

**Trajan prijenos odgovornosti  
za povratak na nadležne institucije**

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH  
Europska unija  
Ambasada Kraljevine Holandije  
Razvojni program Ujedinjenih nacija



**SUstainable Transfer to  
Return-related Authorities**

BiH Ministry for Human Rights and Refugees  
European Union  
The Royal Netherlands Embassy  
United Nations Development Programme

## ***SISTEM FINANSIRANJA U EU***



*UNDP SUTRA II program*

Mart, 2006



**UN  
DP**



**Koninkrijk  
der Nederlanden**

## Sadržaj

	Spisak skraćenica	
	<b>Operativni pregled</b>	6
	<b>Uvod - Pristupanje EU</b>	7
	Decentralizacija i regionalizacija	
	Balkan	
	<b>EVROPSKA UNIJA U TRI LEKCIJE</b>	11
	Šta je EU	
	Geneza nastanka	
	Institucije	
	Proces odlučivanja	
I	<b>FONDOVI EU &amp; PRED-PRISTUPNA POMOĆ</b>	21
	<b>Regionalna politika EU</b>	22
	Instrumenti	
	Ostale inicijative	
	<b>Programiranje i upravljanje sredstvima iz SF</b>	29
	Sufinansiranje i partnerstvo	
	Upravljanje	
	Evaluacija i praćenje	
	Raspodjela EU fondova	
	Sistem kontrole	
	<b>Decentralizirani sistem implementacije</b>	35
	Osnovna struktura i akteri	
	Proces finansiranja	
	Naučene lekcije iz Bugarske i Rumunije (PHARE)	
	Naučene lekcije iz Hrvatske (CARDs)	
	<b>Predpristupna pomoć</b>	47
	2007 - 2013	
	Stanje u BiH 2005/6	
	Iskustva Slovačke u programima PHARE & ISPA	
II	<b>RAZVOJ KAPACITETA APSORPCIJE</b>	52
	Uvod	
	<b>Kapaciteti apsorpcije</b>	55
	<b>Uloga RDA u razvoju kapaciteta apsorpcije</b>	63
	RDA u EU	
	Analiza slučaja Slovenije	

	Zaključci i preporuke	
	<b>Uloga UNDP-a u razvoju kapaciteta apsorpcije na lokalnom nivou</b>	74
	Naučene lekcije SWOT analiza Preporuke	
<b>III</b>	<b>ULOGA LAG U RURALNOM RAZVOJU EU/BIH</b>	81
	Uvod	
	<b>Ruralni razvoj kroz inicijativu Leader</b>	83
	Povećanje vrijednosti lokalnih proizvoda Korištenje novih tehnologija Saradnja Pret/post-pristupni period	
	<b>Ruralni razvoj u BiH</b>	85
	Prioriteti Akcioni plan FRAS (2005 – 2008) Komparativna analiza poljoprivrednog sektora u BiH	
	<b>Lokalne akcione grupe u BiH</b>	87
	Pozadina inicijativa L.A.G. u BiH <i>Modus operandi</i>	
	<b>Ruralni razvoj u EU</b>	91
	Iskustva iz pret-pristupnog fonda Sapard Leader L.A.G. u EU	
	<b>Konkretni primjeri implementacije programa LEADER + i uloga LAG u njemu</b>	104
	<b>Zaključci</b>	109
	<b>Bibliografija</b>	110

## Skraćenice

<b>a.c.</b>	<i>Acquis Communitaire</i> <i>Pravna stečevina EU</i>
<b>AC</b>	<i>Acceding Country</i> <i>Zemlja u procesu pristupa</i>
<b>AP</b>	<i>Accessing Partnership</i> <i>Pristupno partnerstvo</i>
<b>BiH</b>	<i>Bosnia and Herzegovina</i> <i>Bosna i Hercegovina</i>
<b>CA</b>	<i>Contracting Authority</i> <i>Ugovarački organ</i>
<b>CARDS</b>	<i>Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilization</i> <i>Program pomoći Unije za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju</i>
<b>CC</b>	<i>Candidate Countries</i> <i>Zemlje kandidati</i>
<b>CFCU</b>	<i>Central Financing &amp; Contracting Unit</i> <i>Središnja jedinica za finansiranje i ugovaranje</i>
<b>CO</b>	<i>Country office</i> <i>Ured za zemlju</i>
<b>CSF</b>	<i>Community Support Framework</i> <i>Okvir za podršku Zajednice</i>
<b>DG</b>	<i>Directorate General</i> <i>Generalni direktorat (ministarstvo u EU)</i>
<b>DIS</b>	<i>Decentralised Implementation System</i> <i>Decentralizirani sistem implementacije</i>
<b>EAGGF</b>	<i>European Agricultural Guidance and Guarantee Fund</i> <i>Evropski fond za poljoprivredne smjernice i garancije</i>
<b>EC</b>	<i>European Commission</i> <i>Evropska komisija</i>
<b>ECD</b>	<i>European Commission Delegation</i> <i>Delegacija Evropske Komisije</i>
<b>EDIS</b>	<i>Extended Decentralized Implementation System</i> <i>Prošireni decentralizirani sistem implementacije</i>
<b>EEC</b>	<i>European Economic Community</i> <i>Evropska ekonomski zajednica</i>
<b>ERDF</b>	<i>European Regional Development Fund</i> <i>Evropski regionalni razvojni fond</i>

<b>ESCS</b>	European Steel and Coal Community Evropska zajednica za ugalj i čelik
<b>ESF</b>	<i>European Social Fund</i> Evropski socijalni fond
<b>EU</b>	<i>European Union</i> Evropska unija
<b>EUFS</b>	<i>European Union Funding System</i> Sistem finansiranja Evropske unije
<b>FA</b>	<i>Financing Agreement</i> <i>Sporazum o finansiranju</i>
<b>FCC</b>	<i>Financial Cooperation Committee</i> <i>Odbor za finansijsku saradnju</i>
<b>FIFG</b>	<i>Financial Instrument for Fisheries Guidance</i> <i>Finansijski instrument za usmjeravanje na području ribarstva</i>
<b>FM</b>	<i>Financial Memorandum</i> <i>Memorandum o finansiranju</i>
<b>FRAS</b>	Functional Review of the Agriculture Sector in BiH Funkcionalni pregled sektora poljoprivrede u BiH
<b>GDP</b>	<i>Gross Domestic Product</i> Bruto domaći proizvod
<b>IA</b>	<i>Implementing Agency</i> <i>Agencija za implementaciju</i>
<b>IPA</b>	<i>Instrument for Pre-accession Assistance</i> Instrument za prepristupnu pomoć
<b>ISPA</b>	<i>Instrument of Structural Policy for PreAccession</i> Instrument strukturalne politike za predpristup
<b>ISPA</b>	<i>Instrument for Structural Policy for Pre-accession</i> Instrument za strukturalnu politiku za prepristupni period
<b>JMC</b>	<i>Joint Monitoring Committee</i> <i>Zajednički nadzorni odbor</i>
<b>LAG</b>	<i>Local Action Group</i> Lokalna akciona grupa
<b>LFA</b>	Logical Frame Activities Aktivnosti predstavljene u logičkoj matrici
<b>MA</b>	<i>Managing Authority</i> <i>Upravljačko tijelo</i>
<b>MEI</b>	<i>Ministry for European Integrations</i> <i>Ministarstvo Evropskih integracija</i>
<b>MoU</b>	<i>Memorandum of Understanding</i> Memorandum o sporazumjevanju

<i>MS</i>	<i>Member States</i> Države članice
<i>NAC</i>	<i>National Aid Coordinator</i> <i>Nacionalni koordinator za pomoć</i>
<i>NAO</i>	<i>National Authorising Officer</i> <i>Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje</i>
<i>NARD</i>	<i>National Agency for Regional Development</i> Državna agencija za regionalni razvoj
<i>NC</i>	<i>National Coordinator</i> Koordinator programa pomoći EU na državnom nivou
<i>NDP</i>	<i>National Development Plan</i> Državni razvojni plan
<i>NF</i>	<i>National Fund</i> Državni fond
<i>NGO</i>	<i>Non Governmental Organisation</i> <i>Nevladina organizacija</i>
<i>NMS</i>	<i>New member states</i> Nove zemlje članice EU (10)
<i>NO</i>	<i>Nadzorni odbor</i>
<i>NPAA</i>	<i>National Programme for the Adoption of the Acquis</i> Državni program za usvajanje Acquis-a
<i>NUTS</i>	<i>Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques</i> Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica
<i>OP</i>	<i>Operational Program</i> Operativni program
<i>PA</i>	<i>Paying Authority</i> <i>Organ ovlašten za vršenje plačanja</i>
<i>PAO</i>	<i>Programme Authorising Officer</i> <i>Dužnosnik ovlašten za ovjeravanje programa</i>
<i>PC</i>	<i>Programme Complement</i> <i>Dodatak programu</i>
<i>PCA</i>	<i>Project Implementation Unit</i> <i>Jedinica za implementaciju projekta</i>
<i>PHARE</i>	<i>Poland and Hungary Action for the Restructuring of the Economy</i> Akcija za restrukturiranje ekonomije Poljske i Mađarske
<i>PMC</i>	<i>Programme Monitoring Committee</i> <i>Nadzorni odbor programa</i>
<i>PPC</i>	<i>Public Private Cooperation</i> Saradnja javnog i privatnog sektora
<i>PRAG</i>	<i>Practical Guide to Phare, ISPA and Sapard Contract Award Procedures</i> <i>Praktični vodič kroz procedure nabavki Europske komisije</i>

<i>RDA</i>	<i>Regional Development Agency</i> Regionalna razvojna agencija
<i>RDP</i>	<i>Regional Development Plan</i> Regionalni razvojni plan
<i>RH</i>	<i>Republic of Croatia</i> Republika Hrvatska
<i>RP</i>	<i>Regional Policy</i> Regionalna politika
<i>SAA</i>	<i>Stabilisation and Association Agreement</i> <i>Proces stabilizacije i pridruživanja</i>
<i>SAP</i>	<i>Stabilization and Association Process</i> <i>Proces stabilizacije i pridruživanja</i>
<i>SAPARD</i>	<i>Special Accession Program for Agriculture and Rural Development</i> <i>Specijalni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj</i>
<i>SEA</i>	<i>Single European Act</i> <i>Jedinstveni Evropski Akt</i>
<i>SF</i>	<i>Structural Funds</i> <i>Strukturalni fondovi</i>
<i>SME</i>	<i>Small and Medium Enterprises</i> <i>Mala i srednja preduzeća</i>
<i>SPD</i>	<i>Single Programming Document</i> <i>Jedinstveni programski dokument</i>
<i>SPO</i>	<i>Senior Programme Officer</i> <i>Vođa programa pomoći u okviru ministarstva</i>
<i>SUTRA</i>	<i>Sustainable Transfer to Return Related Authorities</i> <i>Održiv prenos nadležnosti za povratak na domaće organe</i>
<i>SWOT</i>	<i>Strengthens - Weakness - Opportunities - Threats Analyse</i> <i>Analiza prednosti, slabosti, mogućnosti i prijetnji</i>
<i>TEN</i>	<i>Trans-European Transport Network</i> <i>Trans-Evropska Transportna Mreža</i>
<i>ToR</i>	<i>Terms of Reference</i> <i>Projektni zadatak</i>
<i>UNDP</i>	<i>United Nations Development Program</i> <i>Razvojni program Ujedinjenih nacija</i>
<i>WTO</i>	<i>World Trade Organisation</i> <i>Svjetska trgovinska organizacija</i>

## Operativni pregled

Predmetni dokument je izrađen u okviru Jedinice za podršku upravi UNDP Programa SUTRA i sastoji se iz četiri dijela<sup>1</sup>. Prvi dio se bavi opštim osnovama EU (genezi nastanka, institucijama i ulozi istih), dok drugi dio razmatra pitanja vezana za specifičnu problematiku sistema dodjele i raspodjele sredstava u okviru fondova i programa pomoći EU prema članicama ali i zemljama aspirantima da postanu punopravni članovi EU. Treći dio tretira problematiku razvoja kapaciteta apsorpcije fondova i programa pomoći EU, dok je predmet četvrtog dijela analiza Inicijative Leader, odnosno pomoći EU razvoju ruralnih oblasti, te ulozi koju u tome imaju LAG i važnosti njihove uspostave u BiH.

Dokument je namijenjen svim akterima koji djeluju u BiH, a naročito partnerima programa SUTRA na državnom i lokalnom nivou, tj. prije svega Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH i općinama obuhvaćenim Programom SUTRA.

## Priznanja i propusti

U okviru programa SUTRA svakako smatramo da predmetni dokument može biti i bolji te će nam u tom pogledu svaka sugestija biti od velike pomoći u nastojanju da i dalje radimo na istraživanjima, poput ovoga, u pokušaju da partnerima u BiH približimo tematiku vezanu za EU. Krivica za greške, bilo koje vrste, a prema tome i neadekvatne preporuke je na autoru teksta. Rado ih prihvatom, u nadi da će, ovaj izvještaj, ipak, predstavljati mali doprinos dovođenju procesa povratka u BiH do njegovog, nesumnjivog, uspješnog završetka.

Koristimo priliku da se zahvalimo menadžmentu programa SUTRA na prepoznavanju bitnosti obrade predmetnih tematika i punoj podršci koju su pružili izradi ovog dokumenta od samog početka.

Napominjemo da predmetni izvještaj predstavlja samo mišljenja tima jedinice za podršku upravi programa SUTRA, a ne, i obavezno, stavove UNDP, Evropske Komisije, njene Delegacije u BiH ili BiH vlasti.



<sup>1</sup> Dokument je izrađen u periodu septembar 2005. – februar 2006 godine, od strane Samira Šoševića, asistenta za upravu, na osnovu raspoložive dokumentacije naznačene u bibliografiji istog.

## Uvod - Pristupanje EU

Od samog utemeljenja, početkom '50-tih godina, Evropska Unija se stalno proširivala. Zemlje osnivači pozvalе su narode Evrope "koji imaju zajedničke ideje" da udruže napore. EU se od tada, u nekoliko etapa, proširila sa prvobitnih 6 na 9, 10, 12, 15, i na kraju na sadašnjih 25 članica.

Evropsko Vijeće je na samitu u Kopenhagenu, 1993. godine, deklarisalo sljedeće: "*Pristup Uniji se realizira čim odnosna država bude u stanju da preuzme obaveze članstva ispunjenjem ekonomskih i političkih preduslova koji se traže*". Vijeće je istovremeno donijelo i "kopenhagenške kriterije" za buduće članice, a koji uključuju sljedeće: stabilnost institucija koje garantiraju demokratiju, vladavinu zakona, ljudska prava i poštivanje zaštite manjina; postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i kapaciteta za podnošenje konkurentnog pritiska i tržišnih snaga unutar Unije; te sposobnost preuzimanja obaveza koje proističu iz članstva, uključujući poštivanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije. U Madridu je 1995. godine dodan i novi kriterij koji glasi da svaka zemlja kandidat treba da uskladi svoje administrativne strukture na takav način da se zakoni EU efikasno provode.

Deset zemalja koje su stupile u EU 2004. godine, prije podnošenja zahtjeva za članstvo potpisale su sporazume o pridruživanju (ili Evropske sporazume). One su također primile značajnu pretpristupnu pomoć i tek kada je Komisija, koja je realizirala tu pomoć, dala pozitivno mišljenje o istoj, zemlje su počele pregovarati o uslovima pristupnog sporazuma. Nakon uspješno okončanih pregovora, sporazumi su potpisani, te su zemlje, nakon ratificiranja istih, pristupile EU.

Proces izgradnje odnosa sa EU i pristupni proces mogu biti različiti za svaku grupu zemalja ili čak za svaku zemlju. Međutim, osnovni uslovi za članstvo i dalje, uključujući i ispunjenje kopenhagenških kriterija ostaju isti. Tempo pregovora ovisi o pomacima koje načini pojedina zemlja, a opseg i broj tranzicijskih perioda ili odstupanja koja su sastavni dio pristupnog sporazuma nastoji se držati na minimumu.

Aktivnosti EU u odnosu na zemlje koje nisu njene članice, dio su vanjske politike EU u okviru Generalne direkcije za *vanjske odnose*. Osnovne komponente vanjske politike su zajednička trgovinska politika, politika udruživanja i razvojna politika, i realizuju se putem zajedničke carinske tarife EU, vanjskih nadležnosti koje su zemlje članice prenijele na EU, sekundarnog zakonodavstva i sve većeg broja bilateralnih i multilateralnih sporazuma sa trećim zemljama.

Sa druge strane, Generalna direkcija za *regionalnu politiku* EU je orijentirana prema unutra. Regionalna politika EU je politika solidarnosti među zemljama članicama sa ciljem ralizacije višeg nivoa socijalne i ekonomske kohezije u Evropi. Regionalna politika je decentralizirana, a EU izdaje samo generalne smjernice o politici, dok implementacija ostaje u rukama zemalja članica i regionalnih i lokalnih organa. Instrumenti regionalne politike su četiri strukturalna i jedan kohezioni fond, i svaki od njih ima sopstvena pravila i procedure, što cijeli proces

regionalnog ali i sektorskog/operativnog planiranja čini prilično kompleksnim.

Uspjeh cijele strukture zavisi od partnerstva između državnih vlada i regionalnih/lokalnih organa u definisanju regionalnih prioriteta i naknadnom upravljanju sredstvima i projektima. Već u pretpri stupnom periodu, potencijalne zemlje kandidati se pripremaju za ispravno i efikasno korištenje strukturalnih fondova korištenjem tkz., do sada korištenih, pretpri stupnih sredstava, kao što su : ISPA, SAPARD, PHARE i drugi.

## Decentralizacija i regionalizacija

Decentralizacija u smislu EU označava različite stvari u različitim kontekstima. Što se tiče utroška sredstava SF, ona znači delegiranje odgovornosti po pitanju programiranja, upravljanja (programske nivo) i implementacije (projektni nivo) istih<sup>2</sup> na odgovarajući, srednji, nivo koji utvrđuje svaka zemlja članica (to može biti region ili organ na srednjem nivou uprave koji je posebno osnovan u ovu svrhu). Osim toga, po pitanju korištenja SF, regioni su obavezni uključiti druge regije i učesnike u sam proces programiranja (princip partnerstva), ukoliko žele povećati dodatnu vrijednost konkretnim projektima koje kandiduju za finansiranje. Rukovodoći se sistemom "subsidiarnosti", zemlje članice slobodno utvrđuju razvojne prioritete u svojim regionima, te u skladu s' tim raspoređuju sredstva koja im stoje na raspolaganju. Ovo je od naročite važnosti u procesu jačanja lokalnih aktera/organa/vlasti (jednom rječju - kapaciteta) kako bi bili u stanju apsorbirati ova sredstva. Budući da se EU ne unosi „baš pretjerano“ u ovu problematiku, ostavljajući prije svega samim zemljama kandidatima da na najadekvatniji način sami razviju vlastite kapacitete, jedna od mogućih ulaznih tačaka za organizaciju kao što je UNDP bila bi pružanje pomoći državnim vladama u utvrđivanju regionalnih prioriteta, imajući u vidu dokazane aktivnosti UNDP u programiranju decentralizacije, te pružanja indirektne pomoći u jačanju kapaciteta apsorpcije na lokalnom nivou.

U toku pregovora koji su vodili ka potpisivanju Sporazuma iz Maastrichta, promovisana je ideja "Evrope regionala", čiji je cilj približiti instrumente odlučivanja što je moguće više građaninu. Kao rezultat toga, osnovan je Komitet regionala kao organ koji predstavlja lokalne i regionalne vlade, s namjerom da funkcioniše kao konsultativno tijelo u sistemu utvrđivanja politike u Evropi.

Dakle, pitanje decentralizacije je striktno domaće i stoga su institucionalne strukture na subnacionalnom nivou utvrđene u skladu sa tradicijom i potrebama same države (što je u skladu sa principom subsidiarnosti EU koji uspostavlja granice između EU i državnih nadležnosti). Budući da kriteriji za članstvo obuhvataju i kriterije političkih i administrativnih kapaciteta, sredstva EU se koriste i u svrhu razvoja istih. Ovo u praksi znači izgradnju institucija i jačanje vlasti općenito, a posebno one na lokalnom nivou.

U zaključku uvoda osvrnimo se još i na Poglavlje XXI *Acquis Communautaire-a* (o regionalnoj politici). Dakle, *Acquis* u poglavlju 21 ne definiše kako treba uspostaviti konkretnе strukture za praktično upravljanje strukturalnim i kohezionim fondovima, nego to pitanje ostavlja zemljama članicama. Da bi ispoštovale uslove poglavlja 21, zemlje kandidati moraju imati uspostavljene odgovarajuće pravne okvire za implementaciju posebnih odredbi regionalne politike i prihvati teritorijalnu klasifikaciju Evropske Komisije tkzv. „NUTS“ podjelu<sup>3</sup>.. One moraju demonstrirati programske kapacitete (po pitanju izrade razvojnih planova, pokretanja

<sup>2</sup> Misli se naravno na konkretnе projekte finansirane iz sredstava strukturalnih fondova.

<sup>3</sup> Razrađenu od strane Evropske agencije za statistiku – Eurostat.

procedura višegodišnjeg planiranja budžetskih rashoda, osiguranja implementacije principa partnerstva u različitim fazama, te ispunjenja uslova za evaluaciju i monitoring). Zemlje također moraju demonstrirati i *administrativne* kapacitete, što znači da trebaju definisati zadatke i odgovornosti svih tijela i institucija koje su uključene u pripremu i implementaciju, te osigurati efikasnu inter-resorsku koordinaciju. I konačno, iste moraju pokazati zdrav finansijski i budžetski menadžment koji je u skladu sa odredbama EU u ovoj oblasti, te demonstrirati princip mogućnosti dopune koji osiguravaju njihovi ko-finansijski aranžmani.

## Situacija na Balkanu

Bivša Jugoslavija je već imala priliku da ostvari korist od Sporazuma o saradnji sa EU, potписанog još davne 1980. godine. EC je čak u junu 1990. godine, predložila i mjere za unapređenje odnosa, ali su raspad zemlje i razina sukoba do kojih je došlo 1991. godine u potpunosti promijenili tu situaciju. Nakon 1995. godine, politički, trgovinski i finansijski odnosi EU sa balkanskim regionom u cjelini, usredsređeni su, uglavnom, na krizni menadžment i rekonstrukciju, što je odražavalo hitne potrebe regiona u to vrijeme. Programi pomoći EU bili su značajni i iznosili su nekih 5.500 miliona €<sup>4</sup>.

Na inicijativu EU, u junu 1999. godine, u Kelnu je osnovan *Pakt Stabilnosti* za Jugoističnu Evropu (koji obuhvata zemlje Zapadnog Balkana<sup>5</sup> i druge zemlje u regionu, EU i nekoliko drugih zemalja, međunarodnih finansijskih institucija i regionalnih inicijativa). U novembru 2000. godine EU je jednostrano odobrila skoro slobodan pristup njenim tržištima za robu sa Balkana.

EU je još uvijek daleko najveći pojedinačni donator pomoći za Zapadni Balkan u cjelini. Pomoći je uglavnom dolazila iz programa pomoći kao što su PHARE, OBNOVA i CARDS. Kao osnovni doprinos Paktu stabilnosti, EU je pokrenula tzv. *Proces stabilizacije i pridruživanja* (SAP) kao osnovni okvir za pristup zemalja iz regiona EU. SAP je pristup „korak po korak“ koji se zasniva na pomoći, trgovinskim olakšicama, dijalogu, tehničkoj pomoći, i konačno, ugovornom odnosu. Dugoročno gledano, SAA nudi zemljama Balkana mogućnost pune integracije u strukture EU.

## Šta dalje ?

Kao dio reformske politike EU, usmjerene na Balkan, za novi programski period 2007-2013. godina, postojeća prepristupna pomoći i drugi programi pomoći bit će spojeni u jedan novi jedinstveni instrument prepristupne pomoći tzv. „IPA“. Zemlje korisnice bit će podijeljene u dvije kategorije – zemlje kandidati (Hrvatska, Turska) i potencijalne zemlje kandidati (Makedonija, Srbija i Crna Gora, Bosna i Hercegovina, Albanija). Procedure za zemlje kandidate bit će striktno sačinjene na osnovu pravila strukturalnih fondova, dok će se implementacija za druge zemlje odvijati na osnovu pravila za vanjsku pomoć. Komisija se može opredijeliti da koristi, npr. direktni decentralizirani, indirektni decentralizirani ili zajednički *menadžment* sa međunarodnim organizacijama. Osnovne komponente će se baviti izgradnjom institucija, regionalnom i prekograničnom saradnjom, regionalnim razvojem, razvojem ljudskih resursa i ruralnim razvojem. Pojedinci i kompanije iz zemalja članica, evropskog ekonomskog područja, zemlje korisnice propisa IPA kao i međunarodne organizacije imat će pravo učešća na tenderima i ugovorima. To je razlog više za činjenje dodatnog napora u razvijanju i jačanju

<sup>4</sup> How to Develop Local Capacities for Absorbing EU Funds , A Reference Manual, Community of Practice at the UNDP Bratislava Regional Centre, Marta Daruľová, Academia Istropolitana Nova, February 2005

<sup>5</sup> Hrvatska, BiH, Srbija i Crna Gora, Makedonija i Albanija

kapaciteta na lokalnom nivou, a sve u cilju omogućavanja apsorpcije sredstava koja će biti na raspolaganju BiH na njenom putu prema EU integracijama. Uloga koju u ovom procesu mogu igrati međunarodne organizacije, kao što je i sam UNDP, može biti od odlučujućeg značaja, prije svega zbog velikog iskustva koje iste/i ima-ju u rješavanju raznih problema slične prirode. U okviru UNDP-ovog Programa SUTRA već se dosta uradilo na razvoju lokalnih kapaciteta u više općina duž čitave BiH.

# EVROPSKA UNIJA U 4 LEKCIJE

# Što je Evropska unija ?

- **25 članica**
- **500 miliona ljudi**
- **21 jezik**
- **pravna baza – 120.000 stranica (31 poglavlje)**

**Nadnacionalna politička & ekonomска integracija**



Evropska unija je regionalna organizacija evropskih država kroz koju članice ostvaruju zajedničke ciljeve kao što su uravnotežen gospodarski i društveni razvoj, visoka razina zaposlenosti, te zaštita prava i interesa građana. Današnja EU rezultat je poluvjekovne evolucije koja je počela u okvirima Evropskih zajednica pedesetih godina XX vijeka. Proces evropske integracije započeo je kao sektorsko udruživanje država članica u sklopu Evropske zajednice za ugalj i čelik (ECSC, osnovane 1952. Pariškim ugovorom), a nekoliko godina poslije proširio se i na druga područja: nuklearnu energiju u okviru Evropske zajednice za atomsku energiju (EURATOM) i na druga, široko definisana područja privredne saradnje u sklopu Evropske ekonomске zajednice (EEC).

Današnja je EU, osim za uspostavu i regulaciju unutrašnjeg tržišta nadograđenog monetarnom unijom sa zajedničkom valutom (eurom), nadležna i za brojne druge politike, uključujući, pored ostalog i kulturu, obrazovanje i zaštitu zdravlja. Uz to, države članice u institucionalnom okviru EU danas surađuju i u područjima koja se smatraju važnim dijelom nacionalnog suvereniteta, kao što su vanjska politika, unutrašnji poslovi i pitanja pravosuđa. Evropske su zajednice prerasle u EU 1993. godine kada je stupio na snagu Ugovor iz Maastrichta. Ugovorom uspostavljena EU sastoji se od tzv. **tri Stuba**, koji se razlikuju po prirodi saradnje u njihovom okviru među državama članicama.

I **stub** današnje EU čine dvije Evropske zajednice (EEC i EURATOM), dok je treća (ECSC) prestala postojati sredinom 2002. godine. Prvi stub je nadnacionalni stup. To podrazumijeva nekoliko bitnih aspekata. Prvo, u političkom procesu donošenja odluka država može ostati preglasana, a da odluka ipak bude donesena i da obvezuje i državu koja se protivila njenom donošenju. U većini područja Evropske zajednice, države donose odluke većinskim odlučivanjem (kvalificiranom većinom u VM). Druge dvije značajke nadnacionalnosti nalazimo u odnosu prava nastalog na evropskoj razini sa internim pravnim porecima država članica. Norme nastale na nivou EU automatski postaju sastavnim dijelom internih pravnih poredaka, te u istim mogu direktno stvarati prava za pravne i fizičke osobe. Istodobno, u internom pravu zauzimaju hijerarhijski status viši od nacionalnog prava. Ta obilježja nadnacionalnosti u druga su dva stupa prisutna u vrlo maloj mjeri ili ih uopšte nema.

Saradnja država uspostavljena je na klasičnim metodama međudržavne suradnje, a to podrazumijeva ponajprije nemogućnost da se državu obveže protiv njene volje. Iz tog se razloga, gotovo sve odluke o vanjskoj politici, sigurnosti, policijskoj i pravosudnoj kaznenoj saradnji donose jednoglasno, a njihova djelotvornost u internom pravu zavisi od spremnosti članica da ih provedu.

**II stub** čini saradnja država u vanjskoj i sigurnosnoj politici, dok u okviru **III stuba**, surađuju državne policije i pravosudni organi. Generalno, preovladava princip zajedničkog rada i saradnje, tj. način suradnje među državama članicama u nadležnostima Unije sličan je klasičnoj suradnji na nivou međunarodnih odnosa - odlučuje se jednoglasno, a provedba usvojenih odluka ovisi o članicama. Trojna struktura EU zadržala se i do danas, uprkos kasnjim izmjenama Ugovora iz Maastrichta, Ugovorima iz *Amsterdama* (1999) i *Nice* (2003). Ugovorom iz Amsterdama (1999.), kojim su iz trećeg stupa u prvi stup (dakle u EZ), prebačena nadležnost nad pravosudnom suradnjom u građanskopravnim pitanjima i pitanja imigracije, viza i azila. Najvažnija razlika među stubovima je stupanj ograničavanja ovlasti samostalnog odlučivanja država. To je istodobno osnovni razlog zašto je uspostavljena takva struktura. Naime, države se u Maastrichtu nisu mogle odlučiti da i nova područja zajedničkih nadležnosti podvrgnu takvom stupnju ograničenja vlasti kakav je postignut u Europskim zajednicama. Unija sastavljena od tri stuba nestat će kada stupi na snagu Ustavni ugovor EU. No zadržat će se različit stepen ograničenja nacionalnih ovlasti, jer će se, posebno u pitanjima sadašnjega drugog stuba i dalje odlučivati jednoglasno. Promijenit će se i nositelj pravnog subjektiviteta. Naime, danas EU nije pravna osoba, a obje Zajednice jesu. Ustavni ugovor ukida subjektivitet Zajednicama i dodjeljuje ga Uniji što bi trebalo ojačati njen identitet na međunarodnoj sceni. Novu etapu u razvoju evropske integracije obilježava *Ustavni Ugovor*. Bude li usvojen, EU će izgubiti svoju trojnu strukturu, ali će zadržat različitu prirodu ovlasti koje su joj države članice dodijelile.

Poglavlja Acquis Communautaire
1. Slobodno kretanje robe
2. Slobodno kretanje ljudi
3. Sloboda pružanja usluga
4. Slobodno kretanje kapitala
5. Kompanijsko pravo
6. Politika konkurenčije
7. Poljoprivreda
8. Ribarstvo
9. Politika transporta
10. Oporezivanje
11. Ekonomski i monetarna unija
12. Statistika
13. Socijalna politika i zapošljavanje
14. Energija
15. Industrijska politika
16. Mala i srednja preduzeća

2004 - +10
1999 - €
1992 Ugovor o EU
1986 - SEA
1978 - EMS
1968 - Carinska Unija
1960 - EFTA
1957 - EEZ & EURATOM
1951 - ECSC
1949 - Statut Vijeća Evrope
1948 - Briselski Pakt



- 17. Nauka i istraživanje
- 18. Obrazovanje
- 19. Telekomunikacije i informaciona tehnologija
- 20. Kultura i audio-vizuelna politika
- 21. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata
- 22. Okolina
- 23. Zaštita potrošača i zdravlja
- 24. Saradnja u području pravosuđa i unutrašnjih poslova
- 25. Carinska unija
- 26. Vanjski odnosi
- 27. Zajednička vanjska i sigurnosna politika
- 28. Finansijska kontrola
- 29. Odredbe koje se odnose na finansije i budžet
- 30. Institucije
- 31. Ostalo

## Geneza nastanka EU

Osim širenja ovlasti, s' vremenom se širilo i članstvo EU. Integraciju je započelo šest evropskih država: *Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Holandija i Njemačka* (koje su i osnovale ESCS, EURATOM i EEC). Godine 1973. pridružile su im se *Danska, Irska i Velika Britanija*. Grčka postaje članica 1981, a *Portugal i Španija* 1986. Do četvrtog proširenja došlo je 1995. kada su članicama EU postale *Austrija, Finska i Švedska*. Najveće, i uistinu historijsko, proširenje desilo se 2004. godine, kada je u Uniju ušlo čak deset novih država, među njima osam bivših komunističkih. Članicama su postali: Kipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija. Širenje članstva EU time nije završeno. Članstvo EU širilo se upravo zbog toga što je ista uspješno ostvarivala zadane ciljeve integracije, poštujući pri tome, kako to i nalaže sam *Osnivački ugovor*, zasebne identitete članica.

