavanjem uslova za IPARD fondove
- pojasniti definiciju ruralnih područja tako da sve općine znaju koji dijelovi njihove teritorije ispunjavaju uslove, te tako što će lobirati za poboljšane sisteme podataka i nadzora
- promovirati međuopćinsku saradnju, primjer u uspostavi LAG-ova ili udruživanju kapaciteta za savjetodavne usluge i upravljanje projektima
- lobirati za veću jasnoću o nadležnosti općina za ruralni razvoj, na primjer kroz rad (u FBiH) na unapređenju usklađenosti između kantonalnih poljoprivrednih politika i lokalnih prioriteta, ili kroz zagovaranje veće fleksibilnosti u korištenju sredstava prikupljenih kroz iznajmljivanje entitetske imovine.

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.