<b>2004.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Potpisivanje Ustava za Evropu u Rimu;</li><li>• Izbori za Evropski parlament;</li><li>• U Uniju ušlo 10 novih država;</li></ul>
<b>2003.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• U Rimu počela Međuvladina konferencija o Ustavnom ugovoru EU;</li><li>• Švedani se na referendumu izjasnili protiv eura;</li><li>• Europsko vijeće u Solunu potvrdilo europsku perspektivu država Procesa stabilizacije i pridruživanja;</li><li>• Deset država kandidata u Atini potpisalo Ugovor o pristupanju EU;</li></ul>
<b>2002.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evropsko vijeće u Koppenhagenu odlučilo da primi 10 država u EU u prvom krugu (Kipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija);</li><li>• Istečao Ugovor o ESCS (Ugovor nije obnovljen, a njegov sadržaj je uklopljen u EZ);</li><li>• Novčanice eura zamjenjuju nacionalne valute;</li></ul>
<b>2000.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Potpisani Ugovor iz Nice;</li><li>• Proglašena Povelja ljudskih prava Evropske unije;</li></ul>
<b>1999.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Na sastanku Europskoga vijeća u Helsinkiju donijeta odluka o početku pregovora o članstvu s preostalih 5 pridruženih država (Bugarskom, Litvom, Letonijom, Rumunijom i Slovačkom i Maltom). Turskoj odškrinuta vrata članstva u EU;</li><li>• Održani peti neposredni izbori za Evropski parlament;</li><li>• Stupio na snagu Ugovor iz Amsterdama;</li><li>• Početak monetarne unije sa 11 država članica EU; Euro postaje jedinstvena Evropska valuta; Osnovana Centralna banka EU</li></ul>
<b>1998.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Početak pregovora o ulasku u članstvo EU sa Češkom, Mađarskom, Poljskom, Slovenijom, Estonijom i Kiprom;</li></ul>
<b>1997.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Potpisani Ugovor u Amsterdamu;</li></ul>

<b>1996.</b>	• U Torinu započela Međuvladina konferencija o reviziji Ugovora iz Maastrichta;
<b>1995.</b>	• Četvrti proširenje EU: Austrija, Švedska i Finska ulaze u EU (Norvežani ponovo na referendumu odbili članstvo);
<b>1993.</b>	• Ugovor o EU stupa na snagu;
<b>1992.</b>	• U Maastrichtu potpisana Ugovor o EU;
<b>1991.</b>	• Potpisana Ugovor o osnivanju Evropskog ekonomskog prostora (EEA) između EEC i EFTA (ali bez Švicarske);
<b>1990.</b>	• U Rimu otvorene dvije međuvladine konferencije s ciljem revizije Osnivačkih ugovora: ekonomska i politička; • Potpisana Schengenski sporazum; • U Parizu potpisana ugovor o osnivanju Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD);
<b>1986.</b>	• U Luksemburgu potpisana Jedinstveni evropski akt (stupio na snagu 1. jula 1987); • Treće proširenje: Španija i Portugal ulaze u članstvo;
<b>1985.</b>	• Sačinjena Bijela knjiga Komisije o dovršenju zajedničkog tržišta;
<b>1981.</b>	• Drugo proširenje: Grčka postaje članica EU;
<b>1979.</b>	• Održani prvi neposredni izbori za Evropski parlament; • Počeo funkcionisati Evropski monetarni sistem;
<b>1974.</b>	• Na summitu u Parizu odlučeno da se čelnici država i vlada redovno sastaju kao Europsko vijeće;
<b>1973.</b>	• Prvo proširenje članstva EEC: članice postaju Velika Britanija, Irska i Danska (Norveška, koja je 1972. također potpisala Ugovor o pristupanju EEC, ne postaje članicom zbog negativnog ishoda referendumu održanog u junu 1972);
<b>1968.</b>	• Ukinjanjem carina između država članica i usvajanjem Zajedničke carinske tarife prema trećim državama - carinska unija;
<b>1967.</b>	• Ugovor o spajanju institucija triju Evropskih zajednica (tzv. <i>Merger Treaty</i> ) stupa na snagu (potpisana 1965. u Briselu);
<b>1963.</b>	• Europski sud presudama <i>Van Gend en Loos</i> i <i>Costa v. ENEL</i> počeo stvarati "novi pravni poredak";
<b>1962.</b>	• Uspostavljena Zajednička poljoprivredna politika (CAP);
<b>1960.</b>	• U Stockholmu potpisana Konvencija kojom se osniva Evropsko udruženje za slobodnu trgovinu - EFTA. (Prve članice: Austrija, Danska, Norveška, Portugal, Velika Britanija, Švedska i Švicarska);
<b>1958.</b>	• Ugovori o EEC i EURATOM stupaju na snagu;
<b>1957.</b>	• U Rimu potpisani Ugovori o osnivanju Zajednica EEC i EURATOM;
<b>1955.</b>	• Na konferenciji u Mesini, ministri vanjskih poslova šestorice dogovorili širenje evropske integ. na sva područja priv.života;
<b>1954.</b>	• Osnovana Zapadno Evropska unija - WEU nakon što je francuski parlament odbio ratificirati Ugovor o uspostavi Evropske obrambene zajednice, sklopljen 1952;
<b>1951.</b>	• U Parizu šest zemalja (Njemačka, Francuska, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg) potpisuju Ugovor o uspostavi ESCS ;
<b>1950.</b>	• <b>9. maj</b> - Robert Schuman, francuski ministar vanjskih poslova, u svom govoru predlaže osnivanje ESCS;

## Institucije EU

Za uspjeh evropske integracije uveliko su zaslužne institucije osnovane na evropskoj razini. Političku funkciju, od osmišljavanja politika do njihovog pretakanja u pravno obvezujuće norme, imaju tri institucije: *Evropska komisija*, *Vijeće ministara* i *Evropski parlament*. Uz njih, sve važniji politički pokretač integracije postaje *Evropsko vijeće*, tijelo sastavljeno od predstavnika država članica na najvišoj razini, tj. u sastavu čelnika država i vlada, koji se sastaju sa Predsjednikom EC i razmatraju najvažnija pitanja za EU. Provedbu prava i ujednačenost njegove primjene nadzire *Europski sud*, institucija koja je uveliko zaslužna i za „transformaciju“ EU, iz međunarodne organizacije klasičnog tipa, u *nadnacionalnu zajednicu država*. Institucije EU obavljaju svoje regulatorne funkcije u skladu sa ovlastima što su im dodijeljene Osnivačkim ugovorom. Ovlasti, dakle, pripadaju državama članicama, a prenose se na zajedničku razinu temeljnim aktom kojim se Unija osniva. U područjima prenesenih ovlasti, države članice svoju suverenost više ne ostvaruju samostalno, već zajednički sa drugim sudionicama evropske integracije, koristeći pri tome uspostavljeni i izgrađeni institucionalni sistem. Upravo se iz tog razloga, u današnjem, sve povezanim, svijetu, model saradnje koji se razvio u okviru EU, pokazao idealnim sredstvom postizanja mira, stabilnosti i ekonomskog razvoja. Slijedi kratak opis glavnih institucija EU.



- |                       |                                   |
|-----------------------|-----------------------------------|
| 1. Evropsko vijeće    | 6. Revizorski Sud                 |
| 2. Vijeće EU (VM)     | 7. Odbor Regija                   |
| 3. Evropska Komisija  | 8. Ekonomski & Socijalni Odbor EU |
| 4. Evropski Parlament | 9. Centralna Banka EU             |
| 5. Sud Pravde         | 10. Investicijska Banka EU        |

**Evropsko Vijeće** - utemeljeno SEA 1986. ; čelnici država ili vlada zemalja EU sastaju se najmanje dva puta u godini, zajedno s predsjednikom Europske Komisije, kako bi raspravljali o pitanjima bitnim za Uniju.



**Evropska Komisija** - najveća institucija EU, koja ima ovlasti inicijative, provedbe, upravljanja i kontrole; osigurava implementaciju osnivačkih ugovora; članove dogovaraju z. čl., a potvrđuje ih EU Parlament kojem je Komisija odgovorna; mandat traje 5 godina.



**Evropski Parlament** - predstavničko tijelo 500 miliona stanovnika; zastupnici se biraju direktnim glasanjem još od 1979, a broj je srazmjeran udjelu stanovnika te zemlje u ukupnom broju stanovnika EU; Ovlasti: razmatranje prijedloga Komisije, sudjelovanje u donošenju propisa putem postupka suodlučivanja sa Vijećem EU, imenovanje i razrješenje članova Komisije, pravo upita vezanih za rad Komisije i Vijeća EU, podjela ovlasti u donošenju godišnjeg buđeta i nadziranje (zajedno s VM) nj. implem.



**Vijeće Ministara** - najvažnije tijelo EU koje donosi odluke; članovi su resorni ministri z.čl. koji se sastaju ovisno o temi o kojoj se raspravlja: vanjski poslovi, poljoprivreda, industrija... VM djeluje kao jedinstvena institucija. Svaka z. Čl. predsjedava Vijećem 6 mjeseci. Glavni sekretar Vijeća djeluje kao visoki predstavnik za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku.



**Evropski Sud pravde** - Osigurava istovjetnu primjenu i interpretaciju zakona EU; Ima ovlasti u sporovima koje uključuju zemlje članice, institucije, poduzeća i osobe iz EU.



**Revizorski Sud** - nezavisna institucija Unije koja se brine za zakonitost prihoda i rashoda Unije, te za finansijsko upravljanje budžetom EU.



**Odbor Regija** - osigurava zastupljenost i poštivanje interesa regionalnih i lokalnih tijela u sklopu Unije. Savjetodavno tijelo čije se mišljenje mora tražiti u pitanjima regionalne politike, politike zaštite okoliša i obrazovanja. Sastavljen je od predstavnika regionalnih i lokalnih vlasti.

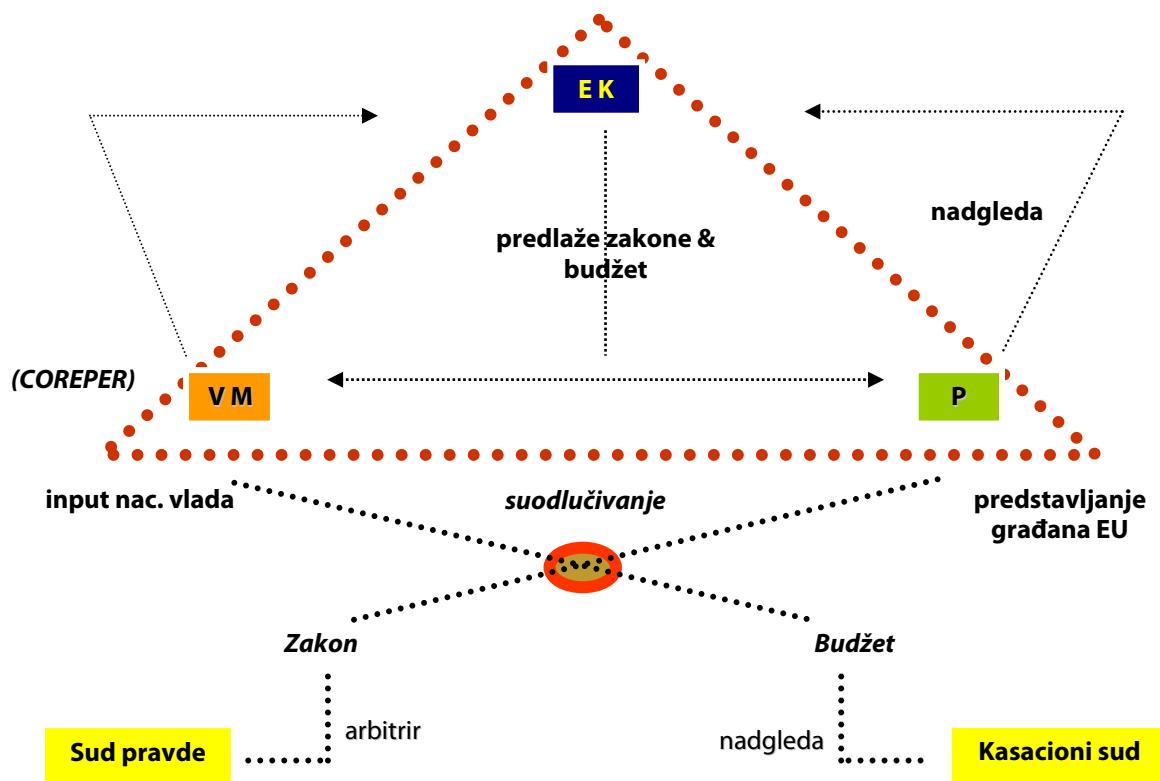
**Ekonomski i socijalni odbor** - predstavlja mišljenja i interes organiziranog civilnog društva prema Komisiji, Vijeću i Evropskom parlamentu. Odbor je savjetodavno tijelo čije se mišljenje mora tražiti u pitanjima ekonomske i socijalne politike. Odbor i sam izdaje mišljenja u stvarima koje smatra važnim.

**Evropska investiciona banka** - ustrojena Rimskim ugovorom; Cilj je doprinos procesu integracije, uravnoteženom razvoju te socijalnoj koheziji zemalja članica kroz osiguravanje dugoročnih finansijskih sredstava za određene kapitalne projekte.



**Centralna banka EU** - postavlja i provodi monetarnu politiku EU, te osigurava funkcionisanje platnih sistema u Uniji.

## Proces odlučivanja u EU



Kako smo već naglasili, EU ovlaštena je u područjima svoje nadležnosti donositi odluke umjesto država članica. Tu ovlast ostvaruje putem svojih institucija, koje još nazivamo i političkim institucijama (EP, VM i EU, a u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike i Evropsko vijeće). U postupku donošenja odluka o nekim pitanjima mogu sudjelovati i druga tijela u savjetodavnoj funkciji, kao što su npr. Ekonomski i socijalni odbor i Odbor regija. U području monetarne politike, neke odluke donosi samostalno Europska centralna banka. Način donošenja odluka i sudjelovanje različitih institucija u postupku odlučivanja razlikuje se u pojedinim „stubovima“ Unije. U pitanjima koja su u nadležnosti EU, odluke donosi VM samostalno, ili pak zajednički sa EP. Odluke se u pravilu donose kao *uredbe*, *direktive* ili *odлуке* definisane *Članom 249 Ugovora o EU*. Institucije mogu prihvati i dvije vrste pravno neobvezujućih odluka - *preporuke* i *mišljenja*.

Pravo pokretanja postupka koji dovodi do odluke Zajednice ima isključivo EU, osim u pitanjima azila, imigracije, viza i pravosudne suradnje u građanskim stvarima (*poglavlje IV Ugovora o EU*), u kojima u prelaznom razdoblju pravo zakonodavne inicijative Komisija dijeli sa državama članicama. VM odluke donosi jednoglasno, običnom većinom ili kvalificiranom većinom. Razvojem evropske integracije, u sve se više područja predviđa odlučivanje kvalificiranim većinom, ali je u osjetljivim područjima i dalje nužna jednoglasnost.

Obična je većina rijetka, uglavnom pri donošenju tehničkih odluka. Kada Vijeće odlučuje kvalificiranim većinom, broj glasova koji pripada ministru pojedine države članice razlikuje se. Većim državama pripada veći, a manjima manji broj glasova, iako raspodjela ne odražava potpuno razlike u veličini članica EU. Konačna je raspodjela uvijek ishod političkog dogovora prigodom primanja u članstvo novih država. U kom će se zakonodavnem postupku, sa kojom većinom u VM, te u kojoj formi pojedina odluka usvojiti, ovisi o odredbi Ugovora o EU koja uređuje ovlast Zajednice da regulira određeno pitanje. Takvu odredbu na kojoj se temelji ovlast, pa time i odluka Zajednice nazivamo pravni temelj. Prema stepenu uključenosti EP, zakonodavne postupke u EU možemo podijeliti na:

### **Osnovni postupak - savjetovanje**

VM obvezno je zatražiti mišljenje EP, ali ga to mišljenje ne obvezuje. Praksa Evropskoga suda dodatno je pojasnila da obveza konsultiranja sa EP ne podrazumijeva samo zahtjev za njegovim mišljenjem, već i to da se isti čeka i prouči, iako to mišljenje ne obvezuje ministre. Vijeće će u tom postupku odluku donijeti jednoglasno ili kvalificiranim većinom, ovisno o tome što je u konkretnom području predviđeno Ugovorom o EU. No, i kada je predviđeno većinsko odlučivanje, ministri će morati biti jednoglasni žele li donijeti odluku koja se razlikuje od prijedloga EU. I utječu je EP u ovom postupku veći, ako uvjeri EU da prihvati njegovo mišljenje i izmijeni prijedlog podnesen VM. Komisija, naime, može sve do usvajanja odluke izmijeniti prijedlog akta o kojem odlučuje Vijeće. Prema općem pravilu, koje vrijedi u svim zakonodavnim postupcima, Vijeće mora donijeti jednoglasnu odluku kad god odstupa od prijedloga Komisije. Osim konsultiranja EP, pri donošenju nekih vrsta odluka Ugovor može predvidjeti obvezu Vijeća da se konsultuje i s drugim tijelima EU, kao što su npr. Ekonomski i socijalni odbor i Odbor regija. U određenim pitanjima zakonodavni postupak završava u toj fazi. No, danas je, postupak savjetovanja uglavnom tek prva faza (ili prvo čitanje) ostalih zakonodavnih postupaka. U tom slučaju postupak neće završiti odlukom Vijeća, nego zajedničkim stajalištem, koje zatim odlazi na drugo čitanje i u EP, a zatim ponovo u VM.

### **Postupak saradnje**

Postupak saradnje uveden je u politički proces Zajednice 1987. godine Jedinstvenim evropskim aktom (SEA). Uređen je Članom 252. Ugovora o EU. Njime su ojačane ovlasti EP, jer je uvedeno pravilo da isti predlaže amandmane VM, te je na osnovni postupak dodano još jedno čitanje. Postupak je danas prisutan još samo u području koordinacije ekonomskih politika država članica i u nekim pitanjima monetarne unije, uključujući donošenje odluke kojom se harmoniziraju denominacije i tehničke spEUifikacije kovanica eura. Bude li usvojen Ustavni ugovor EU, ovaj će postupak u potpunosti nestati.

### **Postupak suodlučivanja**

Postupak suodlučivanja uveden je u EU *Ugovorom iz Maastrichta*, koji je stupio na snagu u decembru 1993. Njime je EP prvi put stekao i pravu zakonodavnu ovlast da ravnopravno s VM donosi akte zakonodavnog karaktera u Uniji. Broj pitanja o kojima se odlučuje u postupku suodlučivanja povećao se sa svakom novom izmjenom Ugovora o EU (u Amsterdalu i u Nici), a nacrt *Ustavnog ugovora* predlaže da se taj postupak preimenuje i učini osnovnim zakonodavnim postupkom u Uniji. U tom postupku odluka se može donijeti jedino ako se o

prijedlogu Komisije usuglase i Vijeće i Parlament. U Vijeću ministara u tom se postupku odluka u pravilu donosi kvalificiranom većinom, ukoliko pravni temelj u konkretnom slučaju ne predviđa drugačiju većinu, odnosno jednoglasnost. Postupak može završiti već u prvoj fazi, u osnovnom postupku, ukoliko Parlament odobri akt ili ne predloži amandmane. No, ako Parlament predloži amandmane na prijedlog Komisije, osnovni će postupak završiti usvajanjem zajedničkog stajališta u VM. Daljnja procedura ovisit će o tome prihvaća li Parlament zajedničko stajalište ministara i o tome koje stajalište o njemu zauzme EC. Ako se Vijeće i Parlament ne slože oko završnog teksta odluke, pokreće se tzv. postupak mirenja, u kojem odbor za mirenje, sastavljen od manjeg broja predstavnika Parlamenta i Vijeća, pokušava postići dogovor o zajedničkom tekstu. Ne uspije li u tome, zakonodavni postupak završit će bez usvajanja odluke. Ako odbor postigne saglasnost, odluka će se ponovo naći pred Vijećem i Parlamentom u punim sazivima, te će o njihovom prihvaćanju ovisiti i konačno prihvaćanje odluke. Ako se jedna od te dvije institucije ponovo usprotivi usvajanju akta, zakonodavna procedura završiti će bez usvajanja akta.

**Pristanak Parlamenta** - U određenim pitanjima EP ne sudjeluje u zakonodavnoj proceduri usvajanja određenog akta, ali je njegov naknadni pristanak na akt koji usvoji Vijeće uslov za njegovo stupanje na snagu. To je, na primjer, slučaj sa sporazumima o pridruživanju koje u ime Unije sklapa Vijeće i koji ne mogu u pravnom poretku iste stupiti na snagu dok ih ne potvrdi EP. Posebna vrsta postupka je postupak za usvajanje budžeta EU, a uređen je *Članom 272 Ugovora o EU*.

FONDOVI EU  
&  
PRED-PRISTUPNA POMOĆ

## Uvod

Ovaj dio pruža određene, osnovne, informacije o sistemu finansiranja iz fondova EU, implikacijama koje isti ima na bivše i sadašnje zemlje u procesu pristupa EU (AC), problemima kapaciteta apsorpcije, te institucijama nužnim za pravilnu i adekvatnu implementaciju i korištenje tih sredstava.

Metodologija korištena u izradi ovog dijela dokumenta, temeljila se, uglavnom, na istraživanju elektronskih dokumenata putem Interneta i analizi dostupne literature koja se bavi problematikom iz predmetne oblasti. Radi se prije svega o elaboraciji materijala koje je izradila Europska komisija, državne institucije bivših i sadašnjih zemalja kandidata (CC), te pojedinačnih analiza i prezentacija predstavljenih na konferencijama u Skopju i Bratislavi na temu izgradnje kapaciteta apsorpcije fondova EU.

Dakle, cilj ovog dijela je da pruži, na relativno sažet način, neophodne informacije o pitanjima vezanim za sistem finansiranja iz fondova EU (EUFS).

Predmetni dio se sastoji od dva dijela. Prvi dio je, uglavnom, orijentisan na strukturne fondove i buduće situacije s kojim će se BiH jednoga dana suočiti, dok se drugi dio bavi iskustvima i naučenim lekcijama od bivših i sadašnjih zemalja kandidata.

## Zaključci

- Ne postoje općepriznati i prihvaćeni modeli institucionalne organizacije na državnom nivou u bilo kojoj od zemalja EU ili zemalja kandidata, u smislu uspostave odgovarajuće organizacijske strukture za stvaranje kvalitetnijih kapaciteta apsorpcije sredstava fondova EU.
- Svaka je zemlja, kako izgleda, razvila vlastiti organizacijski model u postavljanju temelja za uspostavu „zdravog“ i efikasnog okruženja, u okviru kojeg djeluju i rade institucije iste na pitanjima strategije pristupanja EU.
- Strukturalni i organizacijski razvoj državnih, regionalnih i lokalnih institucija u svakoj od zemalja treba analizirati pojedinačno, s' obzirom na specifičnost prirode problema koje je ista imala na svom putu ka EU<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> U Slovačkoj su problemi u domenu ruralnog razvoja bili ti koji su potpomogli uspostavu razvojnog fonda za ruralna područja, te poslužili kao inicijalna kapital za druge reforme u ovoj oblasti; u Sloveniji je prioritet, a samim tim i priroda problema koje je trebalo rješavati, bio regionalni ekonomski razvoj i interakcija s regionalnim razvojnim agencijama, dok je u Hrvatskoj regionalni razvoj najnerazvijenijih područja doveo do uspostavljanja sistema za apsorpciju sredstava iz fondova EU na državnoj razini.

## Regionalna politika EU

Aktivnosti EU spram zemalja koje nisu njene članice predstavljaju dio vanjske politike EU, kojom rukovodi Opća uprava za vanjske poslove (*Directorate General for External Relations*), a koja pored toga, prati i odnose sa međunarodnim organizacijama. Osnovne komponente vanjske politike EU su zajednička trgovinska politika, politika pridruživanja (proširenja) i razvojna politika. Ovi se aspekti realizuju putem zajedničke carinske tarife EU, nadležnosti u domenu vanjskih odnosa koje su na EU prenijele zemlje članice (MS), sekundarne legislative, te sve većeg broja bilateralnih i multilateralnih sporazuma s trećim zemljama. Ponekad je određeni aspekt vanjske politike usmjeren na cijelu regiju, ili skupinu zemalja, poput Jugoistočne Europe ili Zajednice nezavisnih država, te u takvim situacijama EU namjenski, za ta područja, razvija određene instrumente, kao što su (bili) npr. PHARE, ISPA, SAPARD, TACIS, i CARDS programi<sup>2</sup>.

Regionalna politika EU zasnovana je na principu solidarnosti među zemljama članicama a za cilj ima postizanja višeg nivoa socijalne i ekonomske kohezije u Europi<sup>3</sup>. Regionalna politika EU je decentralizovana, što znači da EU izdaje samo opće smjernice u smislu iste, dok implementacija ostaje u rukama zemalja članica, te na regionalnim i lokalnim vlastima.

Trenutno postoji pet instrumenata (tj. fondova) Regionalne politike EU - četiri struktturna i jedan kohezijski, koji, svaki za sebe, imaju vlastita pravila i procedure, čineći tako proces regionalnog planiranja i sektorskog/operativnog programiranja veoma složenim. Uspjeh cjelokupne strukture zavisi o partnerstvu između vlada država i regionalnih/lokalnih vlasti u definisanju regionalnih prioriteta, te slijedom toga, upravljanju fondovima i projektima. Zemlje se već u predpristupnom periodu pripremaju za pravilno i efikasno korištenje struktturnih fondova, kroz korištenje tzv. predpristupnih fondova.

Regionalna politika EU svoje ime zahvaljuje činjenici da funkcioniše na temelju određenih prostornih jedinica. Među regijama u EU postoji znatan disparitet u odnosu na njihovu veličinu, stanovništvo i nivo ekonomskog razvoja. S obzirom na to da je cilj umanjiti pomenute razlike, bogatije regije ne zadovoljavaju uvjete za dobivanje struktурне pomoći iz ovih fondova. Kako bi se ipak odredilo koje su regije razvijene, a koje nisu, potrebna su određena, fer načela. Stoga je dogovorenod da se koristi zajednička klasifikacija prostornih jedinica zemalja članica, kao i uspostavljanje regija uporedivih po veličini. Nivo jedinica, tzv. **NUTS**<sup>4</sup>, djelomito odražava broj stanovnika, ali se u najvećoj mjeri temelji na tradicionalnim regionalnim jedinicama u svakoj zemlji pojedinačno. I kako je to navedeno već na samom početku ovog dokumenta, jedinice zajednički određuju državni organi i Evropski ured za statistiku (EURSTAT).

<sup>2</sup> Naime, možemo slobodno smatrati sve navedene programe kao već bivše, jer su i inicijalno zamišljeni da „pokrivaju“ period 2000 – 2006. i najvjeroatnije, ako ne i sigurno, nakon 2006. godine prestat će da postoje.

<sup>3</sup> Sporazum o europskim zajednicama u stvari uvodi Politiku ekonomske i socijalne kohezije, poznatije pod imenom - Strukturalna politika EU..

<sup>4</sup> Nomenklatura prostornih statističkih jedinica.

NUTS sistem sastoji se od pet nivoa (od NUTS 1 do NUTS 5), gdje tri nivoa opisuju regionalne, dok druga dva definisu lokalne jedinice. Ovakav sistem osigurava osnove za prikupljanje i analizu statističkih informacija za potrebe planiranja i programiranja regionalnog razvoja. Na razini NUTS-a se u stvari određuje podobnost regija za određenu vrstu finansiranja.<sup>5</sup>

Opisno to izgleda ovako:

- Regije koje potпадaju pod NUTS 1 kategoriju imaju 3 - 7 miliona stanovnika. Tako, na primjer, u slučajevima Luxembourg, Irske, i Danske, cijela se zemlja smatra regijom NUTS 1 kategorije, dok su na primjer u Njemačkoj takve regije *Bundesländer* (savezne pokrajine).
- NUTS 2 regije imaju 800.000 - 3 miliona stanovnika, dok se u Njemačkoj regijama kategorije NUTS 2 smatraju *Regierungsbezirke* (upravne oblasti).
- NUTS 3 regije imaju 150.000 - 800.000 stanovnika, što se, opet, u slučaju Njemačke odnosi na *Kreise* (okruge).

Primjeri NUTS sistema u Hrvatskoj:

<b>NUTS I</b>	<b>NUTS II</b>	<b>NUTS III</b>
<b>Republika Hrvatska</b>	<b>Sjeverna Hrvatska</b>	<i>Koprivničko-križevačka županija</i> <i>Krapinsko-zagorska županija</i> <i>Međimurska županija</i> <i>Varaždinska županija</i>
	<b>Središnja Hrvatska</b>	<i>Bjelovarsko-bilogorska županija</i> <i>Grad Zagreb</i> <i>Karlovačka županija</i> <i>Sisačko-moslavačka županija</i> <i>Zagrebačka županija</i>
	<b>Zapadna Hrvatska</b>	<i>Istarska županija</i> <i>Ličko-senjska županija</i> <i>Primorsko-goranska županija</i>
	<b>Istočna Hrvatska</b>	<i>Brodsko-posavska županija</i> <i>Osječko-baranjska</i> <i>Požeško-slavonska županija</i> <i>Virovitičko-podravska županija</i> <i>Vukovarsko-srijemska županija</i>
	<b>Južna Hrvatska</b>	<i>Dubrovačko-neretvanska županija</i> <i>Splitско-dalmatinska županija</i> <i>Šibensko-kninska županija</i> <i>Zadarska županija</i>

*Projekt – Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku, Hrvatski zavod za statistiku, Zagreb, 10/2002*

Zanimljivo je da instrumenti Regionalne politike, prije svega SF EU i Poljoprivredna politika čine nekih **80%** ukupnih rashoda EU. Implementacija ovih politika je u cijelosti decentralizovana, odnosno, njima upravljaju administracije zemalja članica, dok EC vrši isključivo funkcije nadzora i kontrole (u skladu s Proširenim decentraliziranim sistemom implementacije - *Extended Decentralized Implementation System* - EDIS).

Tri su primarna **cilja** Regionalne politike EU, te se za postizanje istih koristi nekih **94%** sredstava iz struktturnih fondova. Preostalih 6% se usmjeravaju za potrebe "inovativnih mjera" (studije ili pilot sheme poput urbanih pilot projekata, koje sa centralnog nivoa, kontroliše ili dodjeljuje EC), te za tzv. inicijative Zajednice.

---

<sup>5</sup> U slučaju Kohezijskog fonda, kriterij podobnosti se temelji na GDP-u po glavi stanovnika za cijelu zemlju, koji mora iznositi manje od 90% prosjeka EU. Za određene vrste pomoći iz struktturnih fondova, BNP po glavi stanovnika u regiji mora biti manji od 75% prosječnog EU BNP-a.

## **Cilj 1 - podrška razvoju neprosperitetnijih regija**

Osnovni cilj Regionalne politike EU je podizanje životnog standarda u regijama koje pogađaju brojne teškoće, kao što su:

- nizak nivo ulaganja
- nadprosječan nivo nezaposlenosti
- nepostojanje službi koje pružaju usluge poslovnom sektoru i pojedincima
- loša osnovna infrastruktura

## **Cilj 2 - previtalizacija regija koje se suočavaju sa poteškoćama strukturne prirode**

Ovdje se radi o područjima u kojim razina razvoja odgovara prosjeku u Zajednici, ali su prisutni različiti socio-ekonomski problemi koji su uzrokovali visok nivo nezaposlenosti. To su npr.:

- strukturne promjene u industriji i uslužnim djelatnostima
- opadanje tradicionalnih privrednih aktivnosti u ruralnim područjima
- problematična urbana područja
- teškoće u sektoru ribarstva.

## **Cilj 3 - modernizacija sistema obuke i promovisanje zapošljavanja**

Ovaj cilj doprinosi implementaciji Evropske politike zapošljavanja i realizaciji nacionalnih akcionih planova u domeni zapošljavanja. Pomoć koja se pruža u svrhu ispunjavanja ovog cilja namijenjena je cjelokupnoj EU, uz izuzetak područja koja potпадaju pod *Cilj 1*, s obzirom da su obuka (obrazovanje) i zapošljavanje već uključeni u programe koji potpadaju pod isti. Oblasti koje je moguće finansirati u okviru ovog cilja su:

- promovisanje aktivne politike tržišta rada (u svrhu susbjivanja nezaposlenosti)
- unapređenja pristupa tržištu rada, uz poseban naglasak na osobe kojim prijeti socijalna marginalizacija;
- unapređivanje radnih vještina kroz napredne sisteme obuke;
- promovisanje mjera za unapređivanje i olakšavanje prilagođavanja ekonomskim i socijalnim promjenama;
- promovisanje jednakog tretmana muškaraca i žena.

## **Načela Strukturnih fondova**

Strukturni fondovi djeluju u skladu sa četiri načela:

- **Koncentracija** – fokusiranjem na ograničeni set prioriteta. Za razdoblje 2000.-2006. finansiranje 'mainstreaminga', odnosno usmjeravanja predstavlja 94 procenta strukturnih fondova.
- **Programiranje** – elaboracija strateških planova umjesto implementacije pojedinačnih, odvojenih projekata. Ovo načelo naglašava i potrebu partnerstva – sa zemljama članicama i razinama vlasti ispod državne, kao i s drugim interesnim grupama kao socijalnim partnerima u procesu programiranja.
- **Dodatno djelovanje** – imajući na umu da sredstva iz fondova trebaju predstavljati dodatnu pomoć, a ne zamjenu za pomoć zemalja članica manje razvijenim regijama. Zemlje članice su u obavezi sufinansirati programe.

- **Partnerstvo** – uključivanje državnih, regionalnih, lokalnih, te socijalnih partnera. U svim stadijima planiranja programa je predviđeno djelovanje u partnerstvu. Razmjere do kojih će sudionici – partneri biti uključeni u određenu fazu ovisi o spremnosti i volji svake od država članica, kao i snazi/vještinama i znanjima zainteresiranih institucija.

## Instrumenti

- **Kohezijski fond**

EU je 1994. godine, sa ciljem ubrzavanja ekonomske, socijalne i teritorijalne revitalizacije i promjena, osnovala Kohezijski fond. Ovaj fond, za period 2000 - 2006, na raspolaganju ima 18 milijardi €. Sredstva iz Fonda su namijenjena zemljama čiji je GDP po glavi stanovnika manji od **90%** prosjeka EU. Do ulaska novih 10 članica (01.05.2004.) to su bile: Grčka, Španija i Portugal. Irska je svojevremeno činila dio ove skupine (do 2003.), da bi se zatim svojom ekspanzivnom politikom korištenja sredstava SF EU, razvila i postala primjer najbolje prakse (*best practices*) po pitanju razvoja kapaciteta apsorpcije. Od proširenja zajednice na 25 zemalja članica, i novih 10 članica ispunjava uvjete za dobijanje sredstava iz Kohezijskog fonda. Finansijska sredstva dodijeljena ovim zemljama iznose 8.5 milijardi €.

Osnovna svrha Kohezijskog fonda je osiguranje sredstava (finansiranja) projekata iz domena zaštite okoliša i prometne infrastrukture. Prioriteti u projektima iz domena zaštite okoliša su osiguravanje pitke vode (prerada i tretman otpadnih voda) i upravljanje čvrstim otpadom. U području transportne infrastrukture, pruža se podrška projektima namijenjenim unapređivanju i proširivanju Trans-Evropske Transportne mreže (TEN). Prijedloge konkretnih projekta zemlje članice podnose direktno EC. Projektima upravljaju i iste nadziru vlasti zemalja članica. Sredstva iz fonda namijenjena su projektima koji se provode širom cijele zemlje (u pitanju), te u takvim okolnostima lokalni i regionalni akteri nemaju značajniju ulogu. Podrška koja se odobrava uslovljena je i dodatnim kariterijima. Tako npr. ako javni deficit prelazi granicu od **3%** državnog GDP-a ni jedan novi projekat neće biti odobren, sve dok se isti ne dovede pod kontrolu.

- **Strukturni fondovi**

Postoje četiri strukturalna fonda koja funkcionišu u skladu s zajedničkim propisima u EU:

**Europski fond za regionalni razvoj (ERDF)** je najveći od ova četiri i postoji od 1975. godine. Sredstvima iz ovog Fonda pruža se podrška stvaranju infrastrukture i produktivnim ulaganjima koja će rezultirati otvaranjem novih radnih mjesta;

**Europski socijalni fond (ESF)** uspostavljen je 1958. godine, za potrebe integrisanja u radne aktivnosti nezaposlenog, i dijela stanovništva iz zapostavljenih socijalnih grupa, uglavnom kroz finansiranje obuke i obrazovanja;

**Europski fond za usmjeravanje i garancije u poljoprivredi (EAGGF)** predstavlja finansijski instrument zajedničke poljoprivredne politike i ruralnog razvoja. Ovaj fond se sastoji od dva dijela: dio namijenjen "usmjeravanju" iz kojeg se pruža podrška mjerama za razvoj ruralnih područja, kao i pomoć poljoprivrednim proizvođačima u ruralnim područjima EU, te dio iz kojeg se finansiraju "garancije", i koji, uglavnom, finansira organizacije unutrašnjeg tržišta;

**Finansijski instrument za usmjeravanje na području ribarstva (FIFG)** postoji od 1993. godine. Ovaj instrument nastoji prilagoditi i modernizirati opremu i materijalna sredstva u sektoru ribarstva, te ulaže napore na diverzificiranju privrede u područjima koja su ovisna o ribarstvu kao osnovnoj ekonomskoj djelatnosti.

Kako je to već naznačeno i strukturni kohezijski fond predstavljaju finansijske instrumente Regionalne politike EU, kojom se nastoji smanjiti disparitet među regijama i zemljama članicama, što znači da su fondovi u cijelosti u funkciji ostvarivanja ovog cilja – postizanja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije<sup>6</sup>.

Finansiranje iz strukturnih i kohezijskog fonda uvijek podrazumijevaju i sufinansiranje. Udio odobrene pomoći ovisi o tome u kojoj mjeri *regija* u kojoj se određeni projekti provodi, zaostaje u odnosu na prosjek<sup>7</sup>.

U toku je reforma Regionalne politike EU, što će do kraja 2006. godine, vjerovatno, rezultirati smanjenjem broja SF sa četiri na dva (ERDF i ESF), dok će kohezijski fond nastaviti da egzistira u postojećoj formi, sa mogućim povećanim obimom djelovanja, kako bi se uključili i obnovljivi izvori energije, inter-modalni transport, te gradski i javni prevoz.

## Ostale inicijative EU

Osim osnovnih fondova EU navedenih u tekstu iznad, EU je uspostavila i četiri posebna programa (pomoći) poznata pod nazivom Inicijative EU koje su namijenjene iznalaženju rješenja za probleme koji pogađaju kako cijelu Uniju, tako i zemlje kandidate. Radi se o četiri inicijative pod nazivima: INTERREG, URBAN, EQUAL i LEADER. Svaka od ovih inicijativa se finansira iz jednog od strukturalnih fondova. Njihova je implementacija također decentralizirana, što znači da projekte odabiru i provode same zemlje članice. Prijave (za pomoć) se podnose upravnim institucijama koje su u tu svrhu formirale zemlje članice, dok je svakodnevno upravljanje konkretnim projektima delegirano na regionalni nivo ili posebno formirana tijela, zadužena za implementaciju. U daljem tekstu daje se kratak opis svake od ovih inicijativa.

### Interreg

INTERREG predstavlja indirektno sredstvo za izgradnju kapaciteta i tkzv. osposobljavanje. Iz njegove se tri "grane" finansira regionalna saradnja u području razvoja, regenerisanja teritorija i prostornog planiranja. Ova inicijativa promoviše međuregionalnu, prekograničnu i transnacionalnu saradnju kako bi se potaknuo ravnomjeren razvoj u čitavoj Evropi. INTERREG III (C) je jedini program u okviru kojeg je moguća saradnja institucija širom Evrope.

### Urban

Inicijativa URBAN promovirše inovativne strategije namijenjene revitalizaciji gradova i problematičnih urbanih područja, a finansira se iz ERDF-a. Pomoć je koncentrisana na regenerisanje fizičkog okruženja i okoliša u urbanim sredinama, zatim socijalnu integraciju, obuku, preduzetništvo i zapošljavanje. Inicijativu karakteriše visok nivo sudjelovanja aktera na lokalnoj razini. U većini slučajeva su lokalne vlasti te koje su odgovorne za implementaciju programa, dok se zemlje članice ograničavaju na („puko”) predlaganje područja podobnih za finansiranje.

<sup>6</sup> Budžet usmjeren za potrebe regionalne politike za period 2000 – 2006. iznosi 213 milijardi €, od čega 195 milijardi za strukturne, a 18 milijardi € za kohezijski fond. Ovaj iznos predstavlja **35%** budžeta Zajednice, te je njena druga, po veličini, budžetska stavka.

<sup>7</sup> Iako pravilo od „50%“ (sufinansiranja od strane EUFS) predstavlja pravilo, u određenim slučajevima regija koje znatno zaostaju za projektom odobrava se finansiranje i do 75% svih troškova (pod uslovom da iste potpadaju pod Cilj 1), a u određenim slučajevima i do 85%.

## **Equal**

EQUAL predstavlja inicijativu Zajednice koja se fokusira na suzbijanje faktora koji dovode do nejednakosti i diskriminacije na tržištu rada. Ova inicijativa, koja se finansira iz ESF-a nastoji iznaći nove metode i mjere kojim bi se takva nejednakost i diskriminacija, koju doživljavaju kako oni koji traže posao, tako i zaposleni, mogla iskorijeniti. Osnovna načela EQUAL-a su trans-nacionalna saradnja, inovacije, jačanje institucija, tematski i partnerski pristupi, te proširivanje i usmjeravanje antidiskriminatornih stajališta u svakodnevnoj praksi.

## **Leader**

Cilj inicijative LEADER je podrška stvaranju mreže ključnih aktera u ruralnim područjima, sa ciljem razrade i istraživanja novih strategija održivog razvoja. Inicijativa pomaže sudionicima da u obzir uzmu dugoročne potencijale vlastite, lokalne regije. Istodobno pruža poticaj implementaciji integrisanih, visokokvalitetnih i originalnih strategija koje se fokusiraju na izgradnju partnerstva i *mreža* namijenjenih saradnji i razmjeni iskustava. Ove se aktivnosti finansiraju iz EAGGF-a. Više riječi o ovoj inicijativi biće u daljem (trećem) dijelu ovog dokumenta.



## Programiranje i upravljanje sredstvima iz SF

Strukturni fondovi ne finansiraju (direktno) pojedinačne, konkretnе projekte, već radije pružaju podršku u obliku nepovratne pomoći (kroz sufinansiranje) za *višegodišnje regionalne razvojne programe* (obično se radi o sedmogodišnjim programskim periodima), u okviru kojih se zatim sufinansiraju konkretnе aktivnosti. Ove programe zajednički sačinjavaju regije, zemlje članice i EC, uzimajući u obzir smjernice koje je sama EC predložila za cijelu Uniju.

Programiranje finansiranja razvojnih programa iz SF vrši se putem tri vrste dokumenata. Zemlje članice najprije moraju pripremiti **Razvojni plan**, koji treba da sadrži opis ekonomskog i socijalnog stanja zemlje ili regije, te navede razvojne ciljeve i strategiju za njegovo postizanje. Razvojni planovi predstavljaju ili analizu na razini države (Nacionalni razvojni plan - NDP) ili na razini regije (Regionalni razvojni plan - RDP). Nadalje, zemlje članice ovaj plan podnose EC koja ga odobrava. Nakon što ga Komisija odobri, plan postaje osnova za sastavljanje Okvira za podršku Zajednice (CSF), dok NDP/RDP postaje **Jedinstveni programski dokument** (SPD).

Okvir za podršku Zajednice (CSF) usvaja EC u dogovoru s nadležnom zemljom članicom, tako da jednom usvojen, ovaj okvir predstavlja osnovni programski dokument kojim se definije podrška iz SF koja se za određenu zemlju članicu dodjeljuje na osnovu strateški definisanog Cilja 1. Razradom SPD-a nastaje **Operativni program** (OP) kojim se određuju programski prioriteti, kratak opis predloženih mјera, i indikativni finansijski plan.

Obavezan dodatak svakom SPD-u je OP, a ovom zadnjem tkzv. **Dodatak programu** (PC), dokument kojim se razrađuje strategija implementacije pomoći, kao i prioriteti sa istom u vezi. Dokument također sadrži i detaljne mјere koje je potrebno preduzeti u cilju efikasne provedbe programa. Zemlja članica ili institucija koju je za to ista ovlastila usvaja PC, te ga dostavlja na znanje EC.

Što se same terminologije tiče, pojam "program" se, općenito, odnosi na Jedinstvene programske dokumente (SPD) i operativne programe (OP) koje su sastavile državne ili regionalne vlasti, a koje je odobrila i usvojila EC.

### Institucionalni okvir

Što se tiče implementacije, bitno je naglasiti da je cjelokupno upravljanje bilo kojim od programa koji se finansira iz SF uvijek odgovornost zemlje članice. Države obično imenuju *instituciju koja je nadležna za upravljanje* (tj. vođenje programa), odgovorna za komponente programa i koja se bavi pitanjima prikupljanja prijedloga i ponuda. Pored toga, mogu se uspostaviti i tijela zadužena za posredovanje kako bi se organizovali pojedinačni pozivi na davanje prijedloga i tenderi, sačinili ugovori o subvencijama, pratila implementacija konkretnih projekta, provjerili izvještaji o istim, te izvještavale nadređene institucije zadužene za upravljanje. I na kraju postoje i nadzorni odbori, koji se uspostavljaju kako bi se osigurala kvaliteta i uspjeh u implementaciji programa pomoći.

Korisnici pomoći nikada sredstva ne dobivaju direktno od EC, već je za to zadužena **institucija ovlaštena za vršenje isplate** koju odredi zemlja članica. Njena je uloga da provjeri zadovoljava li određeni rashod propise Zajednice, da podnosi zahtjeve za plaćanje EC, te vrši finansijske transakcije uplate i isplate novčanih sredstava, o čemu će, međutim, više riječi biti u daljem dijelu teksta.

Zemlje članice odgovorne su za kontrolu provedbe cjelokupnog procesa, kao i za ispravljanje eventualnih nepravilnosti, dok je EC odgovorna za verificiranje efektivnosti, odnosno uspješnosti funkcionisanja kontrolnih sistema, uspostavljenih od strane samih članica.

Iako SF predstavljaju dio budžeta Zajednice, način na koji se sredstva iz istih troše temelji se na sistemu podjele odgovornosti između EC i vlada zemalja članica, što bi se u najkraćem moglo predstaviti na sljedeći način:

- EC pregovara i odobrava razvojne programe koje predlažu zemlje članice i dodjeljuje sredstva;
- Zemlje članice i njihove regije upravljaju programima, provode ih kroz odabir projekata, kontrolišu ih i vrednuju.
- EC je uključena u praćenje programa, izvršava i plaća odobrene troškove, te verificira uspostavljene sisteme kontrole.

Ovakav sistem upravljanja i rukovođenja sredstvima iz fondova Zajednice temelji se na načelima *supsidijarnosti i partnerstva*, imajući za primarni cilj osiguranje što brže i efikasnije pomoći. Ipak, ovakva organizacija zahtijeva od svih uključenih aktera da u potpunosti izvršavaju svoje dužnosti i preuzmu vlastiti dio odgovornosti u implementaciji programa.

U suštini, SF predstavljaju samo nadopunu finansiranju sa državnog ili regionalnog nivoa, što znači da se niti jedan program, nikada, u cijelosti ne pokriva iz budžeta EU (odnosno SF) i da uvijek postoji sufinansiranje od strane zemlje, bilo iz njenog javnog ili privatnog sektora.

## Sufinansiranje i partnerstvo

Iako se prioriteti programa u širem smislu identificiraju u saradnji sa EC u Briselu, odabir mjera i praktičnih projekata je isključiva odgovornost zemalja članica. Kako je već navedeno, uz svaki program postoji *dodatak programu* (PC) koji detaljno opisuje *mjere* koje su već navedene i sažete u samom programu i od krucijalnog su interesa za ljude „na terenu”, s' obzirom da se pojedinačni (konkretni) projekti za koje se traže finansijska sredstva moraju „uklapati” u ove mjere. Za svaku se mjeru (razvojnu stavku) određuje precizan budžet, koji *program menadžeri* koriste za finansiranje pojedinačnih projekata.

"Dodatak programu" usvaja, od strane države članice, imenovana institucija zadužena za upravljanje i rukovođenje istim, nakon konsultacija sa partnerima kojih se sam program tiče. Ovaj dokument specificira i na koji se način sredstva koja su na raspolaganju distribuiraju u odnosu na predviđene mjere i konačne korisnike. Važno je naglasiti da razina sredstava koja se stavljuju na raspolaganje u okviru SF-a, ne samo da nije za sve regije ista, već nije ista ni za sve mjere u okviru jednog (istog) programa. Omjer sredstava na raspolaganju ne varira samo u ovisnosti o regiji u kojoj se konkretan projekt pokreće, već i o tome za ostvarivanje kojeg od ciljeva se sredstva SF koriste. Shodno tome, udio je viši u regijama koje trpe veće teškoće u razvoju, tj. onim koje potpadaju pod kategoriju Cilja 1.

## Ograničenja sufinsaniranja iz SF

- *Cilj 1:* do 75% ukupnih troškova projekta, izuzev u slučajevima rubnih (najudaljenijih) regija<sup>8</sup>, gdje može iznositi i do 80% ili 85% ukupnih troškova;
- *Ciljevi 2 i 3:* do 50% ukupnih troškova projekta.

Unutar ovih ograničenja, također mogu varirati i finansijski procenti, u skladu sa ostalim općim kriterijima kao što su zaštita okoliša i promovisanje jednakih prava žena i muškaraca, itd. Pravilnicima o raspodjeli sredstava SF također se podstiče i upotreba (dijela) sredstava Zajednice u nekom drugom obliku kao što je npr. pomoć u vidu zajma, subvencije uz kamatu ili udruživanje kapitala, pri čemu se limiti sufinsaniranja mogu povećati i do 10%.

**Partnerstvo** - Kako bi se osigurao što veći stepen provodljivosti planiranih aktivnosti i efikasnosti u trošenju finansijskih i drugih sredstava, programiranje Evropske pomoći treba obuhvatiti sve zainteresovane strane, uključene u ekonomski i socijalni razvoj, što ne podrazumijeva samo državu članicu i EC, već i ostale aktere na regionalnom i lokalnom nivou, Posvećenost realizaciji jedinstvenog cilja (tj. razvoja) i potrebnii koncenzus među uključenim subjektima, služeći se dijalogom tokom čitavog procesa programiranja, Predstavljaju nezamjenjive preduslove i prerogative za postizanje uspjeha u bilo kojoj razvojnoj aktivnosti. U praksi, zainteresovani partneri se uključuju čim se počne sa pripremama za pregovore sa EC. Isti su pozvani da nadgledaju implementaciju i finansiranje programa, te da svojim učešćem u nadzornim odborima i različitim evaluacijskim procesima kvalitativno doprinesu uspješnosti provedbe istog. Po pitanju generalne implementacije strukturne politike EU, EC se svake godine konsultuje sa eminentnim Evropskim organizacijama koje, sa svoje strane, predstavljaju socijalne partnerne na terenu.

## Upravljanje

Kompletno upravljanje bilo kojim programom finansiranim iz sredstava SF, uvijek je u nadležnosti države članice. Kako je već navedeno, za svaki program država imenuje "**upravljačko tijelo**" (**MA**). Ovo tijelo, u prvom redu, usvaja dodatak programu (PC) i, ako je potrebno, vrši izmjene istog, te se bavi odabirom konkretnih pojedinačnih projekata (pozivom na prikupljanje prijedloga). Dakle, radi se o tijelu kojem se svi subjekti koji traže pomoći iz sredstava SF (lokalne vlasti, firme, udruženja, itd.) moraju obratiti. Upravljačko tijelo kao središte sistema programiranja, Pored ostalog, odgovorno je i za organizaciju prikupljanja svih relevantnih finansijskih i statističkih podataka o programu kojim upravlja, kao i za pravovremeno informisanje javnosti o dostupnim vidovima pomoći.

## Godišnji izvještaj o implementaciji

Kao dio rukovodne odgovornosti, jedna od dužnosti upravljačkog tijela jeste da svake godine pripremi **godиšnji izvještaj o implementaciji** programa. Ovaj dokument je od suštinske važnosti za nesmetano odvijanje pomoći i napredovanje konkretnih aktivnosti ka postizanju planiranih ciljeva. Svake godine se ovaj izvještaj dostavlja EC, na osnovu koga ista revidira glavne rezultate iz prethodne i nadzire napredak programa u tekućoj godini.

---

<sup>8</sup> Kao što je to, prije zadnjeg proširenja EU, bio slučaj sa nekim grčkim otocima.

Štaviše, EC obično daje vlastita zapažanja i/ili zahtijeva određene izmjene programa. Sadržaj izvještaja precizno je naveden u propisima EC, a pored ostalog, obvezno moraju sadržavati sljedeće:

- *finansijsku implementaciju pomoći (sa zapisnikom o isplaćenom iznosu za svaki preuzeti korak i zapisnik o isplatama primljenim od strane EC);*
- *napredak u implementaciji prioriteta i mjere preuzete u vezi sa realizacijom njihovih specifičnih ciljeva;*
- *indikacije o bilo kojoj promjeni općih uvjeta od značaja za implementaciju pomoći (socio-ekonomski trendovi; promjene u domaćoj, regionalnoj ili sektorskoj politici, itd.);*
- *korake preuzete kako bi se osigurala efikasna implementacija (monitoring, finansijska kontrola, mjere evaluacije, promjene u menadžmentu, korist izvučena iz tehničke pomoći, itd.);*
- *korake preuzete kako bi se osigurala usklađenost sa politikom Zajednice (naročito propisi iz oblasti uredbe procedura tendera, dodjele javnih ugovora, zaštiti okoliša, promociji jednakosti između polova, itd.).*

## Evaluacija i praćenje

Kada su na raspolaganju ograničena sredstva, nužno ih je iskoristiti na najbolji način. Evaluacija je osnovno načelo sistema kvalitetnog odlučivanja, i dobrog upravljanja, pa prema tome i dobre upotrebe raspoloživih resursa. Evaluacija se, generalno, provodi tokom čitavog ciklusa programiranja, kako bi se provjerilo da li se preuzete mjere provode nesmetano i daju li rezultate. Postoje i *dodatne evaluacije*, koje se provode u određenim vremenskim intervalima fokusirajući se na specifična pitanja (obično u sredini i na kraju programskega perioda). Kako je već navedeno, za uspostavljanje pouzdanog sistema prikupljanja statističkih i finansijskih podataka za potrebe evaluacije odgovorno je upravljačko tijelo.

*Evaluacija sredinom implementacijskog perioda* mora biti završena, svake godine, najkasnije do 31.12. i u najvećoj mjeri je odgovornost država članica. Premda evaluaciju organizuje MA, provodi je neovisni subjekt, a ssmišljena je kako bi se ispitali početni rezultati pomoći, upotreba finansijskih resursa i praćenje toka implementacije.

Postoji i "ex-post" evaluacija, odnosno naknadna evaluacija, koja se provodi kada je proces pomoći završen i u nadležnosti je EC, ali je provodi neovisni procjenitelj. Cilj ove evaluacije je procijeniti korist izvučenu iz resursa, učinkovitost pomoći i njen uticaj. Prema tome, cilj evaluacije je istaći faktore koji se doveli do uspjeha ili neuspjeha implementacije, te omogućiti optimalizaciju buduće pomoći.

Zajedno sa MA, države članice također uspostavljaju i "**nadzorni odbor**" za svaki od programa (SPD i OP). Zadatak odbora je osigurati kvalitetu i efikasnu implementaciju pomoći. Nadzorni odbor je u bliskom kontaktu sa EC koja sudjeluje u raspravama na konsultativnoj osnovi, što ga stavlja u poziciju da garantuje nesmetano odvijanje procesa programiranja. Uloga odbora ogleda se u specifičnim obavezama koje pored ostalog uključuju i sljedeće:

- *potvrda PC i/ili drugih izmjena učinjenih od strane MA<sup>9</sup>;*
- *odobravanje kriterija odabira operacija koje će se finansirati;*
- *periodičnu procjenu napretka u postizanju specifičnih ciljeva;*

---

<sup>9</sup> Isti, također, može, ukoliko smatra potrebnim, tražiti od MA da provede određene izmjene u procesu implementacije programa

- provjeru rezultata implementacije i, naročito, rezultata srednjoročne evaluacije prije nego se ista proslijedi EC;
- odobravanje godišnjih i završnih izvještaja o implementaciji prije nego se isti proslijede EC;
- odobravanje prijedloga dopune sadržaja odluke o raspodjeli sredstava iz fondova;

Općenito, odbor može predlagati upravljačkom tijelu bilo koju prilagodbu koju smatra neophodnom u svrhu kvalitetnijeg upravljanja procesom pomoći.

## Raspodjela sredstava iz fondova EU

Finansiranje razvojnih programa zasnovano je na sistemu budžetskih obaveza i isplata. Obaveze se definišu "**Memorandum o finansiranju**" potpisanim između EC i države članice. Memorandumom se definišu uslovi za raspodjelu sredstava iz određenog SF u odnosu na konkretni program. U ovoj fazi, nema "fizičkog kretanja" novca, obaveze se plaćaju u godišnjim obrocima, a prva isplata se realizira kad EC odobri pomoći (sufinansiranje programa). Sljedeće isplate izvršavaju se najkasnije do 30. aprila svake godine.

Korisnici pomoći ne primaju novac direktno od EC, već od "tijela zaduženog za plaćanja" kojeg imenuje država članica, tj. Nacionalnog fonda (NF)<sup>10</sup>. Prema tome, uspostavljen je troslojni sistem između EC, tijela zaduženog za plaćanja i krajnjih korisnika. U praksi, čim se program usvoji, EC vrši prvu isplatu na račun NF, i to do 7% od ukupnog dijela odobrenih sredstava. Ova "avansna uplata" ima za svrhu da omogući pokretanje programa (ali mora biti vraćena ako u roku od 18 mjeseci ne dođe do pokretanja aktivnosti, tj. troškova za koja su sredstva odobrena). Sljedeća se plaćanja vrše u obliku nadoknade stvarnih troškova potkrijepljenih računima. U principu, NF prosljeđuje dokaze o troškovima EC, tri puta godišnje i to u grupama. EC vrši isplatu u roku dva mjeseca od momenta primitka zahtjeva. Zadaci tijela za plaćanje (NF/PA) drugačiji su od zadataka upravljačkih tijela (MA). Njihova je uloga da provjeravaju da li su nastali troškovi u skladu sa propisima Zajednice, te da podnose zahtjeve za isplate EC, te da primaju uplate i vrše isplate novčanih sredstava.

- ❖ U praksi, MA i NF/PA, mogu čak pripadati biti dijelom istom vladinom organutijela, ali princip razdvajanje dužnosti primjenjuje se tako da ona moraju pripadati različitim odjelima, biti fizički odvojeni i nemati nikakvog dodira jedan sa drugim.

NF/PA igra središnju ulogu u ovoj finansijskoj proceduri koja se zasniva na nadoknađivanju troškova, te provjeri opravdanosti istih, prije nego se realizuje isplata. Dakle, organi zaduženi za plaćanje su ključna komponenta ovog mehanizma, uspostavljenog da osigura propisno finansijsko upravljanje pomoći. S obzirom na to da moraju potvrditi sve troškove uključene u zahtjevu za plaćanje, isti prihvaćaju veliki dio odgovornosti države kako bi osigurali legalnost i ispravnost isplata. Njima bi, prema tome, trebalo dati ovlasti preduzimanja mjera verifikacije koje smatraju neophodnim vis-à-vis MA. Sa druge strane, NF/PA mora se pobrinuti da krajnji korisnik pomoći primi novac što prije, čineći sve da se izbjegnu nepotrebna odlaganja i kašnjenja<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> U nekim zemljama ga zovu i Nacionalni razvojni fond, dok se u anglosakonskim područjima, ovaj organ zove još i Paying Authority (PA)

<sup>11</sup> Vidjeti Uredbu Komisije: (EC) broj 643/2000

Ovom prilikom korisno se podsjetiti i na postojanje fenomena koji se zove - *automatsko ukidanje obaveze*, a koji se tiče obaveza EC. Naime, obaveze EC u smislu raspodjele pomoći, izvršavaju se na godišnjoj osnovi tokom perioda finansiranja. Ako određena obaveza treba da se izvrši (i plati) u godini "n", a zahtjev za isplatom, koji šalje zemlja članica, i koji dolazi pred EC, za istu nije prihvatljiv, i kao takav ostane do kraja druge godine koja slijedi nakon godine stvaranja obaveze ("n+2"), pomoć se automatski ukida, te obično ne može ponovo postati obavezom u smislu dodjele pomoći od strane EC zemlji članici. Izuzetak ovom pravilu su slučajevi više sile, administrativne ili pravne žalbe, o kojim EC mora biti pravovremeno obaviještena.

## Sistem kontrole

Jedna od posljedica veće decentralizacije u upravljanju nad programima bila je i jačanje postojećih kontrolnih aranžmana u cilju osiguranja što boljeg stepena verificiranje, odnosno provjera propisnog upravljanja dodjeljenim sredstvima. U tu je svrhu stvoren cijeli niz kontrolnih mehanizama, čiji je prvenstveni cilj osiguranje propisnog korištenja sredstava te provjera i potvrda (certificiranje) da su stvoreni troškovi bili neophodni, korektno evidentirani i u skladu sa zakonom.

Dakle, osnovno načelo ostaje i dalje - zemlja članica odgovorna je za kontrolu poslovanja i ispravljanje eventualnih nepravilnosti. U tu svrhu, država se oslanja na već navedena dva institucionalna "stuba" – MA i NF/PA. Međutim, država mora preduzeti neophodne mjere kojim provjerava da li ove dvije institucije zaista ispunjavaju svoje dužnosti u ovome domenu, tako što od njih npr. traži da uspostave odjele za internu reviziju ili preduzmu druge slične postupke sa ciljem osiguranja efektivnosti u provedbi njihovih aktivnosti i postupaka. Pored toga, poželjno je da država imenuje i nezavisne revizore u svakoj od ovih institucija, kako bi se dodatno osigurala zakonitost zahtjeva i dokumentacije koji se podnose EC.

Ovo je jedini način da država pruži EC efektivno uvjerenje da su zahtjevi za sredstvima uistinu opravdani. U svakom slučaju, po okončanju provedbe određene mjere, nezavisna osoba ili ured, mora procijeniti validnost završnog zahtjeva za isplatom. Isto tako, u svim slučajevima, nadležne vlasti moraju čuvati, te staviti na raspolaganje EC, svu prateću dokumentaciju koja se odnosi na troškove i kontrolu implementacije pružene pomoći, i to u periodu od tri godine nakon izvršenog konačnog (završnog) plaćanja.

Odgovornost EC je, prije svega, da verifikuje efektivnost sistema kontrole koji se provodi u zemlji članici, te u tom smislu ista može izvršavati provjeru na licu mjesta, u saradnji sa nadležnim organima zemlje članice, ili od iste tražiti da izvrši ove (i/ili dodatne) provjere. U svakom slučaju, EC i zemlja članica bar jednom godišnje zajednički ispituju: rezultate izvršenih provjera, finansijski uticaj primjećenih nepravilnosti, korektivne mjere koje su već preduzete ili koje tek treba preduzeti i ako je potrebno, promjene u kontrolnim i sistemima upravljanja<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Uredba EC, broj 2355/2002 od 27. decembra 2002. godine, koja predstavlja dopunu Uredbi EC, broj 438/2001, kojom se određuju detaljna pravila za implementaciju Uredbe Vijeća EU, broj 1260/1999, a koja se odnosi na sisteme upravljanja i kontrole nad pomoći koja se odobrava iz sredstava SF.

## Decentralizovani sistem implementacije

**Decentralizacija** (DIS) podrazumijeva prenos ovlasti nad upravljanjem sredstvima, odobrenim od strane EC, na vlasti (organe) zemlje članice kojoj su ista odobrena. Ovaj pojam se često miješa sa pojmom "**dekoncentracija**," koja delegacijama EC u zemljama korisnicima daje više odgovornosti u upravljanju i raspodjeli sredstava i što prethodi uspostavi DIS-a. Decentralizacija, također, podrazumijeva različite stvari u različitim kontekstima. Recimo kada su u pitanju troškovi vezani za sredstva iz SF, ona podrazumijeva prenošenje odgovornosti nad programiranjem, upravljanjem (programski nivo) i implementacijom (projektni nivo) na odgovarajući *srednji nivo* unutar same članice (to može biti regija ili organ uspostavljen posebno radi provođenja određenog zadatka). Međutim, da bi država bila u stanju da odredi subjekte koji će se baviti navedenim aktivnostima, isti se moraju obučiti i osnažiti da bi bili u stanju zadovoljiti kriterije EC i preuzeti obaveze koje ih čekaju. Sve to isključivi je zadatak države, dok EU provodi vrlo malo aktivnosti u vezi navedenog i čeka dok se cjelokupan sistem ne uspostavi, ograničavajući se na, eventualno, opće usmjeravanje članice po ovom pitanju.

### Regija versus država

Većina država članica ima sistem direktno izabrane regionalne vlade. Prije 1993. (dakle prije Sporazuma iz Maastrichta i Konvencije o EU) regionalne vlade nisu imale formalnu ulogu u kreiranju politike EU (i/ili donošenju odluka). Tokom pregovora koji su doveli do Sporazuma u Maastrichtu, promovisana je ideja „Evropske regije“, tj. kojoj je za cilj bila uspostava sistema u kom se donošenje odluka, što više, pokuša približiti građanima. Kao rezultat toga stvoren je **Odbor regija**, kao tijelo koje predstavlja lokalne i regionalne vlade, osmišljeno da funkcioniše kao savjetodavno tijelo u sistemu kreiranja opće politike EU.

U nekim zemljama, podjela na regije u smislu regionalnog upravljanja, odgovara podjeli prema sistemu NUTS, dok u drugim zemljama to pak nije slučaj. Na primjer, u Poljskoj dogovorene NUTS jedinice ujedno su i jedinice novog sistema lokalne uprave, dok u Slovačkoj ne postoji razlika između samoupravnih regija i NUTS (II) regija, što dovodi do situacije da na tom nivou (NUTS II), koji je ujedno i najvažniji za regionalno planiranje u okviru sisetma EU, nema odgovarajućih administrativnih tijela.

Unutrašnja struktura i organizacija članica EU u potpunosti je u rukama samih država, tako da EU nema ovlasti da po tom pitanju (bitnije) djeluje. Da li će članica biti uređena unitarno, regionalno, ili federalno, na samoj je državi da o tome odluči. Prema tome i pitanje decentralizacije striktno je unutrašnje prirode, te se ostavlja domaćim institucionalnim strukturama da riješe ovu problematiku u skladu sa vlastitim potrebama i tradicijom. S toga možemo zaključiti da EU djeluje samo ukoliko je djelotvornija od pojedinačnih država članica.

S' obzirom na regionalnu politiku, odgovornost je svake države članice da uspostavi razvojne prioritete zemlje i regija, te da u skladu s tim raspodijeli sredstva Zajednice. što, prije svega, uključuje odluke o jačanju kapaciteta na lokalnom nivou kako bi se bilo u stanju apsorbirati sredstva koje stoje na raspolaganju. Budući da kriterij članstva uključuje i kriterije razvoja političkih i administrativnih kapaciteta, sredstva EU se koriste i u ovim segmentima.

Jednom rječju prioritet svake od zemalja aspiranata da uđu u EU, trebao bi, prije svega, biti institucionalna izgradnja, odnosno jačanje uprave, a naročito one na lokalnom nivou. I dok je u ranije implementaciju razvojnih programa, finansiranih iz SF EU, uglavnom, u ime zemalja partnera, provodila EC (odnosno delegacije sjet), posljednjih nekoliko godina se sve veća odgovornost prenosi iz centralizirane Briselske administracije na „domaće“ institucije zemalja partnera. Sam proces decentralizacije razvija se u fazama i razlikuje se, ne samo od zemlje do zemlje, nego i od sektora do sektora. Ipak prenos odgovornosti, u određenoj mjeri, mora ostati ograničen, jer EC, u skladu sa odredbama vlastitih finansijskih propisa, treba i mora zadržati isključivu odgovornost nad upotrebom novca Unije, tako da zadržava specifičnu funkciju kontrolora u cijelokupnom Programskom ciklusu (kako direktno, tako i indirektno putem svojih delegiranih predstavnštava). U skladu s tim, EC je razvila čitav set procedura koje treba pratiti, te je kao prerogativu i bezuvjetni kriterij pred AC postavila uspostavu i primjenu tzv. **decentralizovanog sistema implementacije** (DIS). Svrha DIS-a je osigurati prikladan pravni i administrativni okvir za prenos odgovornosti nad implementacijom programa koje finansira EU, sa EC na zemlje partnere. Sistem planiranja i programiranja ostaje isti, bez obzira na to da li je implementacija centralizirana ili decentralizirana, što je slučaj i sa tenderskim i procedurama ugovaranja.

## Osnovna struktura i akteri

Osnovne komponente odobrene od strane autoriteta AC za upravljanje i implementaciju DIS:

- Nacionalni fond (NF);
- Nacionalni koordinator za pomoć (NAC) sa Sekretarijatom;
- Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje (CFCU);
- Vođa programa pomoći u okviru određenog ministarstva (SPO);
- Odbor za finansijsku saradnju (FCC);
- Zajednički nadzorni odbor (JMC)

U daljem dijelu teksta, ukratko, čemo se osvrnuti na aktivnosti i ulogu svakog od naznačenih aktera, uključenih u održivo funkcionisanje DIS-a.

**NF** je, obično, lociran u okviru Ministarstvu finansija, a vodi ga Nacionalni dužnosnik za ovjeru (NAO). NF je zadužen za nadgledanje kompletног finansijskog upravljanja programom pomoći, uključujući finansijsko izvještavanje, prenos sredstava i unutrašnju finansijsku kontrolu. Predstavlja središnje trezorsko tijelo preko kojeg se kanališu sredstva EC, te koje vodi svu evidenciju o primljenoj pomoći.

**NAC** je odgovoran za osiguravanje bliske veze (saradnje) između aktera uključenih u proces odobravanja i upotrebe novčanih sredstava, kao i za adekvatnost toka procesa programiranja utroška sredstava tokom pripremne faze i koordinaciju procesa usaglašavanja godišnjeg Memoranduma o finansiranju (FM). Imenuje ga Premijer Odlukom o imenovanju, a obično je to Ministar odgovoran za odnose sa EU, ili direktor Direkcije u čijoj su nadležnosti pitanja vezna za Evropske integracije.

**NAO** je imenovan od strane partnerske vlade u svakoj zemlji (tj. direktno od strane premijera). NAO vodi NF i ima odgovornost za finansijsko upravljanje sredstvima. Uz konsultacije sa NAC, odgovoran je za imenovanje dužnosnika za ovjeravanje programa (PAO) koji, sa svoje strane,

vodi CFCU i koji je odgovoran za kvalitetno finansijsko upravljanje programom kojeg će implementirati CFCU, naročito u pogledu procedure tendera, ugovaranja i nadzora.

Glavni zadaci NAO su:

- zahtijevanje prenosa sredstava od EC;
- osigurati protok domaćih i ostalih finansijskih sredstava kako je navedeno u FM;
- uspostaviti sistem finansijskog izvještavanja odobrenog od strane EC;
- vršiti prenos sredstava na CFCU u skladu sa mehanizmom navedenim u Sporazumu o finansiranju (FA).

**CFCU** se uspostavlja isključivo za potrebe implementacije programa, a osnovni zadaci su joj da vodi proces nabavki (tenderi) i prati proces ugovaranja i plaćanja, u ime ministarstava i/ili agencije za implementaciju (IA), koji će sami biti odgovorni za pripremanje projekata i upravljanje njihovom tehničkom implementacijom. Kako je već ranije pomenuto na čelu CFCU je PAO. Općenito, CFCU osigurava primjenu pravila i procedura EC u oblasti javnih nabavki (usluga, roba, radova), finansijskih transakcija i izvještavanja sa tim u vezi. CFCU, koje djeluje kao *Ugovarački organ* (CA), povjereni su slijedeći zadaci:

<b>Tenderi:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• primanje i pregled tehničkih specifikacija i radnih dosjea koje priprema resorno ministarstvo;</li><li>• pripremanje tenderskih informacija i dokumenata;</li><li>• upravljanje procesom sastavljanja liste u slučaju ograničenih međunarodnih ugovora;</li><li>• organizacija prikupljanja tenderske dokumentacije.</li></ul>
<b>Evaluacija:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• nominacija članove Odbora za sačinjavanje skraćenih lista i komisija za evaluaciju tendera;</li><li>• upravljanje procesom evaluacije prema pravilima i procedurama EC;.</li><li>• priprema skraćene liste i izvještaja o evaluaciji.</li></ul>
<b>Ugovaranje:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• pregovaranje u vezi ugovora (u slučaju da je potrebno);</li><li>• izrada nacrta, priprema i potpisivanje ugovora (od strane PAO) usvojenih od strane EC, a na osnovu zahtjeva i tehničkih preporuka SPO;</li><li>• podrška sporazuma o «twinningu» (gdje je primjenjivo).</li></ul>
<b>Računovodstvo:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• uspostavljanje i podržavanje sistema finansijskog računovodstva;</li><li>• izrada zapisnika o isplatama u okviru potpisanih ugovora.</li></ul>
<b>Plaćanja:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• primanje zahtjeva za isplatu od strane ugovarača, i provjera njihove legitimnosti;</li><li>• pravovremeno provođenje isplate u skladu sa Standardnim procedurama EU;</li></ul>
<b>Izvještavanje:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• mjesečno izvještavanje o napretku implementacije projekta;</li><li>• mjesečno zvještavanje o finansijskom statusu projekta</li><li>• izvještavanje o finansijskom statusu svakog programa posebno.</li></ul>

**FCC** se uspostavlja kako bi se osigurala koordinacija aktivnosti na polju finansijske saradnje.

Osnovni zadaci FCC-a su:

- osigurati neophodnu usaglašenost aktivnosti koje se izvršavaju u svrhu finansijske saradnje;
- ustanoviti prioritete za upotrebu finansijskih sredstava;
- pripremiti godišnje programe, zasnovane na ustanovljenim prioritetima;
- nadzirati distribuciju finansijskih resursa na osnovu postavljenih prioriteta;
- pratiti proces finansijske saradnje.

FCC se, obično, sastoji od predstavnika Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva finansija, te Ministarstva ili Direkcije za Evropskih integracija. Odborom predsjedava NAC.

**JMC** se sastoji od predstavnika FCC i EC. Sastaje se jednom godišnje i razmatra sve programe koje finansira EU u određenoj zemlji. Članovi JMC-a procjenjuju napredovanje programa u odnosu na ciljeve vezane za pristupanje EU<sup>13</sup>, te ako je to neophodno, predlaže promjenu prioriteta ili preusmjeravanje sredstava kako bi se osiguralo postizanje istih. Osnovni zadaci JMC-a su:

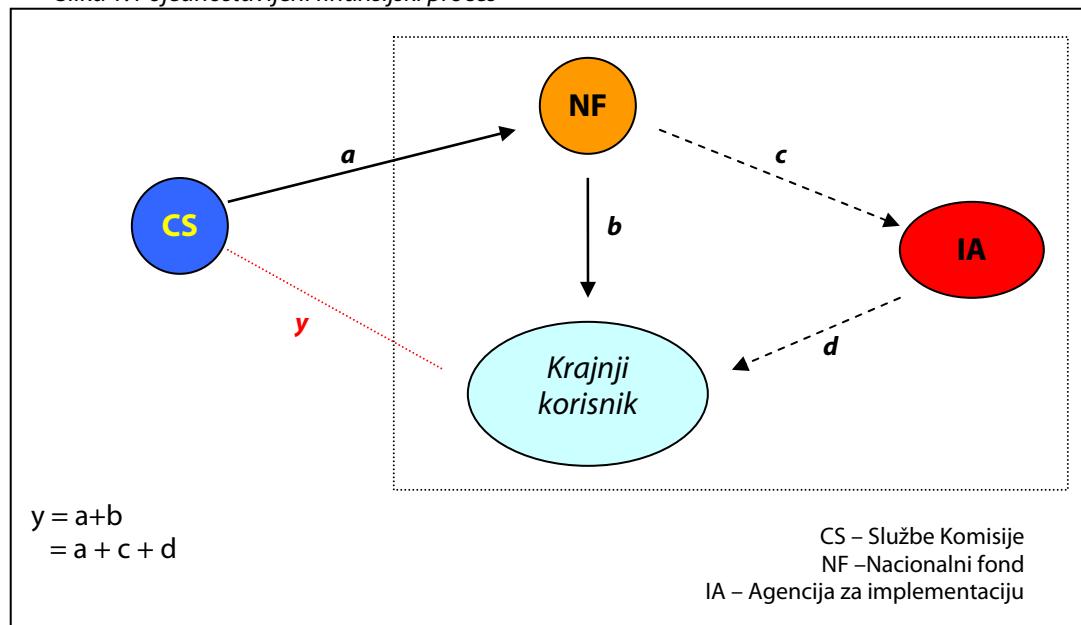
- procjena realizacije ciljeva postavljenih FM-om;
- sugrisanje, eventualnih, promjena prioriteta i transfera sredstava (resursa) među programima, u slučaju da su potrebna dodatna finansijska sredstva, kako bi se postigli postavljeni ciljevi.

Pored JMC postoji i **Nadzorni pododbor**, koji se sastoji od predstavnika CFCU, nadležnih resornih ministarstava/agencija, EC i NAC. Zadatak mu je da detaljno razmatra napredak svakog programa, njegovih komponenti i ugovora. Ovaj pododbor izvještava JMC i podnosi mu generalni izvještaj o svim programima prije nego se ovaj zadnji sastane na godišnjem nivou.

## Proces finansiranja

Slika 1 prikazuje finansijski proces ili tok sufinansiranja iz fondova EU (u okviru DIS-a), od izvora sredstava (tj. EC, ili kako se još tehnički naziva službi Komisije – CS) sve do krajnjeg korisnika. Kako je već naznačeno, ključni finansijski posrednik je NF, kojem se povjerava zaprimanje transfera sredstava fondova EU<sup>14</sup>. Sve se isplate temelje na relevantnom FM. U načelu prenos sredstava je prilično direktn, što se vidi i predstavljenom (direktnom) hipotetičkom linijom (y) između CS i krajnjeg korisnika. Nažalost, u praksi ovaj prenos nije nimalo jednostavan i bez problema, te često dolazi do kašnjenja u vršenju transakcija, pogotovo na potezu između IA i NF.

Slika 1: Pojednostavljeni finansijski proces



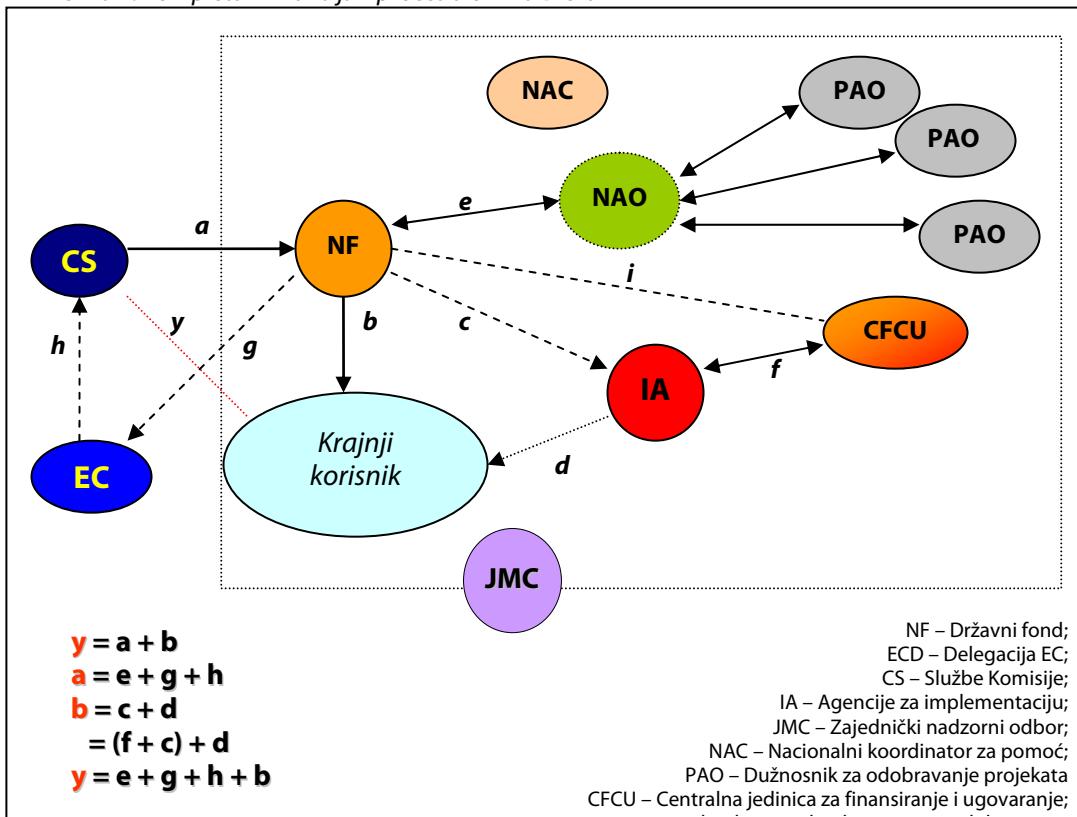
<sup>13</sup> Naravno ukoliko se radi o zemlji (potencijalnom) kandidatu za članstvo u EU.

<sup>14</sup> U slučaju predpristupnih fondova, kao što su PHARE, ISPA, SAPARD itd., procedura je potpuno identična;

Međutim, u praksi, je uključena nekolicina drugih aktera, na drugim nivoima odlučivanja, bilo izravno, ili u smislu operativnog nadzora, što predmetnu shemu čini mnogo komplikovanijom (i to, na žalost, ne samo na papiru). S toga adekvatno funkcionisanje cjelokupnog procesa ne može se ni zamisliti bez sljedećih subjekata: CFCU i druga tijela nadležna za ugovaranje, NAC i NAO, te PAO kojih može biti i više od jednog (kao što je to slučaj u Poljskoj). U okviru DIS-a, Delegacija EC u svakoj AC (ECD) zadržava funkciju prethodne (*ex-ante*) kontrole, ostajući tako jedna od najvažnijih karika u lancu, premda sa manje istaknutom ulogom nego je to slučaj u dekoncentrisanom sistemu implementacije.

*Slika 2* prikazuje potpun proces finansiranja (razvojnih programa i projekata) u okviru DIS-a, iako je u praksi isti daleko kompliciraniji od teoretski predstavljene varijante. Pored naznačenih „dodatačnih“ aktera, koji djeluju sa strane AC, tu je i ECD koja i dalje ostaje da djeluje u ime EU. Ovakvu kompleksnu strukturu karakterizira i komplikovana razmjena dokumenata, što često rezultira ozbiljnim zastojima u obradi zahtjeva za dodjelom sredstava i provedbom konkretnih aktivnosti na terenu.

*Slika 2: Kompletan finansijski proces u okviru DIS-a*



## Naučene lekcije iz Bugarske i Rumunije (Iskustva iz implementacije programa - PHARE)

Važan doprinos ovome dokumentu predstavlja i analiza pod nazivom "Privremena ocjena podrške programa PHARE u Bugarskoj i Rumuniji za period 1999 – 2002", koju je u ime EC izradio Konzorcij E.M.S. Predmetna analiza se, u sklopu sistema sufinansiranja iz sredstava EU, fokusira na djelotvornost tkzv. *mehanizama isporuke* počevši od CS pa do krajnjih korisnika, te se, s' toga, ista može iskoristiti kao primjer **najbolje/najlošije prakse** stečenih iskustava implementacije programa pomoći EU, kakav je u ovom slučaju bio PHARE.

Na općoj razini, PHARE predstavlja instrument vanjske pomoći koji se zasniva na *grantovima* (kao i CARDs). Od samog početka, 1991. godine, pristup pružanja podrške iz programa PHARE u znatnoj mjeri se izmijenio u smislu dizajna, fokusa i pokrivenosti zemalja koje ga koriste. PHARE se postepeno „transformisao“ od projektnog ka programski orientiranom pristupu. Ovakav pristup značio je veće pozivanje na nacionalne razvojne planove (NDP), koji za cilj imaju razradu strategija, potreba, praznina i planova djelovanja, kako bi se u srednjoročnom periodu unaprijedio cjelokupni socioekonomski razvoj i životni standard. *Programski pristup* je doveo i do povećanja nominalnog i proporcionalnog finansiranja iz PHARE programa, na godišnjem nivou, za projekte namijenjene postizanju socijalne i ekonomske kohezije. Finansiranje iz programa PHARE namijenjeno je kombinaciji institucionalne izgradnje i investicijskih aktivnosti. Institucionalna izgradnja se osigurava putem tehničke pomoći i tkzv. "twinning" projekata (projekata uparivanja) sa organima uprave zemalja članica EU.

Svrha ovakvih vidova pomoći je uspostava mehanizma za upravljanje sredstvima SF, jednom kada AC postanu punopravne članice EU.

U provedbi finansijskog procesa programa PHARE, otkrila su se mnogobrojna „uska grla“, koja su rezultat, prije svega, učešća i djelovanja velikog broja aktera, kao i nivoa odlučivanja uključenih u proces ovjeravanja isplata.

Budući da je sistem implementacije predpristupnih programa veoma sličan procesu provedbe razvojnih programa finansiranih iz SF EU, naučene lekcije mogu se smatrati „univerzalnim“ za sve AC na njihovom putu efikasne primjene DIS-a.

DIS se, u suštini, temelji na dva procesa – finansijskom i proceduralnom (ili operativnom).

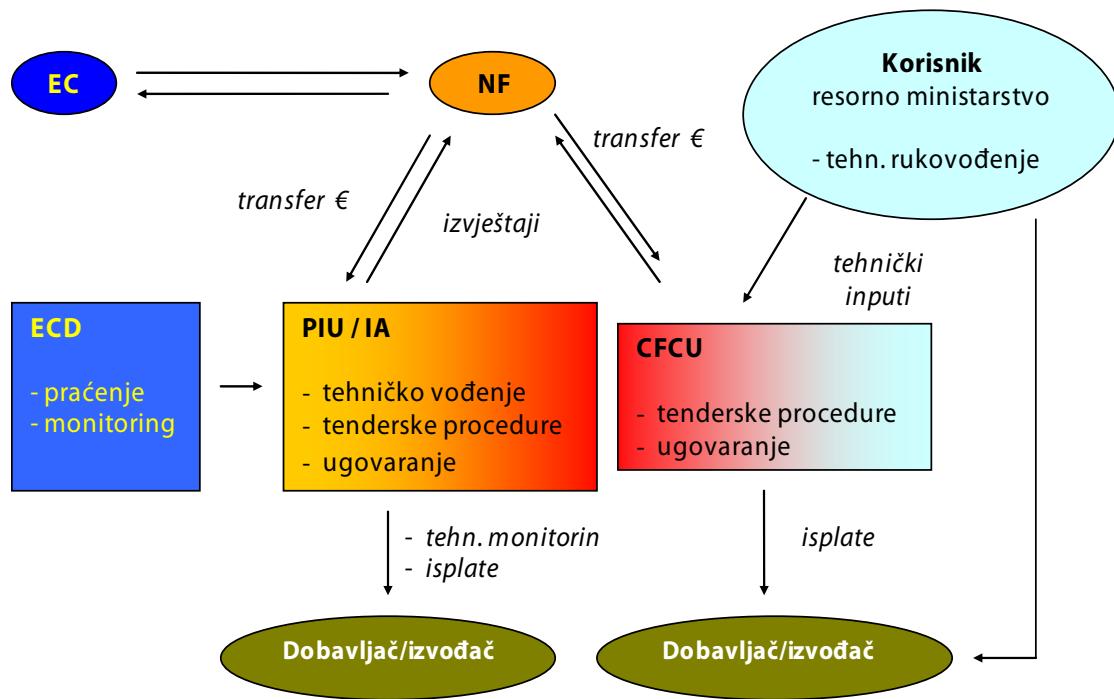
**Finansijski proces** obuhvata mehanizam trezorskog poslovanja koji se koristi za prenos sredstava od EC u NF, a zatim na agenciju zaduženu za implementaciju, da bi na kraju došle do konačnog korisnika. **Proceduralni/operativni proces** temelji se na *Pozivu za dostavljanje prijedloga/ponuda*, od čije efikasnosti zavisi uspješnost provedbe konkretnih projekata na terenu, te procesu *Ugovaranja*.

**I naučena lekcija** - u okviru finansijskog procesa - upravljanje likvidnošću NF jedan je od najvećih problema, na početku, a, obično, je rezultat odsustva efektivnog informacijskog i sistema upravljanja, kojim se predviđaju finansijski tokovi na razini NAC (i samog NF). Prepostavka da će određeni resursi, alocirani za upravljanje javnim dugom, biti na raspolaganju u smislu premoštavanja ovog problema, isti dodatno usložnjava. Općenito, u većini AC, evidentno je odsustvo (državnog) sistema među-fiskalnog finansijskog premošćivanja.

**II naučena lekcija** – u okviru operativnog procesa –značajan problem (usko grlo) predstavlja efikasnost u provođenju kriterija evaluacije poziva za dostavljanje prijedloga/ponuda, što, vrlo često, dovodi do odugovlačenja cjelokupnog procesa, te ponekad može proći i po nekoliko

mjeseci od zatvaranja poziva za dostavljanje prijedloga/ponuda do dobijanja odobrenja od ECD na izvještaj o evaluaciji kojim se identificuju projekti kojima će biti dodijeljeno sufinansiranje.

### Implementacija projekta u okviru programa



### Uska grla u procesu finansiranja

**NF** je struktura sroдna nacionalnom trezorskom sistemu koji predstavlja temelj efektivne kontrole, upravljanja i distribucije javne potrošnje. **NF** stoga nije bez razloga smješten unutar ključne finansijske institucije javnog sektora, tj. Ministarstva finansija. U čisto računovodstvenim terminima, **NF** predstavlja bankovnu službu EC u zemljama korisnicima pomoći. Sve je strogo proceduralno uređeno, a sredstva se vezuju za specifične FM. Institucionalno gledano, više problema i zastoja u obradi konkretnih zahtjeva za dodjelom sredstava, uočeno je u okolnostima gdje su **NF** i NAC smješteni u različitim ministarstvima. Tamo gdje (i ukoliko) NAC ili NAO imaju odgovornost i za upravljanje javnim dugom (posebno vanjskim), isti često prioritet daju ovoj ulozi, stavljajući aktivnosti vezane za DIS u drugi plan. Osim toga, očit je i nedostatak strateškog pristupa u odnosu na upravljanje informacijama (često se nije u mogućnosti koristiti ni sistem *Perseus*, koji je napravljen i stavljen na raspolaganje baš u tu svrhu). U nedostatku ovakvog (za **NF** još uvijek „futurističkog“) pristupa, **NF** u postupanju prema zahtjevima za održavanjem likvidnosti, umjesto proaktivno, reaguje reaktivno. Generalno, uvezvi u obzir nivo saradnje i razmjene podataka sa drugim organima (resornim ministarstvima) po pitanju trezora, alokacije sredstava, obaveza i prognoza, **NF** ne može u cijelosti koristiti fiskalne i finansijske elemente (podatke) koji mu stoje na raspolaganju kako bi ovjerio (atestirao) sufinansiranje. Nedostatak efektivnog, kvalitetnog i pravovremenog monitoringa (praćenja) programa još više pogoršava ovaj problem, s obzirom na nepostojanje informacija iz proteklih razdoblja za potrebe evaluacije trendova, razradu novih politika, ili kontrole upravljanja kvalitetom. Već je jedan od najvećih problema **NF** naznačen problem

održavanja likvidnosti pa bi s toga bilo poželjno stvoriti mehanizme koji će isti rješavati. Međutim, pored ovog, postoje i drugi problemi koji su vezani isključivo za ovu instituciju, a koji bi se u najkraćem mogli klasificirati na sljedeći način:

- nedostatak ljudskih resursa;
- nedostatak adekvatnog nadzora;
- nedostatak strateškog pristupa u upravljanju informacijama i finansijskom prognoziranju;
- ograničena razmjena podataka i institucionalna saradnja;
- nedostatak odgovarajućeg praćenja i uvida u implementaciju konkretnih programa;

**CFCU** su obično institucije zadužene za sklapanje ugovora i provedu procesa javnih nabavki. U manjim zemljama članicama, bivšim AC, kakva je Estonija, postoji samo jedno tijelo koje ima takvu nadležnost dok je u većim, bivšim i sadašnjim AC, kakve su Bugarska, Poljska i Rumunija, takvih tijela više. Nedovoljni i uz nedovoljno kvalitetne naknade angažirani administrativni kapaciteti predstavljaju osnovno usko grlo i općenito i pojedinačno gledano, pogotovo uz rast sredstava koja se stavlaju na raspolaganje AC. Dakle, zadržavanje ionako nedovoljnih i rijetkih institucionalnih kapaciteta predstavlja opći problem. Jedinice za ugovaranje nisu u mogućnosti dosljedno osigurati razumne finansijske operacije u odnosu na procedure i sisteme DIS-a. Lokalni faktori koji utječu na CFCU mogu dovesti do toga da se odbijaju fleksibilnija tumačenja procedura ugovaranja i da se uvode prekobrojne razine interne ovjere (ratificiranja) prije negoli se dokumenti pokrenu od CFCU ka ECD ili nositelju programa, što obično uzrokuje velike zastoje u implementaciji konkretnih aktivnosti. Ovakva kašnjenja i zastoji u najvećoj mjeri pogađaju aplikante čije su lingvističke i vještine upravljanja, ili finansijske kontrole ispod prosječnih. U okolnostima u kojim postoji više jedinica za ugovaranje, vještine i resursi se razvodnjavaju diljem upravnih struktura, što opet dovodi do veće neefikasnosti u implementaciji konkretnih mjera. Osnovna prednost jedinstvenog organa je ta što se ne razvodnjavaju skromni administrativni kapaciteti potrebni za ugovaranje i implementaciju. Osnovni problem rada CFCU je proces ugovaranja koji može potrajati i do 18 mjeseci, a u nekim slučajevima približiti se i krajnjem roku od dvije godine. Osnovni razlog koji staje iza ovako dugog perioda je vrijeme potrebno za provedbu procesa poziva za dostavu ponuda, te evaluaciju istih. Ovakva kašnjenja umanjuju vrijeme na raspolaganju za stvarnu implementaciju, što opet umanjuje maksimalni utjecaj inicijativa na terenu. Nažalost kao i kod NF, ovo nije jedini problem, već su uočeni i drugi, a u najkraćem bi se mogli formulisati na sljedeći način:

- administrativni kapaciteti CFCU su preslabi;
- efikasnost izvršavanja finansijskih potraživanja je ograničena;
- slaba stimulacija zaposlenog osoblja da se maksimalno posveti vlastitim obavezama;
- nedovoljna fleksibilnost u tumačenju procedura ugovaranja i brojne razine na kojima se zahtijeva interno odobravanje (ovjera) dodatno opterećuju proces, zastojima i kašnjenjima u implementaciji, te doprinose razvodnjavanju resursa i vještina;
- nedovoljna stručnost u domenu evaluacije;
- nedosljednosti u tumačenju PRAG pravila;

**CS** - ECD i dalje zadržava funkciju kontrole nad odlučivanjem, što znači da šef Delegacije (kroz interni sistem odobravanja koji uključuje Vođu projekta i šefa operacija) odobrava sve zahtjeve koji se tiču ugovaranja (ali ne i implementacije mjera i distribucije sredstava krajnjim korisnicima). U okviru DIS-a, ne insistira se više na prethodnom odobravanju od strane ECD, već je ta aktivnost prebačena na CFCU. Ipak, proces akreditacije je prilično težak i složen u smislu efikasnog razvoja resursa potrebnih kako bi se doista preuzele odgovornosti koje

izvršava ECD. Generalno, što se tiče institucija EU, glavna „zamjerka“ koja se sitim pripisuje je nedosljednost (provedbe programa PHARE i propratnih mehanizama) u pogledu dizajna i razmjera, kao i u prenosu znanja i vještina sa tim u vezi kako sa EU struktura na AC, tako i među samim zemljama korisnicama programa. Ovo za AC, automatski, znači i manji potencijal za preuzimanje transfera sredstava iz SF nakon pristupanja EU. Cjelokupan sistem pomoći EU, bilo da se finansira iz SF, predpristupnih fondova ili na neki drugi način, pokazuje previsoku stopu „rigidnosti“, odbacujući u procesu selekcije niz kvalitetnih prijedloga koji imaju potencijala da zadovolje formalno postavljene uslove (ako ne odmah, a ono sigurno tokom stadija provjere). Trenutni pristup EC po pitanju pružanja obuke i podrške AC, u oblasti uspostave DIS-a, nedovoljan je i neadekvatan. Pripreme aktivnosti za potrebe DIS-a obično prepostavljaju seminar ili prezentaciju koju izvodi IA i koja se odnosi na proces prijave (apliciranja), nakon čega se informacije uglavnom razmjenjuju putem maila ili web stranica. Za aplikante koji se za sredstva prijavljuju po prvi put, ovo je nedovoljno, jer je istim potreban izvor s kojim će moći komunicirati izravno. Među AC vidljiva je razlika u pristupu, u smislu stepena fleksibilnosti u pružanju dodatnih informacija.

**Vremenski okvir** - Od potpisivanja FM do pripremanja i usvajanja smjernica za aplikante troši se previše vremena (skoro do 6 - 8 mjeseci). Nacrt smjernica bi se mogao i trebao gotovo u cijelosti izraditi do vremena potpisivanja FM, i nije jasno zašto se ovakav postupak ne prati sistematski, i u svim AC na isti način. Konkretno, kod projekata (radova) koji obuhvataju šиру infrastrukturu, vrijeme potpisivanja FM, obično u drugom dijelu ili krajem godine, često ni po čemu nije sinhronizovano sa praktičnim izvođenjem radova, koje može započeti tek na proljeće. Postoji i niz drugih primjera, ali u najkraćem uska grla, po pitanju vremenskog okvira, mogla bi se okarakterisati na sljedeći način:

- predug proces pripreme nacrta smjernica;
- vremenska neusklađenost između potpisivanja FM i efektivne provedbe programa;

## Naučene lekcije iz Hrvatske

(Uspostava institucionalnog okvira i jačanje administrativnih kapaciteta u okviru programa - CARDS)

EC započela je 2000. godine primjenu tkzv. Procesa stabilizacije i pridruživanja (SAP), postavljajući pravni okvir budućih ekonomskih i političkih odnosa između EU i svake od zemalja CARDS-a (Albanija, BiH, Hrvatska, Srbija i Crna Gora i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije). U ovom kontekstu, Regionalni CARDS program osmišljen je radi davanja podrške ekonomskom razvoju pet zemalja CARDS-a, kroz djelotvornu zaštitu i jačanje industrijskog i prava intelektualnog vlasništva, u skladu sa zahtjevima SAA i WTO, sa širim ciljem podrške učeštu ovih zemalja u SAP. Obzirom da je Hrvatska također uključena u CARDS program, interesantno je vidjeti naučene lekcije iz iste, te na kojoj su se osnovi u Hrvatskoj bavili pitanjima institucionalne izgradnje DIS-a.

Tijela državne uprave Hrvatske sudjeluju u implementaciji dvije komponente CARDS programa – *nacionalnog* - koji je osmišljen prvenstveno za Hrvatsku i - *regionalnog* - koji uključuje pripreme i implementaciju zajedničkih koraka (saradnju) sa drugim državama u okruženju uključenih u SAP. Nacionalna komponenta programa CARDS u Hrvatskoj je **djelomično decentralizirana**, što podrazumijeva da su dužnosti i odgovornosti za administrativno i finansijsko upravljanje dijelom projekata, prebačene na domaće organe.

Organi na centralnom nivou vlasti, koji učestvuju u procesu pripreme i implementacije programa CARDS u Hrvatskoj su slijedeći:

- Ministarstvo za Evropske integracije (MEI) u ulozi jedinice za koordinaciju pomoći;
- Ministarstvo finansija – u ulozi CFCU;
- Ostala državni organi - korisnici projekata u sklopu programa CARDS.

**MEI** ima vodeću ulogu u procesu programiranja nacionalne komponente programa CARDS i ima slijedeće dužnosti:

- koordinira učešće državnih organa u pripremi višegodišnjih strateških dokumenata, koji uspostavljaju okvir za pokretanje samog programa CARDS (Okvirna strategija za Hrvatsku i Višegodišnji indikativni programi);
- koordinira pripremu projekata koji će EC biti predloženi za finansiranje, vrši evaluaciju prijedloga projekta (kako bi se osigurala konzistentnost sa strateškim dokumentima), te svu navedenu dokumentaciju, u formi Godišnjeg plana aktivnosti, dostavlja ECD;
- usko surađuje sa tijelima državne uprave odgovornim za dostavu sektorske dokumentacije tokom pripreme višegodišnjih strateških dokumenata i godišnjih planova aktivnosti;
- kontinuirano (profesionalno) obučava i obrazuje javne službenike za proces upravljanja projektnim ciklusom po principima EC, a sve u cilju efikasnije pripreme i pokretanja konkretnih projekata u okviru programa CARDS;
- funkcioniše kao prvo kontaktno mjesto za sve organe EU, po pitanjima vezanim za pripremu i implementaciju regionalne komponente programa.

Državni službenici u MEI odgovorni su za svoj rad **NAC** – ministru MEI-a. Kao nacionalni koordinator za programe pomoći i suradnju sa EU, ministar Evropskih integracija ovlašten je, u ime Vlade RH, potpisivati *Okvirni sporazum o sudjelovanju* Hrvatske u programima pomoći EU kao i *Godišnje sporazume o finansiranju* iz programa CARDS.

Vlada RH je još 2003. godine usvojila Memorandum o razumijevanju (MoU) između EC i RH, o uspostavljanju **CFCU**, čime je ista i službeno priznata od strane EC, kao jedinica koja će, s obzirom na centralizaciju, provoditi aktivnosti vezane za administrativnu implementaciju Programa tehničke pomoći. Aktivnostima Jedinice rukovodi **PAO**, a u slučaju RH to je pomoćnik ministra za finansije. Dakle, u slučaju RH, EC i Ministarstvo finansija složili su se da se određeni broj „pilot“ projekata u sklopu programa CARDS provede kroz DIS (ukupne vrijednosti od oko 12% ukupnog budžeta programa CARDS za 2003. godinu).

U skladu sa zahtjevom EC, **vođe** (konkretnih) **projekata** odgovorne za tehničku implementaciju istih, imenuje korisnik programa pomoći (ministarstvo ili neko drugo tijelo). U DIS-u, vođe projekta svih državnih organa (korisnika) i **PAO**, potpisuju *Sporazum* koji određuje njihove dužnosti i odgovornosti. Vođa **PIU** je, po pitanju implementacije projekta, sklapanja ugovora sa odabranim ugovaračem, dobavljačem ili davaocem usluga, u ime **CFCU**, odgovoran **NAO**.

Inače sve aktivnosti koje potпадaju pod odgovornost CFCU regulisane su izravno propisima EU, kojim se uređuje i „*Praktični priručnik za procedure sklapanja ugovora finansiranih iz budžeta EU*“, koji je obavezan za sve korisnici pomoći. Kako je već navedeno, **tehnička implementacija** nacionalne komponentom programa CARDS, u odgovornosti je državnih organa, te su isti obavezni uspostaviti Jedinice za implementaciju projekta (PIU), čiji su zadaci, između ostalih, i:

- pripremu projektne dokumentacije;
- učešće u odabiru ugovarača;
- tehničku implementaciju i nadzor provedbe projekta.

U skladu sa dogovorom sa odjelima EC, PIU također sudjeluju i u implementaciji projekata regionalne komponente programa CARDS. Budući da svakom organu uprave, postoji još i **koordinator** odgovoran za koordinaciju svih projekata koji se finansiraju iz sredstava programa CARDS, IA usko surađuju sa isitm.

## Koordinacija

Koordinacija programa pomoći CARDS na centralnom nivou, provodi se i na nivou projekta i na nivou samog programa. Na nivou projekta, PIU, tokom faze programiranja, redovno komuniciraju sa osobljem MEI, dok po pitanju administrativne implementacije, sarađuju sa osobljem CFCU. Unutar svih projekata u fazi implementacije, održavaju se mjesecni sastanci, sa ciljem nadzora implementacije aktivnosti i postizanja rezultata svakog pojedinačnog projekta. Imaće redovne sastanke, obično, organizuje sam korisnik projekta, a sudionici su predstavnici institucija koje koordiniraju programe CARDS i predstavnici EC. Ukoliko je projekt složen, ili je više projekata sadržano u jednom programu, na programskom nivou se sastanci održavaju na razini upravnog odbora, čiji su učesnici predstavnici zainteresovanih institucija - korisnika projekta, sa ciljem vršenja nadzora implementacije konkretnih aktivnosti i donošenja bitnih strateških odluka.

U pogledu implementacije aktivnosti *regionalne komponente* programa CARDS, u Hrvatskoj su uspostavljene dvije međuresorne grupe, kako bi se riješila pitanja vezana za implementaciju projekata *regionalnog razvoja*, a sa ciljem poboljšanja koordinacije na centralnom nivou u procesu definisanja Regionalne razvojne politike. Ovo se najbolje vidi na primjeru implementacije projekata iz programa CARDS 2000, vezanih za održivi razvoj *područja povratka*. Za potrebe efikasne koordinacije ukupnih aktivnosti uspostavljena je *Nacionalna savjetodavna grupa*, sa ciljem nadzora pripreme programa koji djeluju na regionalnoj osnovi, na razini županija i šire, osiguravajući da regionalni razvojni programi odgovaraju državnim razvojnim prioritetima<sup>15</sup>.

Slično tome formirana je i tzv. *Upravna grupa*, osnovana za potrebe implementacije programa OBNOVA 2000, a kasnije reaktivirana za potrebe provođenja projekta u okviru programa CARDS 2001 (izgradnja kapaciteta za strateško planiranje regionalnog razvoja). Uloga ove grupe i njenih članova bila je da svojim stavovima, idejama i sugestijama kvalitativno doprinesu realizaciji Regionalne razvojne politike i osiguraju podršku implementaciji konkretnih aktivnosti na terenu.

## Kontrola implementacije

CARDS je program koji osigurava nepovratnu tehničku i finansijsku pomoć za sudjelovanje u SAP, i ne predviđa sufinansiranje projekta iz budžeta države. Međutim, i pored toga neki se projekti sufinansiraju još i iz zajmova koje su RH, svojevremeno, osigurale međunarodne finansijske institucije. Dakle, iako ne možemo govoriti o čistom prisustvu DIS-a (bar ne onako „rigidnog“ kakvog poznajemo iz procesa implementacije projekata finansiranih iz SF EU) proces kontrole i monitoringa predviđa veoma sličnu shemu kakva je opisana na skicama 1 i 2 ovog dokumenta. Naime, EC je sačinila *sporazum* sa konzorcijem nadležnim za praćenje implementacije projekata u okviru programa CARDS (za sve zemlje koje obuhvata SAP)<sup>16</sup>, kojim se istom daje ovlast da kroz djelovanje jednog stručnog *Tima*, zaduženog za praćenje projekta, putem posjeta na terenu i intervjuja sa svim sudionicima za svaki od projekta,

<sup>15</sup> Članovi grupe su predstavnici: Ministarstva javnih radova, obnove i graditeljstva, Ministarstva za Evropske integracije, Ministarstva za zaštitu okoliša i planiranje, Regionalnog razvojnog fonda, Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, Hrvatskog centra za deminiranje, Državne uprave za vodu i Ministarstva zanatstva i malog i srednjeg preduzetništva.

<sup>16</sup> Jedan od tih je i citirani E.M.S. čiji nam je izvještaj o stanju DIS-a u Rumuniji i Bugarskoj bio od velikog značaja i koji smo koristili u prethodnom dijelu ovog poglavlja.

pripremi izvještaje, vrednuje napredak i daje preporuke koje se podnose ECD u određenoj zemlji korisnici pomoći. Misije sa zadatkom „vanjskog“ praćenja implementacije i stanja projekta i sačinjanja izvještaja provode se svakih šest mjeseci.

Pored toga, na osnovu Člana 12. FM, RH je bila obavezna uspostaviti sistem praćenja provedbe decentraliziranih projekata u okviru programa CARDS na državnoj razini, što je rezultiralo formiranjem dva odbora - **JMC**, koji se sastaje najmanje jednom godišnje kako bi izvršio provjeru svih decentraliziranih programa koje finansira EC, te eventualno predložio izmjenu prioriteta i/ili preusmjeravanje pomoći; & **Nadzorni pododbor**, koji vrši evaluaciju napretka svih decentraliziranih programa, njihovih komponenti i ugovora, u skladu s pravilima i principima DIS-a. Pododbor ispituje stvarno stanje u odnosu na planirano, stopu implementacije i ostvarenih ugovora, finansiranje, kao i strukturu menadžmenta programa i projekata, daje preporuke za poboljšanja, te u slučaju da utvrdi nepoštivanje preporuka, poduzima korektivne mjere. Kako je to već ranije naznačeno, Pododbor je za svoj rad odgovoran JMC-u, te mu podnosi detaljan, ukupni izvještaj o decentraliziranim programima prije održavanja godišnjeg sastanka. Bez obzira na izvještaje koji su pripremljeni na temelju zahtjeva JMC, EC i NAO mogu zahtijevati podnošenje nezavisnog izvještaja – evaluacije, u svakoj od faza programskog ciklusa. Pored toga, NAC u saradnju sa EU osigurava tehničku i administrativnu podršku Zajedničkom nadzornom odboru.



## Pred-pristupna pomoć

Sve zemlje kandidati za članstvo u EU imaju pravo na finansijsku pomoć Brusela da bi se što bolje pripremili za puno članstvo u EU. Pomoć EU se sastoji od stavljanja na raspolaganje izvjesnih sredstava čija je svrha sufinansiranje projekata u okviru određenog programa pomoći. Realizacija sredstava zavisi od kvaliteta samih projekata. Interes BiH da učestvuje u ovim programima proizlazi iz strateške opredijeljenosti kretanja ka punopravnom članstvu u EU.

Pred-pristupna pomoć EU, odnosno, instrumenti kojim EU pokušava pomoći zemljama aspirantima da razviju institucionalne i druge kapacitete, na nj. putu ka punopravnom članstvu u EU, imali su za krajnji cilj osiguranje uslova za što brže i efikasnije ulaganje sredstava iz SF, jednom kada iste postanu članice EU, uz paralelni, pozitivni utjecaj na njihovu sveukupnu ekonomiju. Većina zemalja kandidata koristila je sredstva triju pred-pristupnih instrumenata, ili popularnije nazvanih programa - PHARE, ISPA i SAPARD. Najveći dio sredstava iz navedenih programa pomoći desio se u periodu 2000 – 2006. godina, te se od samog početka znalo da će implementacija ovih programa trajati do, neke, dvije godine nakon datuma pristupanja 10 novih zemalja članica EU (01. maj 2004). Za naredni period 2007 – 2013, najavljen je novi (pojednostavljeniji) vid pomoći, tzv. IPA, o čemu će biti riječi u daljem dijelu teksta, ali osvrnimo se, na kratko, na opis svakog od tri navedena pred-pristupna instrumenta, koja su obilježila pred-pristupnu fazu 10 novih članica.

**PHARE** - je prvenstveno bio namijenjen projektima koje su pripremali organi uprave zemalja korisnica u cilju vlastitog jačanja i bržeg napretka na putu ka članstvu u EU. Ovaj su instrument zemlje srednje i istočne Evrope počele koristiti još od 1990. godine. Tokom zadnjih godina, najveći dio utrošenih sredstava bio je korišten za pripremu *regija* ovih zemalja za prihvat podrške iz SF, tj. jačanje kapaciteta apsorpcije, kao i za taj proces vezanu izgradnju ukupne institucionalne infrastrukture<sup>17</sup>. PHARE program se sastojao od tri glavne komponente:

- *Programi na razini države* - koji su uključivali projekte što su za specifični cilj imali pripremu zemlje za članstvo u EU (uglavnom projekti namijenjeni državnoj upravi kojima se pomaže uvođenje **a.c.**). Drugi, bitan, dio, bili su investicijski projekti u sferi ekonomske i socijalne kohezije koji su za cilj imali testiranje struktura potrebnih za dalje uključivanje u programe finansirane iz SF;
- *Programi prekogranične saradnje* - koji su predstavljali pripremne programe za sudjelovanje u drugim inicijativama Zajednice (kao npr. INTERREG). Implementirani projekti, u okviru ovih programa, obično su bili investicijske prirode i provedbe u graničnim regijama;
- *Multinacionalni programi* - koji su služili kako bi se osigurala zadovoljavajuća podrška saradnji i pripremi AC za članstvo u EU;

---

<sup>17</sup> Kada su ove zemlje postale članice EU, ovaj je program zamijenjen - Zajedničkim regionalnim operativnim programom.

**SAPARD** - osigurava pomoć AC uz primjenu pravila veoma sličnim onim koji se primjenjuju u sistemu implementacije sredstava iz SF, odnosno DIS-a. Ovdje se radi o potpori Zajednice za razradu i provedbu *mjera* za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja u zemljama aplikantima iz srednje i istočne Evrope u pred-pristupnom razdoblju. Od zemalja koje su aplicirale tražilo se da pripreme razvojne planove za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja, na osnovu kojih je EC odobrila posebne programe namijenjene razvoju poljoprivrede i ruralnih područja, poznate upravo pod nazivom „Sapard”<sup>18</sup>.

**ISPA** - fond pruža pomoć AC u smislu odobravanja sufinansiranja prometne infrastrukture i projekata iz domena zaštite okoliša. Pravila za korištenje sredstava, postavljena su Uredbom o formiranju programa ISPA (1267/1999/EC). Kao prvi i osnovni korak, od zemalja korisnica je zatraženo da pripreme (referentne) programske dokumente (bazirane najvećim dijelom na zaštitu okoliša i prevenciju nj. daljeg zagađenja) u okviru kojih su se planirale konkretne projektne aktivnosti.

Slično kao i SAPARD, nakon pristupanja EU, i ovaj je program u bivšim AC, a sadašnjim članicama, zamijenjen operativnim programom pod nazivom „Infrastruktura”.

## 2007 - 2013

Kako smo već naznačili, postojeći instrumenti pred-pristupne pomoći, kao dio reforme EU politike za novi programski period 2007 - 2013, bit će zamijenjeni, odnosno, bolje reći, objedinjeni u novi, jedinstveni pred-pristupni instrument nazvan - **IPA**. O čemu se zapravo radi? Naime, u EU su shvatili da su, do sada korišteni instrumenti pomoći dosta složeni i da, na kraju, ne daju očekivane rezultate, pa se odlučilo cjelokupan proces objediti i pojednostaviti<sup>19</sup>. Tako će sada sve zemlje korisnici pomoći biti podijeljene u dvije kategorije, kao zemlje kandidati (CC) (Hrvatska, Turska) i potencijalne zemlje kandidati (Makedonija, Srbija i Crna Gora, Bosna i Hercegovina, Albanija). Procedure za CC će se modelirati u skladu s propisima SF, dok će se za ostale zemlje, pri implementaciji primjenjivati pravila tzv. „vanjske pomoći“. EC tako može pribjeći centraliziranom direktnom obliku upravljanja, centraliziranom indirektnom ili različitim stadijima decentraliziranog upravljanja, te zajedničkom upravljanju sa međunarodnim organizacijama. Osnovne komponente programa IPA odnositi će se na:

1. ospozobljavanje (institucionalnu izgradnju),
2. regionalnu i prekograničnu saradnju,
3. razvoj regija,
4. razvoj ljudskih resursa i
5. razvoj ruralnih područja.

Kako će ove komponente, također, imati i potrebu za fleksibilnijim pristupom u cilju promptnog zadovoljenja novih prioriteta, naglasak će biti stavljen na regionalnu saradnju i ekonomski razvoj. Što se tiče konkretne implementacije po pitanju tendera i ugovora, u istim će moći sudjelovati pojedinci i kompanije iz zemalja članica, Evropskog ekonomskog prostora, zemalja korisnica programa IPA i ENPI, kao i druge međunarodne organizacije.

<sup>18</sup> Od 2000. godine, ovaj su predpristupni instrument koristile mnoge zemlje bivše AC, da bi nakon pristupanja EU, ovaj instrument u sitim bio zamijenjen operativnim programom pod nazivom "Ruralni razvoj i poljoprivreda s više kultura".

<sup>19</sup> EC je 29. septembra 2004. godine odobrila Informaciju o instrumentima vanjske pomoći u okviru budućih finansijskih perspektiva za period 2007 - 2013, i četiri prijedloga propisa EC vezanih za nove finansijske instrumente. Prijedlozi propisa podneseni su Vijeću, kako bi ih Vijeće razmotrilo i odobrilo. Ovi prijedlozi, daju okvir nove "pojednostavljene političke i upravne (administrativne) strukture za pružanje pomoći od strane Zajednice, te programa saradnje". Komisija predlaže drastično pojednostavljinjanje instrumenata, potaknuto potrebom da se omogući koherentnost i dosljednost vanjskih postupaka, kako bi se uz raspoloživa sredstva i resurse postiglo što više željenih rezultata

Potencijalne zemlje kandidati će i dalje nastaviti dobijati pomoć za potrebe institucionalne izgradnje i demokratizacije, ekonomskog i socijalnog razvoja, regionalne i prekogranične saradnje i usaglašavanja sa pravnom stečevinom (acquis) Zajednice. CC će "primati istu vrstu pomoći, ali pored toga, i podršku u *ispunjavanju Kriterija za pristup i korištenje EU fondova*. Ova dodatna pomoć nije na raspolaganju zemljama potencijalnim kandidatima.

## Stanje u BiH – 2005/6

Sporazum o finansiranju aktivnosti u okviru programa „CARDS 2005“, potpisani u julu 2005. godine, između Vijeća ministara BiH i Delegacije EC u BiH, s obzirom na njegov iznos - 49,4 miliona €, predstavlja značajan korak u procesu korištenja pomoći EU. Dodijeljena sredstva su namijenjena izgradnji kapaciteta državnih institucija kako bi se omogućilo njihovo efikasno funkcioniranje, i kako bi iste postale pouzdani partneri međunarodne zajednice. Ovim Sporazumom namjerava se pružiti podrška procesima modernizacije i reformi u BiH u odnosu na sljedeće prioritete: stabilizacija demokratskih procesa, reforma javne uprave, izgradnja institucionalnih kapaciteta, ekonomski i socijalni razvoj.

Naime, 3,1 milion € dodjeljuje se za potrebe procesa demokratske stabilizacije – veći će se dio ovih sredstava iskoristiti za dodatnu podršku procesima reintegracije izbjeglica te razvoju slobodnih i nezavisnih medija. Ova podrška uključuje, prije svega, izgradnju kapaciteta Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, te podršku javnom radio-televizijskom sistemu. Iznos od 31,4 miliona € dodijeljen je za podršku procesima institucionalne izgradnje i reforme javne uprave, koji uključuju organizaciju obuka za sudije i tužitelje ali i restrukturiranje policijskih snaga u jedinstvenu državnu strukturu. Podrška će biti namijenjena i Agenciji za državnu službu, kreiranju fiskalne politike, sektoru statistike, sistemu indirektnog oporezivanja, kao i Direkciji za Evropske integracije. Dodatnih 14,4 miliona € dodjeljuje se za potrebe podrške ekonomskom i socijalnom razvoju, koja će se fokusirati na održivi ekonomski i regionalni razvoj, olakšavanje trgovine i ulaganja, zaštitu okoliša i obrazovanje. Podrška će, u okviru predmetnog programa biti osigurana i za: jedinstveni ekonomski prostor, razvoj SME, saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama u sektoru transporta, Uredu za veterinarstvo BiH, osiguravanje opreme srednjim školama, kao i za sistem visokog obrazovanja putem TEMPUS programa.

Kako smo već naglasili, BiH u procesu približavanja Evropskim integracijama, ima priliku koristiti programe koje finansira EU, ali sudjelovanje u istim zahtijeva i participaciju (odnosno finansijsko sudjelovanje) BiH, koje samo djelimično (u iznosu dd 0,5 miliona €), može biti pokriveno iz sredstava programa CARDS. Ovom aspektu se mora posvetiti posebna pažnja. Za razliku od programa CARDS, gdje se radi o dodjeli *grant* sredstava, u slučaju programa kao što je SAPARD, IPA itd. BiH ima obavezu da osigura izvjestan godišnji iznos finansijskih sredstava koja se utvrđuje za njeno učešće u ovoj vrsti programa (što iznosi minimalno 25% "članarine"), dok ostatak (maksimalno 75%) može da se, i dalje, osigura iz sredstava programa CARDS koja se dodjeljuju direktno u tu svrhu. Dakle, maksimalna sredstva koja se osiguravaju iz programa CARDS, a koja se mogu odrediti za ovu svrhu, ne mogu prelaziti 5% ukupne vrijednosti sredstava za konkretnu godinu.

Ako uzmemo u obzir iznos sredstava iz programa CARDS za 2006. godinu, dolazimo do računice da je za plaćanje "članarine" za BiH, predviđeno 3 miliona €, što znači da BiH treba dodatno osigurati još jedan milion € kao sopstveno učešće u članarini<sup>20</sup>. Sredstva uplaćena na ime "članarine" ne garantiraju stvarno finansiranje projekata koje bi BiH predložila u okviru izabranih programa. Moderni, uspješno pripremljeni i potvrđeni projekti mogu i sami osigurati još dodatnih sredstava, čak mnogo više nego što bi BiH platila na ime "članarine". Ovi projekti ne dobijaju 100% ukupnog iznosa potrebnih sredstava koja su potrebna za realizaciju istih, nego je potrebno osigurati sufinansiranje istih. Postoje dvije vrste sufinansiranja:

- sufinansiranje od strane BiH, na nivou općih programa, (plaćanje u obliku "članarine");
- sufinansiranje na nivou pojedinačnih programa.

Prema sugestijama Direkcije za Evropske integracije, pristupni plan BiH sredstvima pomoći EU, u smislu finansijskog učešća BiH, sadrži dvije opcije:

- *postepeni pristup programima* - 3 mil. € iz CARDS-a 2006 (plus milion € obaveznog sufinansiranja iz budžetskih izvora) koristilo bi se za pokrivanje troškova "članarine" za naredne tri godine, uključujući plaćanja za 2006, 2007. i 2008. godinu<sup>21</sup>.
- *direktno djelovanje* - 3 mil. € iz CARDS-a (plus dodatnih milion € sufinansiranja) do kraja 2006. godine koristilo bi se za godišnju "članarinu", tj. samo za 2006. godinu, dok bi sredstva za naredne godine bila osigurana iz drugih budućih programa. U tom slučaju BiH bi imala fiksnu obavezu da plaća članarinu za svaku narednu godinu i iz sredstava programa CARDS i iz državnog budžeta<sup>22</sup>.

Dakle, kako bismo što bolje iskoristili sredstva koja nam stoje na raspolaganju, bitno je što prije razviti kapaciteta za apsorpciju istih i finansijske mehanizme koji će nam omogućiti aktivno sudjelovanje u programima pomoći, što nas dovodi do prvog koraka u cijelokupnom procesu, a to je – *učenje na greškama drugih i analiza naučenih lekcija*. U tu svrhu, značajno je vidjeti kako su sve (teoretski) navedene stvari funkcionalne u zemlji, po mnogim parametrima, dosta bliskoj BiH - Slovačkoj.

## Iskustva Slovačke (u programima PHARE & ISPA)

Kratak osvrt na Slovačka iskustva u provedbi projekata sufinansiranih iz EU programa pomoći, najbolje je započeti objašnjenjem pojma - *Pristupno partnerstvo (AP)*. Riječ je o inicijativi EU, putem koje se zemlja kandidat podržava u nastojanju da razradi određen broj instrumenata kojima će implementirati konkretnе projekte u okviru programa pomoći koji joj stoje na raspolaganju. U slučaju Slovačke to su, između ostalog, ažurirani Nacionalni program za usvajanje pravne stečevine EU (**NPAA**), Pred-pristupna procedura fiskalnog praćenja i nadzora, Pred-pristupni Sporazum o organizovanom kriminalu, Nacionalni razvojni planovi (**NDP**), Strategije ruralnog razvoja, Državna strategija zapošljavanja, Planovi razvoja pojedinih (specifičnih) sektora privrede, te Planovi finansijskog sudjelovanja u sredstvima iz SF, nakon sticanja članstva, kao i Strategije provedbe programa ISPA i SAPARD, u pred-pristupnom

<sup>20</sup> U konkretnom slučaju, ukupan iznos (4 miliona) može biti godišnja "članarina" za BiH ili se može "podijeliti" na tri godine, što znači da u tom slučaju "članarina" iznosi 1,33 miliona eura.

<sup>21</sup> Ovo znači da bi ukupan godišnji budžet određen za "članarinu" iznosio 1,33 mil. €. U ovoj varijanti, 4 mil. € planirana za korištenje od 2006. godine iskoristila bi se za pokrivanje trogodišnjih obaveza u odabranim programima, u skladu sa čim bi BiH postepeno povećala svoje učešće u programima u periodu 2006 - 2008.

<sup>22</sup> Ova varijanta omogućava učešće u većem broju programa, ali istovremeno zahtijeva više sredstava iz državnog budžeta za sufinansiranje i, generalno, bolju pripremu državnih institucija i drugih učesnika koji učestvuju u procesu implementacije.

razdoblju. Paralelno sa izradom navedenih dokumenata, Slovačka se morala fokusirati i na izgradnju institucionalnih kapaciteta, što je značilo prilagođavanje i jačanje demokratskih institucija, javne uprave i organizacija koje imaju odgovornost u implementaciji zakonodavstva Zajednice, te kreiranje sistema upravljanja, ali i obučavanje i opremanje širokog spektra državnih službenika i dužnosnika, profesionalaca i relevantnih aktera iz privatnog sektora. Slovačka je oko 30% svih sredstava programa PHARE iskoristila za potrebe institucionalne izgradnje, i to naročito kroz proces tzv. "twinning" programa (programa razmjene stručnjaka ili doslovno „uparivanja“ sa identičnim institucijama iz zemalja članica EU), što se pokazalo kao presudno (u pozitivnom smislu, naravno).

## Proces programiranja

Prva faza implementacije svakog programa pomoći, polazi od programiranja utroška sredstava, odnosno objašnjenja koje AC dostavlja EC na odobrenje i usvajanje. U najkraćem, programiranje utroška sredstava obuhvata identificiranje i odabir projekata kao i sporazum između EC i vlasti AC o prijedlogu za finansiranje koji sadrži potpuni opis projekata i finansijska sredstva koja se dodjeljuju za svaki pojedinačno. Vladin ured (*Sektor za Evropske integracije*) i institucije zadužene za implementaciju planiraju i programiraju projekte koji se finansiraju ili sufinansiraju izvana na način koji osigurava brzu apsorpciju i maksimalan učinak, u skladu sa prioritetima AP i NPAA.

Cjelokupna faza programiranja svakog programa predstavlja proces kojim se odlučuje koliko će sredstava iz istog biti dodijeljeno svakoj od zemalja, te na koji će se način ta sredstva najbolje iskoristiti kako bi se ista što bolje pripremila za pristupanje EU. Budući da je ova faza programiranja (u konkretnom slučaju programa PHARE) Slovačkoj, od strane EC, predstavljena kao dio integrisanog (dakle samim tim i veoma bitnog) pristupa kojim se Slovačkoj pomaže u pridruživanju, ovo su vlasti iste veoma ozbiljno shvatile i na ovjeru (odobravanje) Upravnom odboru programa PHARE u Briselu uputile svoj **NDP**, kao osnovu za ulaganja u socijalnu i ekonomsku koheziju. Kako je već naznačeno, osim NDP-a, drugi dokument od krucijalne važnosti u ovoj fazi je **NPAA**, koji je, u stvari, predstavljao vremenski raspored konkretnih aktivnosti Slovačke u procesu priprema za pridruživanje EU. Ovim su se planom definisale vremenske odrednice i troškovi vezane za korake potrebne kako bi se Slovačka pripremila za članstvo, sa posebnim osvrtom na ljudske i finansijske resurse.

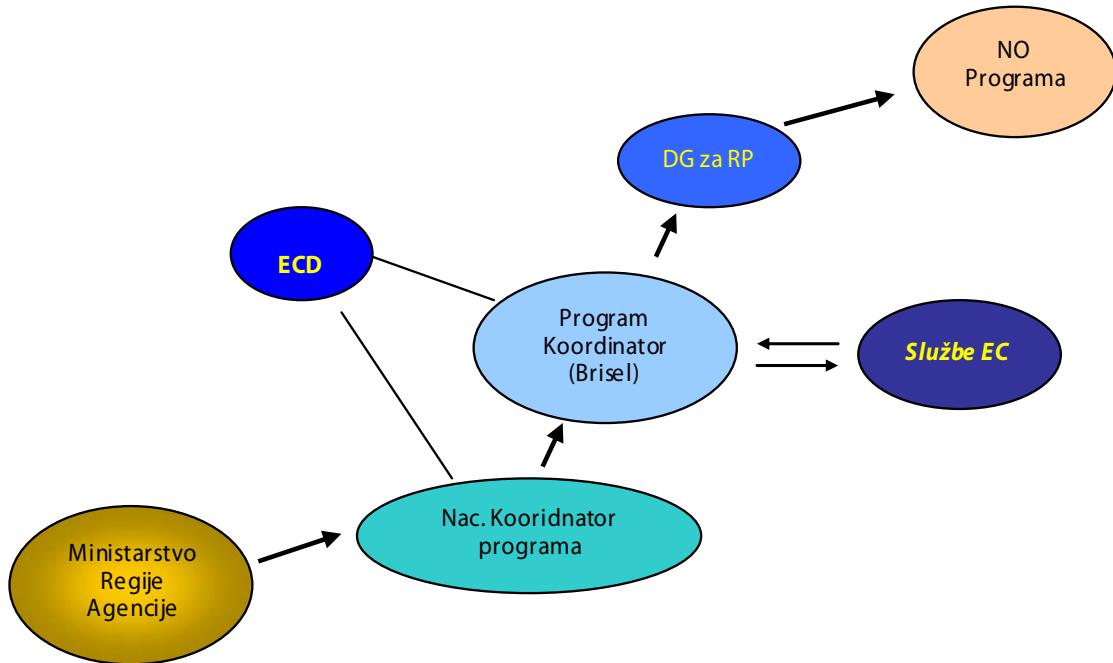
Slično kao i u drugim AC, Ured Vlade Slovačke je pripremio i preliminarni NDP, koji je predstavljao strateški okvir za komponentu socijalne i ekonomskog kohezije u okviru programa PHARE na nacionalnom nivou. Ovaj su dokument evaluirale službe EC (tzv. prethodnom ili *ex-ante evaluacijom*).

I kao što je na samom početku prvog poglavlja ovog dokumenta bilo riječi, preliminarni NDP, zajedno sa **SPD** predstavlja okvir, ne samo utrošak sredstava na nacionalnom, nego i na nivou prekogranične saradnje.

U slučaju programa PHARE (a slično je i sa drugim programima) nacionalni program se sačinjava jednom godišnje. Program se bazira na prioritetima za programiranje (na nacionalnom nivou), koji su definisani u **AP**. AP predstavlja proces dvostrukog programiranja – programiranje prioriteta koje je Slovačka sam sebi zacrtala na putu priprema za pristup EU, u odnosu na resurse koje ima na raspolaganju za tu svrhu. Sa druge strane, u cilju efektivnije provedbe cjelokupnog procesa, EC razrađuje tzv. **radni dokument**, temeljen na srednjoročnim prioritetima **AP**.

Radni dokument je osiguravao okvir za programiranje godišnjeg (PHARE) budžeta, što znači da mu je cilj bio ukazivati na područja u kojima EC od Slovačke očekuje da pri odlučivanju o vlastitom alociranju sredstava za pripremu projekata, u obzir uzme prioritete EC. Osim toga, očekuje se napredovanje po svim prioritetima iz AP, uključujući i kompletну reformu javne uprave, bez obzira na to osiguravaju li se finansijska sredstva iz budžeta EU ili ne.

Kao odgovor na *radni dokument*, Vlada Slovačke je sačinila Prijedlog za podršku programa PHARE, koji se temeljio na NPAA i preliminarnom NDP, koji je obuhvatao institucionalnu izgradnju, ulaganje u usaglašavanje sa **a.c.** i ulaganje u socio-ekonomsku koheziju. Nakon čega su uslijedile *diskusije* o programu (pregovori), da bi na kraju Ured Vlade Slovačke i predstavnici EC postigli sporazum o područjima za koja je kasnije i osigurana podrška. **Prijedlog za finansiranje**, koji predstavlja ključni programski dokument, sačinjavaju službe EC, nakon čega se od zemlje kandidata traži da podnese *detaljne opise* – skraćene projektne dokumente kao dodatnu podršku prijedlogu. Ovi opisi predstavljaju ključne dokumente za implementaciju. Prijedlog za finansiranje podnosi se na konsultacije službama i na mišljenje Upravnog odbora (PHARE) programa u kojem su zastupljene zemlje članice. Kada se dobije pozitivno mišljenje od Odbora, Komisija donosi Odluku o finansiranju, te se potpisuje Memorandum o finansiranju (FM), koji predstavlja zakonsku osnovu za implementaciju programa. Program se zatim implementira u skladu s odredbama iz *Opisa projekata*, odnosno u skladu s ključnim dokumentima za implementaciju. Projektna dokumentacija (konkretnog projekta) može se mijenjati u dogovoru sa šefom ECD, tokom trajanja samog programa, ali pod uslovom da ostanu dosljedna tekstu FM. Izmjene u Dokumentu o finansiranju mora, novom odlukom, odobriti EC. Na **slici 3.** (ispod) vidi se pojednostavljena shema toka programiranja.



Programiranje pomoći EU (što je bio slučaj i sa programom PHARE) vrše *Timovi EC* u Briselu, zaduženi, svaki pojedinačno, za određenu AC, a pod ukupnom koordinacijom *Program koordinatora* i *Generalnog direktorata za provedbu regionalne politike EU* (DG za RP). *Koordinator programa* (u Briselu) za svaku zemlju sačinjava **Prijedloge za finansiranje**, na osnovu opisa – skraćenog projektnog dokumenta koje podnosi **Ured nacionalnog koordinatora** u Slovačkoj. *Opis projekta* – skraćeni projektni dokument sastavljaju korisnici kojima su isti i namijenjeni u

bliskoj saradnji s koordinatorom programa na državnom nivou. U ovom procesu, veoma je bitno da korisnici u procesu predstavljanja vlastitih projektnih prijedloga, koriste metodologiju tkzv. logičke matrice (LFA) kako to predviđaju standardni formati EC. Ključni sudionici procesa programiranja utroška sredstava Slovačkoj, bili su Ured NAC, resornih ministarstava i/ili njihove regionalne strukture, te druge specijalizirane agencije. Ured NAC bi u ranom stadiju ciklusa programiranja, uz konsultacije sa program koordinatorom za određenu zemlju i ECD (u Bratislavi), razmotriti kakvu će vrstu obuke biti potrebno razvijati kod potencijalnih korisnika kako bi se pružila podrška stvaranju izvedivih i primjenjivih projektnih prijedloga, te se dogovoriti o neophodnoj kratkoročnoj pomoći namijenjenoj u tu svrhu. Kako bi se ova aktivnost odradila na što adekvatniji način, na raspolažanju NAC i korisnika, stoji i kratkoročna tehnička pomoć koju mogu osigurati program timovi zaduženi za zemlju, a sve kako bi se na to efikasniji način pomoglo korisnicima u identifikaciji i pripremi konkretnih programa i projekata. U dosta slučajeva ova se pomoć pruža iz (ili je rezultat inicijativa) postojećih programa. Ipak, osnovni najveći dio u pripremi projekta, kako bi osigurao vlastiti angažman i obavezu prema istom mora izvršiti sam korisnik.

Program (u ovom slučaju PHARE) koordinator za određenu zemlju u Briselu evaluira dostatnu kvalitetu opisa – skraćenog projektnog dokumenta, tako što osigurava poštovanje sljedećih principa:

- da su neposredni ciljevi projekta dosljedni ukupnom cilju za određeni sektor (*relevantnost*);
- u što većoj mogućoj mjeri prisutni mjerljivi pokazatelji postignuća koje je moguće provjeriti (*utjecaj*);
- da su rizici i prepostavke koje se odnose na projekt adekvatno definisane (*izvodljivost*);
- da su navedene i vremenski definisane sve aktivnosti koje treba preduzeti, a da bi se osigurao to veći učinak i uticaj projekta, (*uslovnost*);
- da su *input* i *output* (rezultati), potrebni za implementiranje projekta, dovoljno definisani (*definisanost*);
- da su aktivnosti za koje se osigurava podrška u cijelosti koordinirane s drugim pred-pristupnim instrumentima (*partnerstvo*).

U procjenjivanju i razmatranju (diskusiji) prijedloga konkretnih projekata koje su podnijeli korisnici, koordinator programa za određenu zemlju u Briselu, poziva se na stručno mišljenje kolega iz ECD, Program tima za Slovačku u Briselu, Jedinice za finansiranje i druge DG EC po sektorima, već prema potrebi. Kada je pripremljen, prijedlog za finansiranje, zajedno s opisima projekta obrađuju službe Komisije, na sljedeći način:

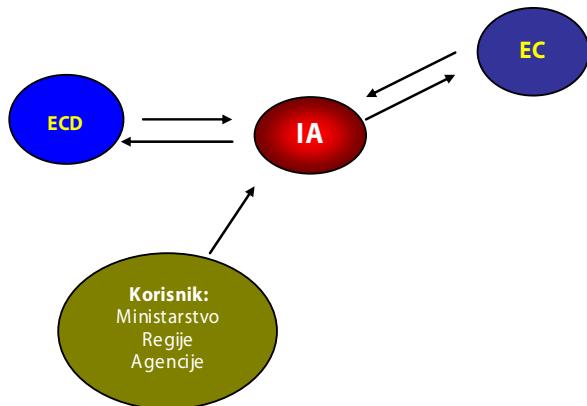
- voda tima upućuje prijedlog jedinici programa (PHARE), koja isti provjerava u smislu usaglašenosti sa "stalnim smjernicama", u saradnji sa Jedinicom za finansiranje;
- Program jedinica prijedlog, zatim, podnosi direktoru za Pred-pristupnu Koordinaciju;
- dokumentacija se, zatim, šalje se na međusobne konsultacije u službama te, paralelno s' tim, na prijevod na 21 službeni jezik;
- na kraju, se šalje Upravnom odboru programa (PHARE) u Briselu, u kojem su zastupljeni predstavnici zemalja članica, kako bi se konačno donijela odluka o odobrenju sredstava.

Ako odbor da pozitivno mišljenje na Prijedlog za finansiranje (bez opisa – skraćenog projektnog dokumenta), isti postaje nacrt Odluke EC koja ga paralelno šalje Kabinetu i Generalnom sekretarijatu na odobrenje, i Komesaru, koji ga potpisuje i kada dokument postaje formalno validan u smislu prava i obaveza.

## Implementacija

Implementacija odobrenih sredstava obuhvata sljedeće procedure natječaja i ugovaranja: preciznu definiciju opisa zadataka i dužnosti (institucionalna izgradnja) i tehničkih specifikacija (ulaganje) svakog projekta, kao i odabir ugovarača putem važećih programskih (PHARE) tenderskih procedura za nabavku usluga, opreme ili izvođenja radova. Provedba aktivnosti također uključuje i konkretnu realizaciju projekta, nadzor i procjenu, te vršenje isplata i reviziju. IA sa određenim nadležnostima, brinu se kako za tendere, tako i za implementaciju. Uspostavljena je tako da uređuje cijelokupan proces implementacije za jedan ili više projekata (ili programa). Ključna uloga IA je da se brine o administrativnim i finansijskim aspektima implementacije projekta, naročito knjigovodstvu, tenderima, ugovorima, plaćanjima, finansijskim zapisnicima i izvještavanju. Osoblje agencije mora poznavati sva pravila koja se primjenjuju u okviru određenog programa, što je prilično složen zadatak.

U svakom slučaju, korisnik pomoći, ko god to da bio (ministarstvo, vladino tijelo, agencija ili organizacija koja bi zastupala određenu regiju), čiji je projekat odobren Memorandumom o finansiranju (FM), u potpunosti je odgovoran za implementaciju projekta. Sam proces implementacije obuhvaća nekoliko faza, već prema tipu projekta ili uslugama, koje se finansiraju. Na *slici 4* (ispod) prikazana je shema pojednostavljenog, procesa implementacije:



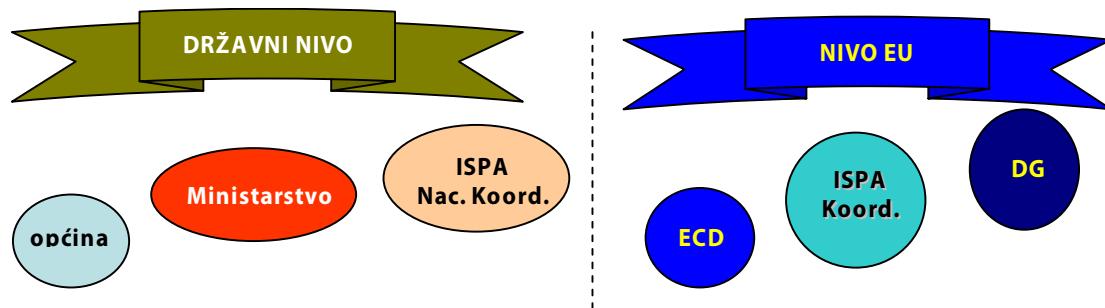
- Korisnik, opis zadataka ili tehničke specifikacije projekta, kao prilog FM, dostavlja IA;
- IA provjerava opise uslova i zadataka ili tehničke specifikacije, te ih dostavlja EC na odobravanje;
- nakon odobravanja, IA kreira **tenderski dosje** i traži od EC da objavi tender (na svojoj web stranici u Briselu ili ga objavljuje sama IA u lokalnim novinama);
- na osnovu poziva na tender, zainteresirani šalju ponude;
- IA organizuje tender u skladu sa priručnikom PRAG;
- kad je izvještaj o tenderu završen i kada ga odobri ECD, IA zaključuje ugovor sa dobavljačem, odnosno odabranom kompanijom.

IA je odgovorna za usklađenost sa pravilima o potrošnji sredstava, te direktno izvještava ECD o načinu provedbe tenderske procedure. IA podnosi, direktno, EC izvještaje o upotrebi sredstava, dok ova zadnja vrlo striktno nadgleda primjenu svih relevantnih procedura i uslova, naročito kroz proces odobravanja dokumenata kroz sve faze implementacije, kao i procesa revizije potrošenih sredstava.

S' obzirom da većina općina još uvijek nije imala dovoljno razvijene kapacitete za implementaciju velikih, infrastrukturnih projekata, za koje je Slovačka dobila sredstva na raspolaganje, Ministarstvo okoliša (i posebna IA uspostavljena unutar istog) je preuzeo ukupnu odgovornost za implementaciju većine projekata, uključujući i funkcije provođenja tendera i ugovaranja.

## ISPA

Proces apliciranja za sredstva iz programa ISPA je dosta složen i uključuje različite aktere kako na razini EU, tako i na razini države. S' toga možemo slobodno zaključiti da je uspjeh pRojektih prijedloga za finansiranje iz sredstava programa ISPA, rezultat intenzivne saradnje ključnih aktera po različitim nivoima odlučivanja. Pojednostavljen proces ključnih aktera u ovom procesu prikazan je na **slici 5** (ispod).



Kada se Odluka EC, konačno, postane FM (koji i dalje ne sadrži tkzv. Opise, odnosno skraćene projektne dokumente) šalje se zemlji kandidatu kako bi ga potpisali šef ECD (u ime EC) i NAC u ime same zemlje kandidata. Paralelno s' tim, pismenim putem, zemlja kandidat potvrđuje svoje obaveze u pogledu implementacije FM, a u skladu sa opisima projekta. Pored naznačenih subjekata, za sve proceduralne aspekte, nadležna je Jedinica za program (u ovom slučaju ISPA), dok je tekst projektnog prijedloga za finansiranje i dalje odgovornost (programskog) Tima zaduženog za određenu zemlju. Bilo kakve izmjene u tekstu mora, pod rukovodstvom vođe tima, napraviti Program koordinator za određenu zemlju. Nacionalni koordinatori i korisnici u zemljama kandidatima ostaju nadležni za tekst pojedinačnih skraćenih projektnih dokumenata.

## Ključni akteri

- Nacionalni ISPA koordinator zemlje kandidata;
- DG-i za: regionalnu politiku, okoliš, i proširenje EU;
- Upravni odbor EC za program ISPA;
- Ministarstva: prometa, okoliša, i finansija zemlje kandidata.

## Proces apliciranja

Proces je već shematski objašnjen na *slici 5*. Naime, prijedlog projekta inicijalno sačinjavaju nadležne općinske vlasti u skladu s Državnom program (ISPA) strategijom i legislativom EU koja se na njega odnosi. Nakon sačinjavanja prijedloga projekta, uključujući i sve potrebne informacije (*cost-benefit* analize, finansijske analize, ocjene utjecaja na okoliš i finansijskog plana), prijedlog se detaljnije razvija u bliskoj saradnji općina i resornih ministarstava (u slučaju programa ISPA, Ministarstva prometa i okoliša). Istovremeno se odvija bliska saradnja sa Program Koordinatorom EC zaduženim za tu zemlju i DG za regionalni razvoj (kao i drugim, mjerodavnim DG za okoliš). Nakon dokumentacije dobivene od strane općina, državna ministarstva provjeravaju prijedloge u odnosu na zahtjeve sektora, formulisane u državnoj listi prioriteta (tj. državne ISPA strategije), tehničkih standarda i direktiva EU.

Do vremena kada Ured NC za program ISPA primi elaborisani prijedlog konkretnog projekta, isti mora biti zadovoljavajuće kvalitete, što je osigurano ukoliko je održavana bliska saradnja sa predstavnicima EC tokom cijele pripremne faze, te se može podnijeti EC na ocjenu (o čemu se stara Uprava za program ISPA, DR za regionalni razvoj). Nakon formalne provjere aplikacije i projekta, isti se smatra «prihvatljivim», te unutar Komisije počinju međuresorne konsultacije. Općenito uvezvi, aplikacije se prihvataju (u dalju ocjenu) ako je projekt u skladu sa prioritetima koje određuje Pristupno partnerstvo i Državna strategija programa (u slučaju programa ISPA - zaštite okoliša), i ako sadrži sve potrebne informacije<sup>23</sup>. Međuresorne konsultacije obično dovode do dalje diskusije sa vlastima u zemlji korisnika, a za cilj imaju osiguranje saglasnosti svih nadležnih službi EC. Nakon toga, Upravni odbor EC za program ISPA, koji odlučuje o aplikaciji i pitanjima vezanim za FM (sastavljen od stručnjaka iz nadležnih ministarstava u zemljama članicama EU i koji se sastaje četiri puta godišnje), odlučuje o konačnoj sudbini projekta. Projekti se za prihvatanje moraju podnijeti najmanje dva mjeseca prije jedne od četiri radne sesije Odbora. Projekt pred Upravnim odborom programa ISPA predstavlja službenik DG za regionalni razvoj zadužen za određenu zemlju. Stoga je za uspjeh prijavljenog projekta – aplikacije, neophodna bliska saradnja Ureda nacionalnog koordinatora za određeni program pomoći (u ovom slučaju ISPA) i DG za regionalni razvoj. Nakon što EC i zemlja korisnik prihvate i potpišu FM, Ministarstvo finansija zemlje kandidata preuzima finansijsku kontrolu nad projektima u okviru programa ISPA, dok se konkretna implementacija istih provodi u okviru DIS-a.



Cjelokupna procedura programiranja utroška sredstava iz programa pomoći, preko aplikacije konkretnih projektnih prijedloga i implementacije istih, smješljena kao najbolji način da se AC adekvatno i efikasno pripreme za procedure i standarde strukturnih i Kohezijskog fonda, kako bi bile u stanju na najbolji način iste i iskoristiti jednom kada postanu punopravne članice EU.

<sup>23</sup> Europska komisija, 2000, Priručnik za ISPA, str. 19. [http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/ispa\\_en.htm](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/ispa_en.htm).

# RAZVOJ KAPACITETA APSORPCIJE

## Uvod

Cilj ovog dijela je da pojasni šta, u stvari, znači razvoj kapaciteta za apsorpciju sredstava iz fondova EU, te da analizira ulogu i uticaj UN-ove agencije za razvoj (UNDP) i regionalnih razvojnih agencija (RDA) u istom. Shodno tome, predmetna analiza se bavi sa dvije, relativno različite, vrste problematike:

- Kakva je potencijalna uloga RDA u procesu izgradnje kapaciteta na lokalnom nivou za apsorpciju sredstava EU (elaborirajući slučaj Slovenije)?
- Kako UNDP može na najbolji način pomoći državnim organima u raznim fazama procesa pristupa EU i realizaciji finansijske pomoći koja je dostupna u svakoj od njih (koristeći SWOT analizu) ?

U skladu sa naprijed naznačenim, proizlaze dva, relevantna zaključka:

**I** - razvoj u zemljama Zapadne Evrope jasno pokazuje da današnje RDA daju najveći doprinos djelovanjem kao važne umrežene organizacije koje funkcionišu tako što povezuju inicijative između privatnih i javnih partnera unutar regionalnog konteksta, što dovodi do bolje uprave, a samim tim i do neposrednog razvoja kapaciteta za apsorpciju sredstava iz EU. Pored toga, analiza pokazuje da je saradnja sa nizom drugih partnera od suštinskog značaja i zahtijeva efikasnu saradnju sa trgovinskim komorama, udruženjima malih i srednjih preduzeća, trgovinskim organizacijama i drugim subjektima koji su aktivni u srodnim oblastima na terenu, direktno (pozitivno) utiče na razvoj kapaciteta apsorpcije.

**II** - najrelevantnija pomoć koju UNDP može obezbijediti AC je utvrđivanje razvojnih praznina u nacionalnim strategijama razvoja, te usmjeravanje sredstava EU upravo na rješavanje problema sa tim u vezi, kako na državnom tako i na lokalnom nivou.



## Kapaciteti apsorpcije

Efektivnost fondova EU, uveliko se razlikuje od zemlje do zemlje (od regije do regije). Jedan od razloga za ovakve neujednačene rezultate je i to što su neki projekti regionalnog razvoja bolji od drugih i odabrani „dobro“, kako bi zadovoljili potrebe koristeći na najefikasniji način resurse ciljnih područja. Jednako značajan faktor je, međutim, sposobnost upravnih struktura zemlje da iskoriste sredstva iz fondova koja su im dodijeljena. Ovaj problem predstavlja poseban izazov za nove zemlje članice, koje imaju slabe administrativne kapacitete, a istovremeno su vjerovatni korisnici velikog dijela regionalnog finansiranja koje pruža EU. Dosada su se skoro sve nove zemlje članice, neke više, neke manje, suočile sa problemom (efikasne) apsorpcije sredstava iz strukturnih fondova. Kao osnovni razlog poteškoća ispostavio se faktor nedostatka iskusnog osoblja na državnoj, regionalnim i lokalnim razinama, kao i potreba za izgradnjom administrativnih kapaciteta po svim nivoima vlasti i odlučivanja. Suočeni sa prijetnjom mogućeg gubitka novca, u slučaju da njihov učinak nije zadovoljavajući, državne su vlade prisiljene priznati značaj dodjele sredstava za potrebe upravljanja sredstvima iz fondova EU. Prije rasprave o potencijalnim rješenjima problema, korisno je stvari razumjeti na adekvatan način i razjasniti određene definicije.

Vrednovanje efektivnosti utroška sredstava iz fondova EU mjeri se kroz **“stopu apsorpcije”**. Stopa apsorpcije poredi rezultate *ex-post* ulaganja iz sredstava fondova sa prethodno (*ex-ante*) određenim ciljevima. Dakle, stopa apsorpcije ilustrira kapacitete za iskorištavanje EU fondova, te se definiše kao iznos koji zemlja potroši kao postotak ukupnog iznosa sredstava iz fondova na raspolažanju.

*“Administrativna sposobnost apsorpcije”* definiše se kao sposobnost vlasti na centralnoj, regionalnoj i lokalnoj razini da pravovremeno pripreme prihvatljive planove, da odlučuju o programima i projektima, organiziraju koordinaciju među glavnim partnerima, da se nose sa administrativnim i poslovima izvještavanja koji zahtijeva EC, te da propisno finansiraju i nadziru njihovu implementaciju, izbjegavajući, u najvećoj mogućoj mjeri, svaki vid pronevjere.

Iako nove zemlje članice znaju da veliki dio fondova EU trebaju biti posvećeni u razvojne namjene, ove su zemlje pokazale začuđujuće malo interesa za *ex-ante* mjerjenje vlastitih stopa apsorpcije. Jedan od razloga zbog kojih nove zemlje članice propuštaju da pridaju zadovoljavajuću važnost upravljanja sredstvima iz fondova je taj što je proširenje bilo prvenstveno politički, a ne ekonomski proces.

Prije svega pak treba odrediti kako se može izmjeriti kapacitet apsorpcije. S' obzirom da ne postoji razvijen standard u vezi broja osoblja koje je potrebno za rad sa sredstvima iz strukturnih fondova u zemljama članicama, teško je dati bilo kakve konkretne izjave glede absolutnih brojeva potrebnog osoblja. Ipak, vrijedi pokušati identificirati ljudske resurse važne za rad sa sredstvima iz fondova. Ideja o stvarnom stanju („ne terenu“) može se nazrijeti iz odgovarajućih brojki u pet novih zemalja članica.

Apsolutna i relativna stopa apsorpcije sredstava fondova bit će viša, što je veće suglasje među prioritetima definisanim kroz SPD i CSF, mjerama koje iza istih stope, i što većem broju prethodno implementiranih sličnih ili istih projekata.

Ljudski resursi na raspolaganju za upravljanje sredstvima iz fondova					
	(1) Ukupna sredstva (strukturni + Kohezijski fond) u milionima EUR	(2) Samo strukturni fondovi u milionima EUR	(3) Ukupan broj osoblja (planiran za 2003. godinu)	(4)=(1)/(3) Ukupna sredstva iz fondova po službeniku	(5)=(2)/(3) Strukturni fondovi u milionima EUR) po službeniku
HU	2,847	1,852	1,967	1,45	0,9
CZ	2,328	1,490	672	3,5	2,2
SK	1,560	1,051	424	3,7	2,5
EE	618	342	532	1,2	0,6
SLO	405	237	102	4,0	2,3

Izvor: Horvat, Andrej "Absorption Problems in the EU SF"

Tabela daje poređenje iznosa dodijeljenih sredstava i planiranog broja osoblja u naznačenim zemljama za 2003. godinu. Ovo omogućuje izoliranje prosječnog iznosa sredstava kojima će se upravljati po jednom vladinom zaposlenom. Tabela npr. pokazuje, da što se tiče upravljanja sredstvima iz svih strukturnih fondova i kohezijskog fonda, jedan bi slovenački službenik zadužen za upravljanje, morao upravljati sa prosječno 4 miliona EUR, dok bi odgovarajući iznos u Estoniji iznosio „svega“ 1,2 miliona EUR.

Kako je već navedeno, teško je točno reći koji je broj osoblja potreban za upravljanje sredstvima iz fondova. Možemo ipak zaključiti kako se razmišljalo u svakoj od zemalja pri planiranju osoblja u proljeće 2003. godine, godinu dana prije pristupanja EU (01.05.2004). Kako se već može vidjeti iz tabele postoje velike razlike među zemljama koje su bile predmetom analize. Naravno, moglo bi se postaviti pitanje može li administrator u Sloveniji, Slovačko ili Češkoj sa uspjehom apsorbirati 4 ili 3,5 miliona EUR. Moglo bi se dakako, postaviti i pitanje nisu li možda Estonija i Mađarska precijenile potrebe za osobljem koje je potrebno za rad sa sredstvima koje dodjeljuje EU. Bilo kako bilo, bitno je shvatiti da kapacitet apsorpcije predstavlja novi uslov pri dodjeli sredstava iz fondova EU. Na temelju prošlih iskustava, EC je došla do zaključka kako zemlje imaju ograničene kapacitete za efikasnu apsorpciju vanjske podrške ulaganjima. Granica je u tom smislu postavljena na 4% GDP-a zemlje o kojoj se radi.

Opšta definicija - **kapacitet apsorpcije** je "razmjera u kojoj je zemlja sposobna u cijelosti, efikasno i uspješno potrošiti dodijeljene joj finansijske resurse iz fondova EU". **Stopa apsorpcije** se definiše kao "nivo potrošnje u odnosu na procenat od ukupnog iznosa sredstava iz fondova koji su na raspolaganju". Postizanje 100% stope apsorpcije znači da su sva sredstva koja su dodijeljena zemlji potrošena u cijelosti. Općenito gledano, kapacitet apsorpcije na razini države određuju tri osnovna faktora:

- iznosa sredstava iz fondova koji je dodijeljen (na osnovu % GDP-a);
- situacije u pogledu upravljanja – administracije;
- situacije po pitanju sufinansiranja iz javnog i privatnog sektora.

U skladu sa ova tri osnovna faktora, mogu se dati i tri definicije kapaciteta apsorpcije:

- 1) **Makroekonomski kapaciteti apsorpcije**, koji se mogu definisati i mjeriti u odnosu na GDP;
- 2) **Upravljačko-administrativni kapaciteti apsorpcije** koji se mogu definisati kao skup vještina i sposobnosti vlasti na centralnoj, regionalnoj i lokalnoj razini za pravovremenu pripremu prihvatljivih planova, programa i projekta, organiziranje saradnje među glavnim partnerima, nošenje s ogromnom količinom administrativne i papirologije vezane za izvještavanje koju zahtijeva EC, te propisno finansiranje i nadziranje implementacije, uz izbjegavanje pronevjera u najvećoj mogućoj mjeri;
- 3) **Finansijski kapaciteti apsorpcije**, koji se mogu označiti kao sposobnost sufinansiranja programa i projekta koji primaju finansijsku podršku od EU, planiranje i garantiranje udjela države u višegodišnjim budžetima, te prikupljanje ovih davanja od različitih partnera koji imaju interesa u određenom programu ili projektu.

Apsorpcija se, u krajnjoj liniji, svodi na iznalaženje dobrih projekata na koje će se dodijeljeni novac utrošiti na efikasan i uspješan (efektivan) način. Problemi sa apsorpcijom za pojedinačne prioritete i mjere (koje se planiraju preduzeti u cilju ostvarenja vlastitih ciljeva) prisutne su, ne samo u zemljama aspirantima za ulazak u EU, već i diljem same Unije. Ipak, problematične se situacije, u smislu apsorpcije, mogu razriješiti na direktn način, npr. relociranjem budžeta u druge mjere ili prioritete, koje su, u smislu trošenja finansijskih sredstava, efektivnije.

U takvim situacijama će iskustvo stečeno tokom godina uspješnog upravljanja programima pomoći razrješavanju problema apsorpcije. Ozbiljni se apsorpcijski problem javlja kada je nedovoljna potrošnja prisutna kod velikog broja mjera ili prioriteta u okviru već spomenutih SPD-a ili CSF-a, kao dokumenata od krucijalne važnosti u procesu pregovaranja sa EC oko sredstava koja će se dodijeliti oredenoj državi. U takvoj situaciji preusmjeravanje sredstava između mjera, prioriteta, ili u krajnjoj liniji između programa ne predstavlja adekvatno rješenje. Na kraju bi takva situacija mogla rezultirati vraćanjem sredstava EC. Očito je da takav ishod događaja nije poželjan niti za jednu od strana uključenih u proces. Dakle, ako se kapaciteti apsorpcije promatraju u svjetlu programiranja utroška sredstava iz fondova EU, trebalo bi pri tome imati na umu da je apsorpcija proces koji se sastoji iz više stadija, od kojih bi se tri mogla izdvojiti kao osnovna:

- **izgradnja** programske strukture fondova (broj prioriteta, njihov sadržaj, institucije koje će upravljati sredstvima, tijela koja su posrednici u procesu, krajnji korisnici, itd.);
- **dodjela i izvršenje** sredstava projektima od strane menadžmenta programa;
- **distribucija** (isplate) krajnjim korisnicima u različitim stadijima implementacije projekta.

Iskustva iz prethodnih programskih razdoblja ukazuju na to da prve godine implementacije nisu bile jednostavne ni za jednu od novih zemalja članica EU. Mnoge su vlade utvrđile kako institucije odgovorne za upravljanje sredstvima iz EU fondova treba unaprijediti, izmijeniti, ili čak i zamijeniti drugima. Neke zemlje su, kako bi poboljšale stanje, čak usvajale i nove zakone. Stoga je izgleda malo razloga da se od novih zemalja članica očekuju visoke stope apsorpcije. Tri su aspekta vezana za razvoj kapaciteta apsorpcije na regionalnom i lokalnom nivou, koje vrijedi razmotriti na detaljniji način.

**Regionalna ekonomska situacija** – odnos između apsorpcijskog kapaciteta i regionalne ekonomske situacije je paradoksalan. Čini se da u praksi manje razvijeni regioni imaju najviše poteškoća u apsorpciji sredstava. Istovremeno, ovi regioni teoretski zahtijevaju najviše finansijske pomoći za restrukturiranje i preoblikovanje regionalne ekonomije. Osnovni razlozi za ovaj paradoks leže u dva druga faktora koji objašnjavaju regionalni apsorpcijski kapacitet, što je obrađeno niže u tekstu.

**Upravno-administrativni kapaciteti na regionalnom nivou** – Iskustvo iz protekle decenije u svim bivšim AC pokazuje da je utrošak relativno malih iznosa pomoći programa PHARE, na regionalnom nivou, prouzrokovao ozbiljne poteškoće, jer su upravo jedinice centralnog nivoa vlasti (ministarstva) upravljače najvećim dijelom ove pomoći. Općenito, u smislu programiranja, administrativno-upravni kapaciteti apsorpcije, na regionalnom nivou, ograničeniji su nego na državnom nivou. Regionalni programski dokumenti se, generalno, sporije pripremaju, te je potrebno više korekcija, izmjena, specifikacija i dopuna nego kod državnih programa. U mnogim slučajevima, redoslijed procedura u državnom i regionalnom programiranju nije sasvim jasan, što uzrokuje dalju neefikasnost. U NMS, AC ali i „starim“ zemljema članicama, proces programiranja se nedovoljno koristi kao sredstvo mobilizacije resursa.

**Regionalni kofinansijski kapaciteti** – zavisi ne samo o stvarnim (realnim) kapacitetima, već mnogo više o volji raznih partnera od kojih se očekuje da daju svoj doprinos, kao i o tehničkim i institucionalnim mogućnostima udruživanja sredstava. U većini AC, volja za davanjem doprinosa projektima, kojima upravljaju druge organizacije prilično je mala. I ministarstva i lokalne vlade nerado vrše transfere budžetskih resursa drugim organizacijama nakon što su njima dodijeljena. Pored toga, horizontalni transferi su neuobičajeni u ovim zemljama. Uobičajen način transfera resursa je vertikalni (priklpljanje i redistribucija sredstava između različitih nivoa u administrativnoj hijerarhiji). Lokalne vlade nerado daju doprinose, pa čak nerado i prikupljaju horizontalne doprinose, što nas dovodi do činjenice da je garantirati lokalne doprinose teže u regionalnom kontekstu nego u državnom, iz jednostavnog razloga što je manevarske prostor mnogo manji.

U većini novih zemalja članica (NMS), isplate koje im je prebacila EU iznosile su manje pod 2% ukupnih sredstava namijenjenih za potrošnju (2004. godine). Ovakva je niska razina apsorpcije nastala i pored činjenice da je EU uložila velike iznose novca u institucionalnu izgradnju tokom pre-prištupnog razdoblja. U novim zemljama članicama, institucije uključene u upravljanje sredstvima iz (strukturnih) fondova, uključujući i institucije zadužene za menadžment, isplaćivanje, te posredovanje, nisu organizovane dovoljno kvalitetno.

Nadalje, kombinacija EU procedura i nacionalne legislative u ovim zemljama suviše je komplikovana, a osoblje zaduženo za administraciju nedovoljno motivisano. Uprkos značaju ljudskih resursa za uspješnu apsorpciju sredstava iz fondova EU, NMS imaju posebne probleme u smislu kapaciteta osoblja koje se bavi ovom problematikom. Preveliki broj osoblja zaduženog za upravljanje sredstvima, obučeni u okviru programa PHARE, iz državne službe, „izvukla“ su obećanja uspješnije i profitabilnije karijere u privatnom sektoru ili institucijama EU u Briselu.

Rezultat takvog stanja – nedostatak iskusnog i dobro obučenog osoblja - mogao bi biti jedna od najozbiljnijih prepreka za ostvarivanje boljih rezultata na državnoj razini. Problemi sa apsorpcijom u NMS mogu prouzrokovati gubitke, te ozbiljno nauditi nastojanjima da se u EU postigne ekonomska i socijalna kohezija. Empirijski rezultati u "starnim" zemljama članicama, iz prethodnog programskog perioda, sugeriraju kako razmjere problema sa apsorpcijom mogu biti iznimno velike. U slučajevima poput traženja dobiti, protekcionizma ili rigidnosti tržišta, transferi mogu čak imati jasan i izravan negativan utjecaj na ekonomski rast i stvarne promjene na terenu. Dakle, iskustvo iz prethodnih finansijskih perioda ukazuje na to da administrativni kapaciteti i druge vrste kapaciteta apsorpcije određene zemlje, uglavnom zavise o političkoj volji u samoj zemlji. Politička elita će obično učiniti sve što je neophodno kako bi se ispunili zahtjevi EU i kako bi se izvukla korist, ali ako je situacija drugačija (u smislu političke nevolje da se stvari promijene) situacija se može veoma zakomlikovati. Kapacitet apsorpcije tako postaje pitanje političke volje, u smislu prilagodbe finansijskih resursa iz budžeta same države zahtjevima strukturne politike. Vlada ima interesa dodijeliti novac za uspostavljanje novih institucija koje bi unaprijedile kapacitete apsorpcije, jer će one „otvoriti vrata“ za slobodan ulazak novih sredstava iz EU.

Međutim, tehnička pomoć pružena prije 2004. godine, kako bi se unaprijedili administracijski kapaciteti NMS (a tadašnjih AC), na žalost, nije bila dovoljna kako bi se iste pripremile za odgovornosti koje su ih kao zemlje članice imati u odnosu na sredstva koja će dobijati iz SF.

„Twinning“ programi pomoći, odnosno saradnja sa odgovarajućim istovjetnim institucijama iz EU, u okviru koje su iz zemalja članica u pred-pristupnom periodu slani savjetnici u AC, pokazali su se kao korisno sredstvo, ali su potrebni i dugoročni angažmani. Nažalost, nije realistično tražiti od starih zemalja članica da svoje vlastite stručnjake prepuste novim zemljama članicama na duži vremenski period.

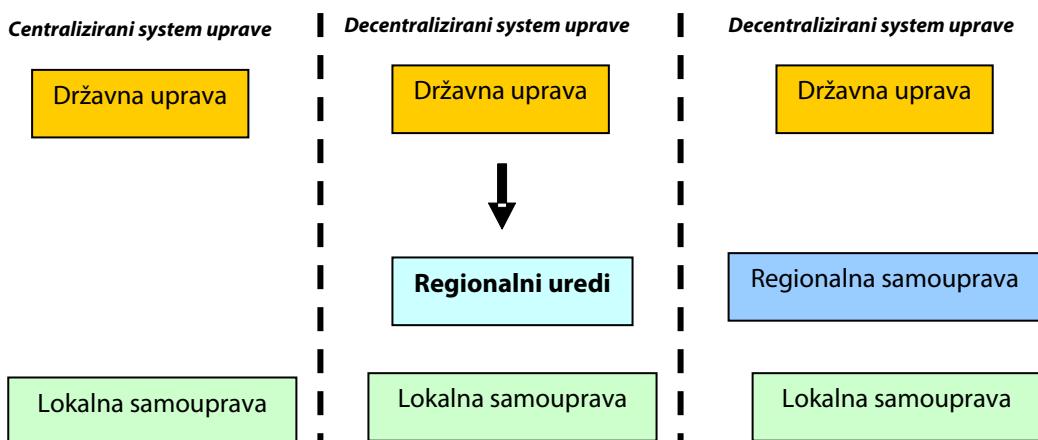
I dok je ovo poglavlje razmatralo problematiku razvoja kapaciteta apsorpcije na *regionalnom nivou*, radi činjenice da se jedan dio fondova EU mora apsorbirati na regionalnom nivou (u okviru regionalnog operativnog programa), ili kao dio regionalnih prioriteta i mjera (u slučaju SPD), u idućem se poglavlju bavimo ulogom regionalnih razvojnih agencija (RDA) u jačanju kapaciteta apsorpcije, pogotovo na lokalnom nivou. Razlog za bavljenjem ovom problematikom (odnosno analizom ove fenomenologije) je dvojak. Prvo – u BiH RDA su stvarnost i u budućnosti će se njihova uloga samo povećavati. Drugo – iskustva iz EU, a i BiH vrlo bliske Slovenije, ukazuju na bitnost djelovanja RDA po svim nivoima vlasti. Iz ova dva razloga, smatrali smo za shodno posvetiti vrijeme i pažnju analizi ove tematike.



## Uloga RDA u razvoju kapaciteta apsorpcije

Počevši sa izvjesnim brojem pilot projekata, EC je, s' obzirom na činjenicu da je bila aktivno uključena u pružanje podrške inicijativama lokalnog ekonomskog razvoja u BiH, kreirala širi program regionalnog ekonomskog razvoja u cijeloj BiH, koji se zasniva na pet ekonomskih regija, a sa njima odgovarajućih pet RDA. Cilj inicijative EU bilo je unapređivanje ekonomskog okruženja u cijeloj zemlji kroz integrисани regionalni pristup, te stvaranje okvira za održivi ekonomski razvoj u BiH, koji bi bio sličan sistemima podrške regijama u EU.

Uloga koju RDA imaju u domenu razvoja kapaciteta apsorpcije na lokalnom nivou razlikuje se od zemlje do zemlje. Njihova uloga zavisi o brojnim faktorima od kojih su najvažniji (1) sistem uprave, a posebno uloga regionalnih administracija i (2) samoj vrsti RDA (da li se radi o ustroji odozgo prema dole ili odozdo prema gore). Slika ispod daje pregled tri postojeće vrste sistema uprave, u čijem kontekstu RDA posluju u zemljama EU.

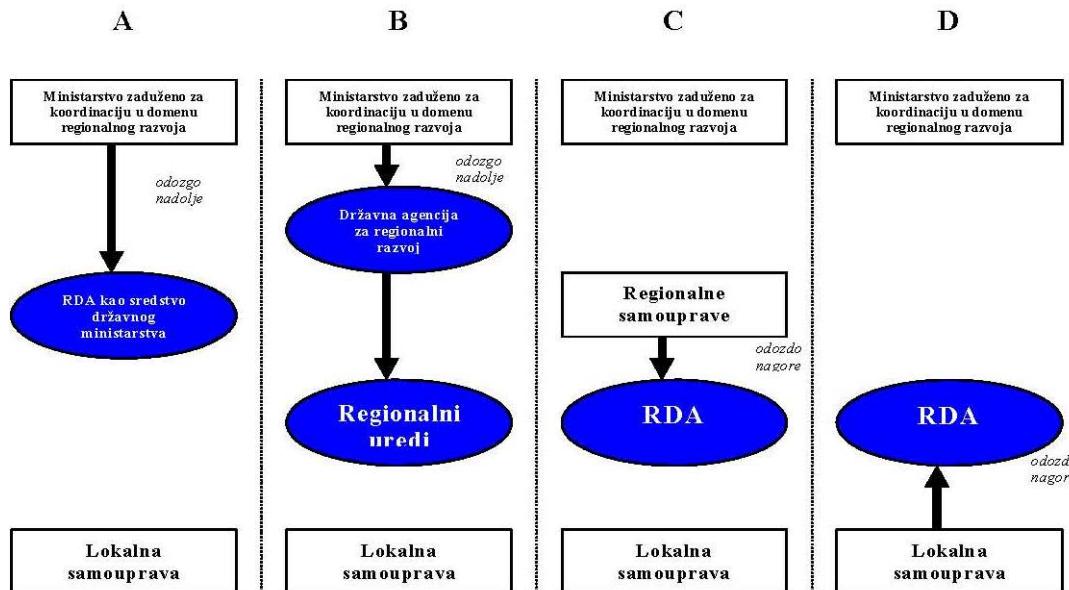


U **centralizovanim sistemima uprave** ključnu ulogu u implementaciji regionalnih razvojnih politika, uključujući i implementaciju programa koji se finansiraju iz strukturnih fondova, igraju institucije centralne vlasti. U svim zemljama članicama EU centralna vlada ima ključnu ulogu po pitanju SF, prije svega u pregovaranju sa službama i tijelima zaduženim za implementaciju, ali i u superviziji formulisanja strategije i programa, troškova, te u procesima praćenja i evaluacije. U nekim zemljama je ovakva uloga centralne vlasti ipak naglašenija nego u drugim, što je posebno bio slučaj u zemljama iz domena **Cilja 1**, poput Irske, Portugala i Grčke koje karakterizira jaka središnja uprava (prije zadnjeg proširenja i ulaska novih 10 članica).

U zemljama poput Švedske, Francuske i Velike Britanije na djelu je **dekoncentrisani (teritorijalno distribuirani) decentralizirani sistem uprave**. U ovakovom slučaju centralna uprava ima svoje regionalne uredi. Ovi uredi imaju funkciju glavnih tijela zaduženih za implementaciju, te preuzimaju vodeću ulogu u upravljanju samim programom pomoći. Predstavnici centralne vlade u regijama (poput regionalnih prefektura u Francuskoj ili vladinih ureda u Engleskoj) predsjedaju nadzornim odborima i donose konačne odluke po pitanjima vezanim za finansiranje.

U zemljama sa **decentralizovanim sistemom uprave**, regionalni nivo uprave igra daleko značajniju ulogu. U takvom je sistemu implementacija programa koji se finansiraju iz SF u cijelosti ili većim dijelom prenesena na regionalne vlasti. Ovakva situacija se može naći u državama federalnog uređenja poput Njemačke, Austrije i Belgije, ali i u nekim zemljama koje nemaju federalno uređenje,

kao što su Danska, Finska, Holandija i Švedska, gdje postoji visok nivo regionalne autonomije (na razini **NUTS II**), i gdje programima uveliko upravljaju i kontrolišu regionalne vlasti. Kako bi se razumjela uloga koju RDA imaju u različitim sistemima uprave, kako je već opisano, potrebno je razumjeti različite modele i vrste RDA koje postoje u Europi. Pregled i pojašnjenje dajemo na sljedećoj slici i u tekstu ispod.



- **Model A** - RDA predstavljaju direktnе instrumente državnih ministarstava nadležnih za regionalni razvoj. To je pristup od viših ka nižim instancama (odozgo-nadole), u kojem se RDA mogu smatrati regionalnim uredima centralnog nivoa državne uprave, odnosno produženom rukom ministarstva<sup>1</sup>.
- **Model B** - regionalnim razvojnim politikama koordinira agencija za regionalni razvoj na državnoj razini koja djeluje kao produžena ruka ministarstva. Agencija ima svoje regionalne uredske. Ovakva organizacija također predstavlja model „odozgo – nadole“<sup>2</sup>.
- **Model C** – RDA načelno predstavljaju instrument (organ) regionalnih uprava. Primjeri ovakvog modela se mogu naći u Holandiji. Iako su RDA inicijalno oformljene kao instrument državnog Ministarstva ekonomskih poslova, vremenom je uloga ministarstva značajno smanjena, te sada RDA djeluju u bliskoj saradnji s pokrajinama, i koriste se kao regionalni instrument regionalnog razvoja.
- **Model D** – RDA predstavljaju rezultat inicijativa od nižih ka višim instancama, odnosno „odozdo-nagore“. Dakle, radi se o inicijativama koje potiču od lokalnih samouprava, često u saradnji s drugim lokalnim i regionalnim partnerima. U ovakvome modelu RDA često predstavljaju rezultat djelovanja privatnoga sektora. Primjeri ovakvoga pristupa mogu se naći širom EU. Za takvu je vrstu RDA tipično to što su „ad-hoc“ karaktera, gledano iz perspektive države (dakle neke regije imaju svoje RDA, a neke ne), kao i odsustvo koordinacije sa državnog i/ili regionalnog nivoa uprave.

Pored naznačenih, u praksi paralelno mogu postojati i djelovati i drugi (različiti) modeli. U smislu implementacije konkretnih aktivnosti na terenu (odnosno korištenja sredstava SF), možemo razlikovati tri osnovne aktivnosti:

- kreiranje – formulisanje programa;
- upravljanje programom - implementacija;
- implementacija konkretnih projekata.

Uloga RDA u domeni formuliranja i implementacije programa iz SF dosta je ograničena. Činjenica je da RDA i dalje u najvećoj mjeri djeluju na nivou konkretnih projekata, jer je u zemljama članicama EU **formulisanje programa** zadatak koji, po svojoj prirodi, predstavlja jedno od glavnih pitanja kojima se

<sup>1</sup> Primjer ovakvog pristupa je slučaj *Shannon Development* u Irskoj, gdje je upravni odbor RDA imenovan od strane ministra za preduzetništvo i zapošljavanja, nakon konsultacija s ministrom finansija i ministrom trgovine i turizma.

<sup>2</sup> Primjer ovakvog modela je *NUTEK* u Švedskoj.

bave ministarstva ili agencije na državnoj razini u centralizovanim, a regionalne uprave u decentralizovanim sistemima uprave. U praksi je uloga RDA u tom smislu uglavnom savjetodavna, te su iste samo jedan od partnera u procesu konsultacija. Među zemljama članicama još uvijek nema poznatih primjera u kojim bi RDA autonomno koordinirale proces razvoja regionalnih strategija za potrebe SPD-a. Važan razlog koji stoji iza ovog je činjenica da RDA ne posjeduju *politički mandat* potreban za određivanje strateških direktiva i prioriteta, kako za regije, tako i za ključne katere na nivou iste.

I u procesu **upravljanja programom/ima**, glavna je uloga rezervisana za ministarstva ili agencije na državnoj razini, u slučaju centralizovanih, ili za regionalnu upravu u slučajevima decentralizovanih sistema uprave. Formalna uloga RDA je najčešće ograničena, ili je čak nemaju uopšte. RDA, ponekad, imaju predstavnika u nadzornom ili upravnom odboru programa, te imaju *ulogu savjetnika*. Međutim, ima primjera gdje su institucije bilo uprave na državnoj ili regionalnoj razini, delegirale (dio odgovornosti) upravljanja programom na RDA.

Međutim, s' obzirom na tekuće procese decentralizacije upravljanja programima koji se finansiraju iz SF, te činjenice da RDA nemaju političkog mandata, za programske je period 2006 – 2007. godine predviđa se smanjenje nadležnosti RDA, te istovremeno povećanje značaja uloge regionalnih uprava (pokrajina) u upravljanju programima (pogotovo onih namijenjenih ispunjavanju **Cilja 2**).

Iskustva pokazuju da je uloga RDA u implementiranju programa iz SF obično najznačajnija na **nivou projekta**. Na tom nivou, RDA, širom EU, igraju značajnu ulogu u formulisanju i identifikaciji projektnih prijedloga koji zadovoljavaju uslove za podršku iz SF. Ovu ulogu RDA izvršavaju u okviru svojih ovlasti, gdje RDA djeluju kao direktni promotori projekta, ili tu zadaću obavljaju za potrebe lokalnih samouprava i drugih partnera u regiji.

Kakvu će ulogu RDA imati u navedenim fazama provedbe konkretnih aktivnosti na terenu, uveliko zavisi i od njihovog statusa, što je od posebnog značaja u pogledu pitanja odnosa privatnih i javnih funkcija. RDA u modelima A, B i C obavljaju javne funkcije, te su u nekim slučajevima i organizacije (organi) javnoga/državnog sektora, što je posebno slučaj kod onih RDA koje je uspostavila državna ili regionalna vlada i gdje se iste finansiraju iz javnih sredstava. Vrlo često je, u takvim slučajevima, državna ili regionalna uprava zastupljena, kroz svog predstavnika, i u odboru RDA. Značajna posljedica takve situacije je *institucionalizirano povjerenje* između javne uprave i RDA, što rezultira povjerenjem vršenja zadataka iz domena javnog sektora, s' obzirom da iste uživaju političku podršku državne ili regionalne uprave.

Međutim, širom EU primjećuje se trend „distanciranja“ RDA i državne uprave, tako da RDA, u sve većoj mjeri, imaju načina da generišu vlastite prihode i djeluju kao privatna preduzeća, uz različit nivo zadataka iz domene javnog sektora (koje i dalje obavljaju) i finansijske potpore iz istog. Sve navedeno dovodi nas do zaključka da se smanjuje uloga RDA kao javnih institucija. Većina RDA u EU su danas društva sa ograničenom odgovornošću. Drugim riječima, između RDA i menadžmenta programa koji se finansiraju iz SF postoji *ugovorni odnos*, te se u tom svjetlu treba i posmatrati moguća saradnju sa istim po pitanju provedbe konkretnih aktivnosti na terenu, vezanih za utrošak sredstava programa pomoćia (a ubuduće i SF) EU, koji nam stoje na raspolaganju.

## RDA u EU

Kao što je već naznačeno u prvom dijelu ovog dokumenta, problem apsorpcije kao takav ne predstavlja „neki bitan prioritet“ u aktivnostima većine zemalja članica EU, iako *apsorpcija* predstavlja „određeni problem“ (prije svega u toku implementacije konkretnih programa pomoći). U skoro svim slučajevima prijetnju nedovoljne potrošnje, vremenom, rješavaju menadžeri programa. Na kraju, niske apsorpcijske stope nisu ni u cijem interesu, bilo da se radi o regionima, zemljama članicama ili samoj EC. Ukoliko se ne bi bilo u stanju riješiti problem nedostatka apsorpcije, na kraju bi se moglo doći u situaciju u kojoj bi se i samo opravdanje fondova EU (a pogotovo SF) moglo dovesti u pitanje.

Realokacija sredstava između mjera, prioriteta ili na kraju čak i između programa, obično uspijeva da održi apsorpciju na željenom nivou. Međutim, prije nego se realizuje ovakva situacija, mora se provesti dosta kreativnih i efikasnih aktivnosti programskog menadžmenta. Da bi se to uradilo, važno je razumjeti šta tačno znači implementirati projekte u okviru određenih programa, da se ne bi desila eventualna implementacija konkretnih mjera (posebnih projekata) bez programske osnove, što je bio slučaj u Sloveniji, prilikom implementacije programa prekogranične saradnje u okviru programa PHARE. Da bi se RDA što bolje „iskoristile“ u procesu implementacije konkretnih aktivnosti finansiranih iz fondova EU, bitno je sagledati spektar djelovanja (i mogućnosti angažmana) istih. Kako se već dalo zaključiti iz prethodnih paragrafa, RDA tradicionalno karakterišu dvije različite strukture:

**Odozgo nadole** - Ova vrsta RDA teži da bude koncentrirana u slabo razvijenim regionima. RDA koje djeluju odozgo nadole ponekad imaju širi mandat i mogu funkcionisati kao instrument sektoralne ekonomske politike (Škotska, Irska). Inicijativa se javlja '50-tih godina kada centralne vlade koriste RDA kao instrument jačanja ekonomske strukture slabo razvijenih regiona (što je bio slučaj u Holandiji, Francuskoj - DATAR, Škotskoj - Scottish Enterprise, Irskoj - Shannon Development, itd.).

**Odozdo nagore** - RDA koje djeluju odozdo nagore teže da budu ujednačeno raspoređene na teritoriji i nisu striktno vezani za problematične regije. U ovom slučaju RDA djeluju kao koordinatori aktivnosti lokalnih i regionalnih aktera, a za krajnji cilj imaju promociju razvoja područja u okviru kojih djeluju. Primjeri inicijativa odozdo nagore uključuju nekoliko francuskih agences de développement, belgijskih GOM i danskih regionalnih razvojnih organizacija.

Strukturalna sredstva EU došla su na „scenu“ sa svojim posebnim institucionalnim strukturama koje se značajno razlikuju od zemlje do zemlje. Kao posljedica svih ovih događanja, broj učesnika u regionalnom razvoju se povećao za nekoliko godina. Njihov nivo aktivnosti varira između različitih regiona i ovisi o konkretnoj institucionalnoj, razvojnoj i finansijskoj situaciji područja općenito. Kao posljedica toga, postalo je teže razlikovati RDA od drugih ekonomske razvojne aktera i agencija, međutim potreba za koordinacijom između ekonomskih aktera se povećala.

Iz tabela navedenih u daljem dijelu teksta (posljednja stranica ovoga poglavlja) jasno se vide određene razlike karakteristika i djelovanja RDA širom EU. Na primjer dok u keltskim regijama (Škotska i Irska) postoji tjesna koordinacija sa centralnim nivoima vlasti, u drugim to nije slučaj; sa druge strane u Francuskoj postoji značajna razlika u veličini i finansijskim resursima između RDA koje podržava vlada i RDA koje su osnovale regije, itd. Međutim, u većini članica, postoji jedna zajednička karakteristika a to je da su RDA sve više orijentisane prema regijama u kojim su locirani. Ovakva orientacija djelomično proističe i iz sve većih obaveza samih regija, koje od istih traži EC, u odnosu na nivo centralne vlade. Drugim riječima, RDA postaje sredstvo djelovanja ne samo u okviru regije u kojoj se nalazi, već i same regije kao subjekta. Regije daju doprinos u značajnoj mjeri finansiranju RDA u Francuskoj, Njemačkoj, Holandiji, Belgiji itd. Na drugim mjestima, RDA se u osnovi kontrolisu i finansiraju od strane centralnih vlada. Zbog javne funkcije većine RDA, uključenost privatnog finansiranja je, u ovom smislu, ograničena.

## Veličina i zadaci

Veličina RDA značajno varira. Tako da se najveće RDA se mogu naći u Škotskoj (1200 uposlenika) i Irskoj (380 uposlenika), dok npr. u Francuskoj, Njemačkoj i Engleskoj, veličina u značajnoj mjeri zavisi o razvojnem statusu regije (slabo razvijen ili ne). Flamanske i Holandske RDA su srednje veličine (30 - 60 uposlenika). Koristeći strukturu Holandskih RDA kao polazište, razlikujemo tri šire kategorije zadataka koje iste provode: **1) razvoj**, **2) promovisanje preduzeća i investicija**, **3) finansijsko učešće**. Kako realizacija ovih zadataka varira između i unutar zemalja vidi se najbolje iz Tabele III (koja se nalazi na kraju ovog poglavlja).

**Razvojne zadatke** realiziraju sve RDA, ali svaka od njih stavlja naglasak na posebne aktivnosti – savjetodavna podrška za SME; podsticanje inovacija i novih aktivnosti; formiranje klastera; razvoj i operacionalizacija poslovnih subjekata i industrijskih područja; razvoj infrastrukture; promovisanje turizma (što je posebno izraženo u slučaju Irske); obuka nezaposlenih (slučaj Francuske i Škotske); savjetodavna podrška prostornom planiranju (slučaj Belgije i Francuske); konsultantske usluge (Irska, Škotska), itd. Imajući u vidu ograničene kapacitete i resurse, većina RDA su postale selektivne u vrsti

aktivnosti koje preduzimaju, što se, također, odnosi na posebne ekonomске sektore i konkretnе individualne projekte. Međutim sve više se traži saradnja sa partnerima (privatni sektor, vrlada, finansijeri, itd.) u cilju realizacije širih regionalnih razvojnih ciljeva. Na isti način, povećava se bitnost djelovanja RDA na razvoju i upravljanju aktivnostima koje se odnose na smještaj poslovnih subjekata i industrijskih lokacija, pogotovo u manje razvijenim područjima, što, u jednu ruku, omogućava agencijama da djeluju kao svojevrsni inkubatori.

RDA su skoro bez izuzetka aktivne u oblasti ***promovisanja novih poslovnih subjekata i investicija***, u smislu da: sarađuju sa nacionalnim/stranim agencijama za direktne investicije (primjeri ovoga su RDA u Holandiji i Engleskoj koje aktivno sarađuju sa državnim agencijama za strane investicije i to na ugovornoj osnovi). Određene aktivnosti RDA u EU idu tako daleko da, u nastojanju da odigraju što proaktivniju ulogu, mogu imati i vlastite ugovore sa stranim zemljama. Sve popularniji instrument djelovanja je korištenje tkzv. "ambasadora", regionalno lociranih stranih investitora koji mogu promovisati region (i to kao dio njihovih redovnih poslovnih ugovora). RDA, također, mogu imati i vlastite urede u inostranstvu (takav je slučaj npr. sa RDA *Limburg, Flandrija i Shannon Development*). Što se tiče ove aktivnosti (u smislu najbolje prakse) Francuske RDA su najefikasnije.

**Finansijsko učešće** u regionalnim preduzećima je uobičajena praksa RDA u Irskoj, Škotskoj i Holandiji. Finansijski (participatorni) kapital je veoma različit i ukupno varira od 15 miliona € u *Shannonu* (Irska), pa čak do 30 miliona € u *Scottish Enterprise* (Škotska). Holandske RDA predvode u ovoj oblasti sa obrtnim sredstvima od oko 50 miliona € (slučaj *LIOF*). U principu, finansijsko učešće je moguće u svakoj investicijskoj fazi (početnoj, kapitalu, upravljačkoj prodaji ili kupnji, kapitalu za proširivanje/razvoj, itd.). Oblici finansijskog učešća uključuju manjinske dionice i zajmove, koji se često osiguravaju u saradnji sa komercijalnim davaocima kapitala (tj. bankama). U odabiru preduzeća i sektora, u koje se misli investirati, uslovi se često vežu za ekonomsku strukturu i potencijal koji isti imaju (što se u jednu ruku može odnositi čak i na samu regiju u okviru koje se djeluje). Investicioni prijedlozi se prosuđuju na čisto ekonomskim osnovama, ali se ne mogu zanemariti socio-ekonomski razlozi koji obično vode u veći/manji rizik, tj. veći/ manji povrat investicija.

Iskustvo raznih zemalja pokazuje da čak postoji i „međusobna razmjena“ između (različitih) zadataka koje provode RDA. Uvidjela se potreba korelacije različitih aktivnosti, tako da npr. *razvojni* zadatak iskorištava dostupnost informacija o trgovini i industriji, dok osiguranje kapitala nudi dodatni instrument kako bi se preduzećima obezbijedili potrebni finansijski resursi za razvoj novih tržišta i proizvoda. Potencijali raznih RDA su različiti, a u tijesnoj su vezi sa pozicijom koju iste imaju u političkom okruženju i ekonomskoj zoni uticaja. U zemljama poput Belgije, Irske i Škotske, RDA imaju jaku poziciju koja je institucionalno jasno definisana. RDA u Holandiji također vrše veliki uticaj u regijama u okviru kojih djeluju, posebno efikasnim korištenjem prilika koje se nude na regionalnom nivou. Razlike u zonama uticaja se također utvrđuju veličinom i opsegom dodatne vrijednosti, tako da manje RDA generalno imaju više poteškoća da djeluju profesionalno i efikasno u dinamičnom i zahtjevnom okruženju. U većini zemalja EU postoje zanimljivi primjeri "najbolje prakse" u radu RDA, tako da su u Njemačkoj, RDA (tkzv. LEG: *Landes Entwicklungsgesellschaften*) izuzetno aktivne u velikom restrukturiranju zastarjelih i često ozbiljno narušenih industrijskih područja i uvođenjem ovih područja na tržišta. U Belgiji, RDA ispunjavaju širok spektar zadataka (uglavnom regionalnih), što im daje jaku poziciju u povezivanju ekonomskog razvoja i prostornog planiranja. U Francuskoj su posebno primjetna (karakteristične) strateška „sticanja“ preduzeća u raznim regijama. RDA ponekad koriste i usluge nacionalne agencije za direktna ulaganja za koju plaćaju i godišnju članarinu, iako sve više koriste sopstvene kanale i urede u inostranstvu. Irska, a posebno Škotska, dobri su primjeri kako se efikasno može koristiti djelovanje na nacionalnom i regionalnom nivou za podsticanje i nacionalne i regionalne ekonomije. *Shannon Development* u Irskoj aktivran je u širokom području i ide čak do te mjere da uspostavlja vlastita preduzeća tamo gdje sami tržišni sektor poduzima nedovoljno inicijative (posebno u oblasti turizma). Škotska "mreža" RDA je snažna i efikasna organizacija koja povezuje nacionalne i regionalne ekonomске interese na strateški način, što donosi maksimalnu dobit cjelokupnoj škotskoj ekonomiji. Holandske, Irske i Škotske RDA su izgradile iskustvo u finansijskom učešću u regionalno zastupljenim preduzećima. U tim nastojanjima, one su naviknute na balansiranje mikroekonomskih temelja i regionalno-ekonomskih uslova.

	Belgija	Njemačka	Engleska	Francuska	Irska	Holandija	Škotska
Politika	Fokus na manje privilegovane regije. Ograničen prelaz prema efikasnosti	Fokus na manje privilegovane regije	Fokus na manje privilegovane regije	Fokus na manje privilegovane regije	Jak fokus na makro-ekon. Efikasnost. Samo u manje privilegovanim regijama	Prelaz sa manje privilegovanih regija na prostornu ekonomsku politiku	Manje privilegovane regije i makro-ekonomска politika.
Decentralizacija	Prosječna	Niska	Prosječna	Visoka	Niska	Prosječna	Niska
Pozicija	RDA postoji u svakoj provinciji	Organizacija RDA značajno se razlikuje prema dijelovima „zemlje“	RDA uspostavljene tek 1999 i djeluju u 8 regija.	120 RDA na lokalnom i regionalnom nivou	Shannon Development	5 RDA iako ne u cijeloj zemlji	Škotsko poduzetništvo sa 13 regionalnih LEC-a
Uloga	Implementator regionalne politike sa velikom naznakom na provincije	Posrednik između vlada "regija" i ekonomskih aktivnosti	Promocija preduzetništva	Implementator nacionalne politike u regijama; implementacija regionalne politike	Stimulator ekonomskog razvoja u regiji	Inicijalno implementator, ali sve više preuzima poziciju strateškog planera	Poboljšava konkurentnu poziciju regija
Broj osoblja	30 – 60 ljudi (uključujući civilne službenike)	Zavisi o regiji. Skoražnja organizacija	Razlikuje se, u zavisnosti od regije (EU-podrška ili ne)	Zavisi od regije; Veće u manje privil. regijama; Region. RRA su male (5 do 10 ljudi)	Oko 200 (ne uključuje privremene i pomoćne kompanije)	5 RRA (razlikuju se u veličini – od 30 do 60 osoblja)	Veoma velike (SE i LEC-ovi imaju zajedno oko 1200 osoblja)
Menadžment	Regije, provincije, poslodavci i uposleni	"Zemlje"/Regije	Državna, regionalna i lokalna vlast, privatni sektor	Višestruk (različite vlasti i biznisi)	Ministarstva, regionalne vlasti i privatni sektor	Država i provincija, ponekad i općine, privredna komora	Državna i lokalna vlast i privatni sektor
Finansijski Mehanizmi	Regija (80%) Provincija (20%)	Različiti vladine grupe (u zavisnosti od RRA)	DET plaća veći dio operativnih troškova	DATAR – povjerenik (60% država)	Većinski udio od strane državne vlade; komercijalizacija se nastavlja	Država 33% osim NOM-a (60%)	100% škotska vlada

## Analiza slučaja Slovenije

U odnosu na predstavljeni „A-B-C-D“ model djelovanja RDA u EU, Slovenski model je mješavina modela **B** i **D**. Akreditacija RDA (na nivou NUTS III) je način osiguranja da iste zadovoljavaju izvjesne minimalne kriterije. Međutim, politička i administrativna podrška za RDA je ograničena, i sa državnog i sa lokalnog nivoa. RDA u Sloveniji „plutaju“ u izvjesnoj mjeri između lokalnog i državnog nivoa. One nisu istinske inicijative *odozgo-nadole*, ali većina nije ni istinska inicijativa *odozdo-nagore*. Dakle, u slučaju Slovenije, kako je i prikazano na slici ispod, osjeća se odsustvo regionalnog nivoa administracije. Bitno je napomenuti, još jednom, da u sva tri modela RDA ne predstavljaju dio formalne administrativne strukture, tako da iste ne mogu nadoknaditi odsustvo administrativne uprave na srednjem nivou.

ODGOVORNOST ZA STRUKTURNE FONDOVE	“top-down”	“bottom-up”
<b>Centralna administracija</b>	Ireland: <i>Shannon Development</i>	RDA u <b>Sloveniji</b>
<b>Centralna administracija sa regionalnim kancelarijama</b>	Švedska: NUTEK Francuska: CRD	Francuska: CAPE
<b>Regionalna Administracija</b>	Flanders: GOM	NL: RRA

U EU se može naći svega nekoliko primjera ovakvog sistema uprave (kao što je Slovenski), među kojima je možda najbolji primjer *Irске*. Sistem uprave u svakoj zemlji, veoma je bitan jer utiče na načine upravljanja programa fondova EU i uloge koju različiti nivoi uprave imaju u formulisanju i provođenju regionalne razvojne politike. U slučaju Slovenije, EC je, od samog početka, stavila naglasak na centralni (NUTS 1) i regionalni (NUTS 2) nivo, tako da je bilo malo vjerovatno da bi se operacije strukturalnog finansiranja u Sloveniji mogle implementirati i sredstva u potpunosti utrošiti bez podrške sa regionalnog i lokalnog nivoa (kako u pogledu programiranja i partnerstva, tako i u pogledu razvoja i/ili odabira projekata). Čak i u slučaju kada svi prioriteti imaju sektorsku dimenziju i kada posebni regionalni prioriteti nisu uključeni u SPD, potrebno je investirati u kapacitete na regionalnom i lokalnom nivou u cilju razvoja konkretnih projektnih aktivnosti. U tom smislu, općine i RDA na lokalnom i regionalnom nivou igrat će sve značajniju ulogu u razvoju kapaciteta apsorpcije.

### Slovenski okvir za SF

Kako smo već naznačili, prijetnja *nedovoljne potrošnje* u implementaciji programa finansiranih iz fondova EU zajednički je problem u cijeloj EU. Nedovoljna potrošnja javlja se u situaciji kada se raspoloživa i potrebna sredstva ne koriste u cijelosti. Ovakva situacija se uglavnom smatra kao nedostatak „kapaciteta apsorpcije“. U cilju izbjegavanja ovakve situacije, Slovenija je (na vrijeme) revidirala svoj sistem podrške regionalnom razvoju, posebno ulogu RDA, dok se istovremeno pripremala za implementaciju sredstava iz SF (i to mnogo prije nego je pristupila u EU). Prema tome, gledajući iz obje perspektive, od suštinskog je značaja imati pregled „tijesnih grla“ koja postoje u apsorpciji regionalne razvojne podrške, te vidjeti kako se cjelokupna situacija može unaprijediti (posebno iz perspektive BiH).

**Osnova** - Slovenija je podijeljena u dva NUTS 2 regiona, od kojih je jedan *Ljubljanski* region a drugi *Pokrajina Slovenija*. Oba regiona primaju pomoć u okviru programskog **Cilja 1**, uz mogućnost kvalifikacije Ljubljanskog regiona i za pomoć u okviru **Cilja 2**. Oba regiona imaju odgovarajuće jedinstvene programske dokumente (SPD). Slovenske regije, definisane na nivou NUTS 3, nisu igrali ulogu na programskom nivou u pogledu implementacije (dijelova) programa pomoći, ali su odigrale važnu ulogu na nivou implementacije konkretnih projekata. Bez obzira na procedure o alokaciji SF na regionalnom nivou, za „domaće“ potrebe je bio pripremljen i implementiran poseban model regionalnog razvoja (zasnovan na nivou NUTS 3 umjesto nivoa NUTS 2, jer su regije u slovenačkom pod-regije u EU kontekstu). Nakon usvajanja Zakona o uravnoteženom regionalnom razvoju (juli 1999. godine), osnovana je i usaglašena između regiona, Državna regionalna razvojna strategija Slovenije (NARD). Instrumenti koji su stavljeni na raspolaganje ovoj strategiji dali su relevantan okvir nacionalne politike za regionalne aktere.

Slovenija se sastoji od 12 NUTS 3 regiona i svaki NUTS 3 region u principu ima regionalnu razvojnu agenciju (RDA). Rasprava o preciznoj poziciji i zadacima RDA bila je veoma živa i uglavnom se odnosila na slijedeća pitanja: U kakvom je odnosu RDA sa uredima za SME, koji su formirani prije samih agencija? Koji bi bili precizni zadaci RDA? Da li će ove agencije implementirati projekte ili programe? Međutim, sve to nije bio razlog da iste odmah, po formiranju, počnu sa radom na pripremi regionalnih razvojnih programa (RDP), primarno u domaće svrhe. U tom cilju, svaki RDP je imao stratešku i operativnu komponentu. Prioriteti su utvrđeni u skladu sa Državnim razvojnim planom i sadržavali su ljudske resurse, poljoprivredu/ruralni razvoj, infrastrukturu i SME. Socijalni partneri su, također, bili uključeni prema prioritetima (uključujući velika preduzeća). Svaki region je imao *programski komitet* koji se sastajao veoma često radi razmatranja implementacije konkretnih aktivnosti na terenu.

**Naučena lekcija** - na nivou NUTS 3, potrebno se usresrijediti na povećanje projektnih razvojnih kapaciteta na regionalnom nivou, jer je to u svakom scenariju najvažnije pitanje za regije.

Budući da je utvrđen na nivou NUTS 3, potrebno je napomenuti da RDP nema jasan status u okviru strukturalnih sredstava. Nakon pristupa EU, državno kofinansiranje RDP-a se u principu također koristi kao kofinansiranje programa SF. Stoga je važno da RDP obuhvata aktivnosti koje su u skladu sa kriterijima za odobravanje pomoći u vidu SF, inače, postojanje državne strukture RDP-a može čak imati i negativan uticaj na apsorpcijski kapacitet za SF. Važno je razmišljati i o tome kako inkorporirati regionalne razvojne strategije nivoa NUTS 3 u jedinstveni programski dokument (SPD) na nivou NUTS 2, kako bi se osigurala interna i eksterna koherentnost NUTS 2 SPD-a, i u pogledu NDP-a, a i u pogledu regionalnih programa.

Broj uposlenog osoblja u RDA je obično ograničen (otprilike 4 u prosjeku). Iskustvo sa regionalnim programima, razvojem i implementacijom projekata razlikuje se od agencije do agencije, ponajviše zbog razlika u okolnostima i historiji područja u okviru kojih iste djeluju. RDA imaju više iskustva u područjima koja graniče sa Austrijom, dok su južne regije, blizu hrvatskih graničnih područja, problematičnije.

## Tjesna grla

*Državni nivo* - nedostatak stabilnosti institucionalnog, pravnog i političkog okruženja za regionalni razvoj općenito; ograničena raspoloživost državnih kofinansija za regionalni razvoj; nejasne odgovornosti i uključenost u regionalna razvojna pitanja od strane sektorskih nadležnih ministarstava; slabe veze između regionalnih razvojnih planova *odozdo-nagore* i državnog razvojnog plana *odozgo-nadole*; godišnji državni budžeti mogu doći u koliziju sa višegodišnjim planskim okvirom za SF.; nejasna situacija u vezi s tim ko je zadužen za RDA na državnom nivou.

*Regionalni nivo (RDA)* - ograničeno iskustvo u implementaciji projekata, posebno u okviru programskog konteksta; velike raznolikosti u historiji, situaciji u organizaciji (vlasnička struktura, odnos javne i privatne funkcije, broj funkcija osoblja, finansijska situacija) i iskustvu RDA općenito; ograničena raspoloživost stručnog osoblja u regionima; nejasna pozicija RDA u odnosu na druge organizacije u oblasti regionalnog razvoja, posebno u odnosu na lokalne centre za podršku malim i srednjim preduzećima / savjetnike u pojedinačnim općinama; raznolikost u omjeru u kojem općine pružaju podršku RDA, posebno od strane lokalnih političara/načelnika općina.

*Lokalni nivo (općine)* - slaba finansijska situacija u kojoj se nalaze općine/ograničeni lokalni budžeti za javno kofinansiranje; RDA nedovoljno priznata kao partner u ekonomskom razvoju od strane općina; nedostatak iskustva u općinama u vezi sa regionalnim razmišljanjem kada se radi o razvoju ("misli lokalno, djeluj lokalno" umjesto "misli regionalno, djeluj lokalno"); fokusiranje na projekte sa direktnim, vidljivim, lokalnim, kratkoročnim rezultatima a ne na projekte sa indirektnim, manje vidljivim, regionalnim i srednjeročnim rezultatima; nedostatak lokalnih privatnih kofinansijskih mogućnosti, nedostatak rizičnog kapitala.

**Naučena lekcija** - pri procjeni finansijskih kapaciteta apsorpcije treba u obzir uzeti oboje, kako stanje na centralnom, tako i raspoloživost odgovarajućih sredstava na regionalnom i lokalnom nivou. Ključna pretpostavka koju je usvojio slovenački NARD bila je da bi **10%** SF za Sloveniju bilo alocirano na regionalne prioritete (uz napomenu da ovih 10% sredstava ne mora nužno biti kofinansirano samo na regionalnom nivou). U tabelama ispod, zasnovana na rezultatima analize provedene od strane Konzorcija NEI, data je (dosta) gruba procjena kofinansijskih sredstava potrebnih na regionalnom i lokalnom nivou u Sloveniji. Međutim, prije nego vidimo strukturu tabele, bitno je sagledati koje su bile generalne pretpostavke na kojima je zasnovan gore spomenuti dokument: iznosa SF za koje se vjerovalo da će Slovenija primiti po pristupanju EU (izražen u % GDP); statusa kojeg je Slovenija (odnosno njeni dijelovi) trebala imati u okviru režima SF EU (tj. Cilj 1 za cijelu zemlju, a Cilj 2 za Ljubljanski region); iznosa SF za koje se vjerovalo da će biti usmjereni kroz regionalne prioritete; indikativnoj podjeli regionalnih SF na NUTS III regije; nivoa državnog kofinansiranja koje je bilo raspoloživo za regionalne prioritete i načina kako su ova sredstva (bila) podijeljena na razne slovenačke regije (na osnovu postojećih razlika u smislu ekonomskog razvoja).

*Pregled iznosa planiranog (potrebognog) kofinansiranja po različitim nivoima odlučivanja i scenarijima (u okviru provedbe konkretnih aktivnosti SPD-a)*

Cilj 1, apsorpcija SF - 3% GDP ("maksimalna varijanta")	mil. €
Strukturalni fondovi i kohezijski fond	426
Investicije na regionalnom nivou	57
Ukupno potrebno kofinansiranje na regionalnom nivou	14
Kofinansiranje od strane NARD-a:	4
Lokalno i državno sektorsko kofinansiranje:	10

Cilj 1, apsorpcija SF - 1% GDP ("minimalna varijanta")	mil. €
Strukturalni fondovi i kohezijski fond	142
Investicije na regionalnom nivou	19
Ukupno potrebno kofinansiranje na regionalnom nivou	5
Kofinansiranje od strane NARD-a:	1
Lokalno i državno sektorsko kofinansiranje:	3

Cilj 1 za Oblast Slovenije; Cilj 2 za Ljubljansku regiju, apsorpcija SF za Cilj 1 - 3% GDP	mil. €
Strukturalni fondovi i kohezijski fond	326
Investicije na regionalnom nivou	44
Ukupno potrebno kofinansiranje na regionalnom nivou	11
Kofinansiranje od strane NARD-a:	4
Lokalno i državno sektorsko kofinansiranje:	7

Cilj 1 za Oblast Slovenije; Cilj 2 za Ljubljansku regiju, apsorpcija SF za Cilj 1 - 1% GDP	mil. €
Strukturalni fondovi i kohezijski fond	112
Investicije na regionalnom nivou	15
Ukupno potrebno kofinansiranje na regionalnom nivou	4
Kofinansiranje od strane NARD-a:	1
Lokalno i državno sektorsko kofinansiranje:	3

## Zaključci i preporuke

Pitanje razvoja **kapaciteta apsorpcije** sve više zavređuje pažnju kreatora politike, kako na nacionalnim, tako i na nivou EU. Ovo se posebno odnosi na NMS i zemlje aspirante za ulazak u EU, jer razvoj kapaciteta apsorpcije postaje ozbiljan problem imajući u vidu kratak programski period od vremena pristupa do perioda u kojem zemlja treba da iskoristi strukturalna sredstva. Efikasnost utroška (sredstava), kao i minimiziranje rizika vezanog za eventualne propuste u institucionalnoj postavci odlučujući su instrumenti u procesu odabiru opcija za vođenje i implementaciju strukturalnih sredstava koje zemljama stoje na raspolaganju. Iskustvo nekih NMS (kao što su Poljska, Slovačka i Mađarska) pokazuje da se posebna pažnja treba posvetiti pregledu (svih) raspoloživih sredstava na lokalnom nivou u svrhu ko-finansiranja, koja su na raspolaganju zemlji u skladu sa procedurama EU. Upravo u ovom segmentu (obezjeđenju kofinansiranja) RDA mogu odigrati presudnu ulogu. Posebna pažnja je posvećena postizanju veće jasnoće u pogledu *uloge regiona* u implementaciji konkretnih projekata finansiranih iz fondova EU. Dokumenti i analize urađeni na ovu temu ukazuju na ograničenu ulogu regionalnih struktura na sub-regionalnom nivou (nivo ispod NUTS II), gdje se procjenjuje da ni u jednoj od bivših AC nisu bili dovoljno razvijeni institucionalni kapaciteti za efikasno vođenje programa na regionalnom nivou. Time se, međutim, priznaje činjenica da RDA treba da igraju važnu ulogu u pogledu programiranja, partnerstva, razvoja projekata i/ili odabira projekata na regionalnom nivou.

Drugo relevantno pitanje, koje je trenutno dosta daleko od bh. zbilje, ali koje će jednog dana biti od jednakog značaja, tiče se povećanja *kohezionog fonda* za buduće zemlje članice. Kohezionalni fond u suštini stavlja u širi fokus implementaciju državno kofinansiranih velikih projekata infrastrukture i okoliša, koji u priličnoj mjeri smanjuju potrebu za odgovarajućim domaćim sredstvima na regionalnom nivou. Međutim, potreba za razvojem regionalnih kapaciteta apsorpcije, generalno, zavisi u velikoj mjeri o rezultatima NDP procesa i prirodi troška koji se odnosi na same SF, tako da ipak učešće regionalnog nivoa ostaje veoma bitno, a tu je, opet, uloga RDA od velikog značaja.

Ključna lekcija iz iskustva EU je da RDA treba da imaju određenu *kritičnu masu* da bi došle do potrebnih vještina i iskustva, tj. da bi se dovoljno razvile kako bi bile u stanju da kvalitativno doprinose razvoju kapaciteta apsorpcije po relevantnim nivoima odlučivanja. To, prije svega, znači određenu minimalnu veličinu agencije, koja omogućava specijalizaciju osoblja u raznim oblastima rada. Recimo u primjeru Slovenije, veliki broj RDA i mali broj regija predstavljaju hendikep u dolaženju do ove željene situacije. Sistem razvojnih agencija svake AC treba da ima *tri karakteristike* kako bi se prevazišli određeni nedostaci RDA, koji ih neminovno prate, pogotovo u ranim fazama nastanka i djelovanja:

- mrežni pristup - uspostavljanje snažne mreže između RDA;
- koncentracija lokalnih razvojnih funkcija u RDA;
- centralizovana koordinacija RDA.

**Mrežni pristup** je ključna karakteristika, dok se tačke 2 i 3 mogu posmatrati kao najvažniji preduslovi za ostvarenje efikasnog mrežnog pristupa. Naime, uspostavom snažne mreže između RDA mogu se u određenoj mjeri prevazići nedostaci u pogledu veličine i ograničenog iskustva. Stvaranje snažnih formalnih i neformalnih veza između RDA omogućava specijalizaciju i uspostavu podjele rada između istih. Mrežni pristup, također, omogućava uzimanje u obzir razlika u situaciji i iskustvu samih RDA i njihovog osoblja. Šta mrežni pristup u praksi znači? Na primjer, ako jedna RDA ima određene vještine i iskustvo u oblasti turizma, onda se te vještine i iskustvo trebaju koristiti i za dobrobit drugih regiona. Dakle, ovaj pristup doprinosi efikasnom korištenju ograničenih ljudskih i finansijskih resursa koji su na raspolaganju svakoj od agencija, pa sve od korištenja informacionih tehnologija, kao što je intranet koji bi povezivao sve agencije i poboljšao u efektivnom smislu svakodnevne aktivnosti.

Stvaranje minimalne kritične mase na regionalnom nivou zahtijeva *koncentraciju* svih regionalnih razvojnih zadataka u RDA (a pogotovu na nivou NUTS 3), što, u konkretnom primjeru BiH, treba da znači da bi lokalni savjetnici za SME, koja trenutno imaju sjedište u nekim od općina, morali postati članovi osoblja ili barem biti u veoma bliskoj vezi sa RDA. I na kraju, mrežni pristup se jedino može implementirati na efikasan način ako postoji transparentna i snažna *centralna koordinacija*, dakle na centralnom nivou odlučivanja, od strane određenog organa (kakav je NARD u slučaju Slovenije).

Kako je već naznačeno, RDA se općenito smatraju korisnim instrumentom za provođenje regionalnih ekonomskih i strukturalnih promjena. U većini područja, one vrše važnu ulogu katalizatora regionalno zasnovanog ekonomskog razvoja. Međutim, kako smo vidjeli, postoje značajne razlike u poziciji i zadacima RDA, kako između zemalja tako i unutar njih. Ove razlike zavise od varijacije u stepenu decentralizacije, institucionalne organizacije, političke kulture, vrste politike i razvojne situacije. Može se zaključiti da nema standardnog recepta za postojanje uspješnih RDA. Svaki region treba za sebe utvrditi koje su ključne osobine efikasne RDA i onda ih prilagoditi svojoj situaciji, jer puko kopiranje modela može biti neefikasno ili čak i opasno. Uspješne RDA ostvaruju dodatnu vrijednost za regije i regionalne aktere, u okviru kojih i sa kojim djeluju, i na kraju to je jedini stvarni cilj njihovog postojanja, pa prema tome i jedini validan pokazatelj njihove uspješnosti. Uspješne RDA uživaju poštovanje i smatraju se korisnim za područje u kojem djeluju. Ovakve koristi su od naročitog značaja u situaciji gdje se očekuje da troškove RDA sve više snose regionalni akteri. Tendencija ka regionalizaciji i decentralizaciji doprinosi finansijskoj disciplini i pažljivom odabiru prioritetnih aktivnosti. Naravno, preduslov za uspjeh je da regionalni organi imaju resursne kapacitete za podršku potpuno operativnih RDA, što znači da, prije svega, same agencije moraju uraditi sve kako bi postale dostoјne konkretne pomoći od strane lokalnih vlasti. Sa druge strane, nacionalno (ko)finansiranje je i dalje potrebno u svim slučajevima gdje regionalni nivoi nisu autonomni u oblasti ekonomskog razvoja.

I na kraju da zaključimo - ako su RDA instrument regionalne politike, onda je sasvim logično da se njihovo funkcioniranje sagledava u svjetlu novih ciljeva i prioriteta. Dakle, one firme, regionalne administracije i državne kulture koje razumiju značaj koordinacije, koji vodi do ekonomskog uspjeha, glavni su promotori konkurenčkih prednosti, gdje RDA čine suštinsku, ali često nevidljivu, vezu u lancu koji u konačnici vodi usponu ili padu regija u konkurenčkom globalnom društvu.

Što se tiče Slovenačkog iskustva i eventualnih naučenih lekcija za BiH, uzimajući u obzir sve naprijed navedene činjenice, u slučaju BiH bile bi moguće dvije opcije: **1)** Jedan način osiguranja političke i administrativne podrške za RDA bio bi promocija uspostave regionalnih razvojnih vijeća u kojima bi bile zastupljene općine. Vijeća bi mogla osigurati politički mandat za RDA da mogu obavljati javne zadatke, dok bi istovremeno djelovala kao institucionalizovani organi za koordinaciju između regionalnih razvojnih inicijativa *odozgo-nadole* i *odozdo-nagore*. **2)** druga opcija bi bila da RDA vrše svoje aktivnosti u konkurenčkom okruženju. U tom slučaju, kvalitet njihovih javnih zadataka osiguravao bi se putem (otvorene) konkurencije sa drugim učesnicima na tržištu, dok bi agencije same morale dokazivati svoju dodatnu vrijednost općinama i drugim subjektima u regionu u okviru kog djeluju.



# Uloga UNDP u razvoju kapaciteta apsorpcije

## Uvod

Kako smo već u prethodnom poglavlju naveli, postoji stalna zabrinutost u pogledu efikasnog i pravovremenog razvoja *kapaciteta apsorpcije* sredstava iz fondova EU (a naročito strukturalnih), kako kod NMS, tako i AC. Budući da smo kapacitete apsorpcije definisali kao omjer u kojem je zemlja u stanju da na efikasan način utroši sredstva fonda koja su joj dodijeljena, te da isti imaju tri osnovne dimenzije: makroekonomski (sveukupni) nivo razvoja, sistem kofinansiranja i kapaciteti i administrativni kapaciteti, evidentna je kompleksnost ove problematike i činjenica da je državama potrebna „vanjska“ pomoć kako bi se sa istim nosile.

EU je uložila značajne napore na ispitivanje efikasnosti korištenja fondova namijenjenih strukturnim prilagodbama. Urađen je cijeli niz studija kako bi se ukazalo na različite probleme u smislu apsorpcije sredstava. Nesposobnost da se ova sredstva apsorbiraju u stvari znači da regija kojoj su sredstva upućena, uz svoje upravne kapacitete, znanja i sposobnosti, nije u stanju kanalizirati sve transfere iz fondova u produktivna ulaganja. Tako se zbog nedovoljnih vještina upravljanja i rukovođenja, značajan dio sredstava iz transfera rasipa. Nedavna sveobuhvatna procjena apsorpcijskih problema u EU u odnosu na strukturne fondove nudi sljedeći zaključak, koji se odnosi na situaciju kakva, vjerojatno, postoji u zemljama u procesu pristupanja:

... *administrativna uska grla, na niskoj razini razvoja, predstavljaju osnovnu prepreku u pretvaranju transfera u produktivan kapital. Zemlje u procesu pristupanja definitivno pokazuju postojanje takvih uskih grla kojima su uzroci nedovršene administrativne reforme (kao što su uspostava DIS-a ili preustroj regionalnih i općinskih institucija)...*

Uloga UNDP u procesu razvoja zemalja (a naročito zemalja Zapadnog Balkana<sup>3</sup>) od suštinskog je značaja u pogledu iznalaženja rješenja po pitanju razvoja kapaciteta za apsorpciju sredstava iz fondova EU. Jedan od najviših prioriteta UNDP u regionu je transfer relevantnog znanja i ekspertize koji su potrebni za proces integracija kao i izgradnja lokalnih kapaciteta za bolje iskorištenje razvojnih mogućnosti koje pruža članstvo u EU. Ova potreba za pomoći je još jednom potvrđena i na Seminaru o *Izgradnji kapaciteta za apsorbiranje sredstava EU*, koji je organiziran u Skoplju u decembru 2004. godine. Tom prilikom predstavnici UNDP i zemalja Zapadnog Balkana utvrdili su kao prvi prioritet potrebu za pružanjem pomoći njihovim zemljama u jačanju kapaciteta apsorpcije pred-pristupnih i drugih fondova EU. Balkanske zemlje primaju značajnu pomoć od vodećih međunarodnih donatora, od čega najveći dio dolazi iz EU. Perspektiva članstva u EU, iako daleka, igrat će važnu ulogu u usmjeravanju te pomoći. Raspad Jugoslavije u nezavisne države rezultirao je stvaranjem novih međunarodnih granica tamo gdje je ranije postojalo slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala. Ova činjenica zajedno sa usvajanjem posebnih državnih valuta i carinskih režima poremetila je trgovinske i druge ekonomske veze, kao i saradnju općenito. Kao i kod drugih zemalja koje se pripremaju za članstvo, EU podržava prekograničnu saradnju, ne samo preko unutrašnjih granica zemalja Zapadnog Balkana nego i šire u regionu. Upravo u ovom segmentu UNDP može učiniti jako puno.

## Naučene lekcije

Iskustva NMS i drugih zemalja u tranziciji pokazuje da je pomoć EU zavisila ne samo od dobre identifikacije konkretnih projekata, već i od adekvatnog odgovora na potražnju vezanu za iste.

<sup>3</sup> Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora, Makedonija i Albanija, dok su zemlje kandidati: Bugarska, Rumunija, Hrvatska i Turska; nove zemlje članice koje su pristupile EU 1. maja 2004. godine su: Češka Republika, Kipar, Estonija, Mađarska, Latvija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija.

Drugim riječima, u značajnom dijelu pomoći, potencijalni primaoci su podsticani da daju *prijedloge*. Za ovo su uglavnom bili potrebni partneri u više od jedne zemlje, ali u praksi, za uspostavu prekograničnih partnerstava bilo je potrebno vrijeme, što je usporavalo korist koja se mogla dobiti od programa pomoći u pitanju. Iz toga razloga, prije same realizacije programa pomoći, podrška UNDP određenoj zemlji, trebala bi se usmjeriti na izgradnju *prekograničnih partnerstava*. To se može uraditi identifikacijom i traženjem sredstava za prekogranične aktivnosti, demonstriranjem koristi neposrednim i ostalim učesnicima koja može biti osnova za traženje dodatnih fondova za druge međusobno korisne aktivnosti. Kada govorimo o mogućem angažmanu UNDP na aktivnostima razvoja kapaciteta apsorpcije, ne smijemo zaboraviti vezu istog sa EC. Tako recimo već u BiH, imamo UNDP/EC Program „SUTRA“ koji se može smatrati skoro pa savršenim primjerom zajedničke saradnje UNDP i EC. Ove dvije organizacije sarađuju efikasno, i na drugim projektima u Srbiji i Crnoj Gori, i drugim zemljama u regionu. Dakle, postoji generalan osjećaj da što više zemlje Balkana budu radile na ispunjenju pristupnih kriterija EU, to će EC igrati istaknutiju ulogu na državnom nivou, dok će UNDP imati jasniju ulogu u pružanju podrške općinskom razvoju i postati potencijalni partner za EC na lokalnom nivou zemlje u pitanju. Budući da je to tako, bitno je, prije svega, definisati različite modele, odnosno, uloge koje UNDP može imati u odnosu na državne organe u pružanju pomoći u pristupu sredstvima EU i razvoju kapaciteta za njihovu apsorpciju. U ovoj fazi razmatraju se tri uloge:

- *savjetnik za vlade u utvrđivanju politika djelovanja;*
- *davalac usluga;*
- *davalac podrške korisnicima.*

U SWAT analizi koja je urađena kao rezultat gore spomenutog Seminara održanog u Skoplju, naglašava se da se UNDP prepoznaće kao partner državnim vladama, koji je uspostavio mnoge kontakte sa ministarstvima i agencijama na nivou centralnih vlada, te se kao takav, nalazi se u dobroj poziciji da djeluje savjetodavno. Međutim, korisno je ponoviti da se UNDP kao savjetnik za utvrđivanje politike isključuje iz uloge pružaoca usluga, barem unutar iste programske ili projektne runde, jer bi se njegovo djelovanju u obje uloge moglo posmatrati kao nekorektno od strane drugih učesnika.

Što se tiče aktivnosti u domenu savjetovanja u utvrđivanju politike, ured UNDP u **Latviji** dobar je primjer ove aktivnosti. Ured UNDP uključio se prilično snažno u pružanje podrške uspostavljanju mehanizama za SF putem pripremnih projekata pomoći u jačanju kapaciteta za implementaciju istih, uključujući i projekte kao što je procjena potreba za komunikacijom; procjena potreba za obukom i *ad hoc* tehnička pomoć za institucije koje učestvuju u implementaciji SF EU, kao i procjena potreba projektnih korisnika strukturalne pomoći EU. Ovo je bio vrlo dobar način da se osigura korištenje ekspertize koja postoji u Latviji, kao i da se udare temelji daljem razvoju dobrih odnosa i povjerenja sa vladinim agencijama. Ured UNDP u Latviji stvorio je sebi dobru poziciju da implementira ovakve projekte zahvaljujući svojoj ekspertizi i iskustvu u *participatornom* pristupu, tj. uvođenju lokalnih RDA u sam proces programiranja. **Naučene lekcije** iz iskustva Latvije su mnogostrukе: pripremni proces se mora provesti u pravo vrijeme, tj. dijalog sa vladom treba početi mnogo prije pristupa EU, otprilike 1½ godinu ranije. Treba imati na umu da je *pristup osjetljivo* područje i da je teško priznati sve nedostatke, uključujući i nedostatak kapaciteta. Prema tome, vlasti treba ponuditi spremna rješenja, a ne kritiku, i konačno, ured UNDP mora biti spreman da pruži *ad hoc* pomoć vladama, istovremeno identificirajući njihove potencijalne mogućnosti razvoja.

I u **Bugarskoj** su se vladine institucije obratile UNDP sa zahtjevima za pružanje savjetodavne pomoći, tako da je UNDP došao u poziciju da postane direktni partner bugarske vlade i EU u ovom regionu, u koga postoji povjerenje i koji je sposoban da podrži implementaciju velikih, kompleksnih i osjetljivih projekata. Ovo je, prije svega, postignuto zahvaljujući kontinuitetu u programiranju i koncentrisanju na određena (prioritetna) polja djelovanja, istovremeno uvodeći inovaciju i odgovarajući fleksibilno na potrebe koje su se javljale na terenu. **Naučene lekcije** iz iskustva Bugarske: da bi mogao obaviti ovaj posao, UNDP je morao stalno pratiti prioritete vlade, ali i voditi računa o smjernicama EC, poznavati programske procedure EU i održavati dobre (lične) kontakte sa ključnim vladinim (ali i EC) predstavnicima, kako na političkom, tako i na operativnom nivou. UNDP je također morao uvjeriti svoje partnere da nj. uključenje znači dodatnu vrijednost za konkretne projekte i programe pomoći.

Primjer iz **Poljske** ilustrira šta se podrazumijeva pod pojmom *davalac usluga*. Naime, UNDP je, u ovom slučaju, pozvan da predloži projekte u oblastima u kojima se osjeća da bi isti mogao ostvariti dodatnu vrijednost. Ipak, bilo je potrebno prevazići izvjesne prepreke. Prvo, pitanje pravnog statusa. Budući da se radi o međunarodnoj organizaciji, upitno je bilo da li ista ima pravo da direktno realizuje sredstva EU. Ovo pitanje je, u Poljskoj, riješeno na način da je vlada bila voljna da UNDP smatra nekom vrstom kvazi-NVO, a NVO obično imaju pravo na sredstva EU. Druga prepreka bila je interne prirode, odnosno ticala se mogućnost otvaranja nezavisnog računa u eurima i osiguranje poštivanja računovodstvenih standarda u skladu sa pravilima UNDP. Ovo pitanje je dogovoren sa sjedištem u *New Yorku*. Treće, pitanje transparentnosti i odgovornosti, odnosno, načina kako će se vrši revizija računa UNDP-a koji se odnose na sredstva EU, koji se ugovori dogovaraju i kako će biti potpisani, te kako osigurati nadležnost domaćih sudova u slučaju sporenja (jer je upravljanje sredstvima EU decentralizirano, a operacije su puna odgovornost zemalja članica). U iznalaženju adekvatnih rješenja na navedenu problematiku, veliku ulogu igra i sistem primjene postupaka nabavke i eventualnih anti-korpcionih mjera protiv osoblja UNDP, na državnom nivou.

Treća uloga koju UNDP ima u procesu jačanje kapaciteta apsorpcije u AC je *podrška korisnicima* – bilo direktno, pružanjem pomoći korisnicima u konkretnom projektu, ili indirektno, pružanjem pomoći u uspostavi povoljnijeg institucionalnog i zakonodavnog okruženja za korisnike. Primjeri rada UNDP u ovom svojstvu mogu se ilustrirati studijama slučajeva iz **Bugarske, Latvije, ali i BiH**, gdje se UNDP Program „SUTRA“ i dalje odvija na ovakav, inovativan, način rada i to sa velikim uspjehom, pri čemu se mora pomenuti kofinansiranje konkretnih aktivnosti od strane domaćih institucija, kao i zajednički rad na planiranju budućeg djelovanja. Ured UNDP u Bugarskoj radi na programu jačanja civilnog društva i učešću javnog sektora u planiranju i apsorbiranju strukturalnih fondova. U ovom programu analiziraju se politički i zakonodavni instrumenti za praktičnu primjenu *principa partnerstva*, kao i utvrđivanje potencijalnih praznina koje bi mogle spriječiti i ugroziti njegovu primjenu.

Drugi primjer iz **Bugarske** u ovoj oblasti bio je program procjena općinskih i okružnih kapaciteta za apsorpciju strukturalnih fondova EU. Ova procjena bila je direktna inicijativa ureda UNDP i implementirana je u saradnji sa nadležnim ministarstvom. Na osnovu datih preporuka, relevantna ministarstva tražila su savjetodavnu podršku UNDP po pitanju konkretnih aktivnosti koje su trebali uslijediti. Ono što je prvo bitno bila indirektna pomoć za korisnike, u ovom slučaju *lokalne vlade*, pretvorilo se u savjetodavnu podršku za *utvrđivanje politike za vlade*, što je dokaz da proaktivni pristup UNDP u ispunjenju zahtjeva i očekivanja EU, pomaže u utvrđivanju konkretnih problema (praznina) na terenu, omogučavajući pravovremeno djelovanje, što zauzvrat jača reputaciju samog UNDP.

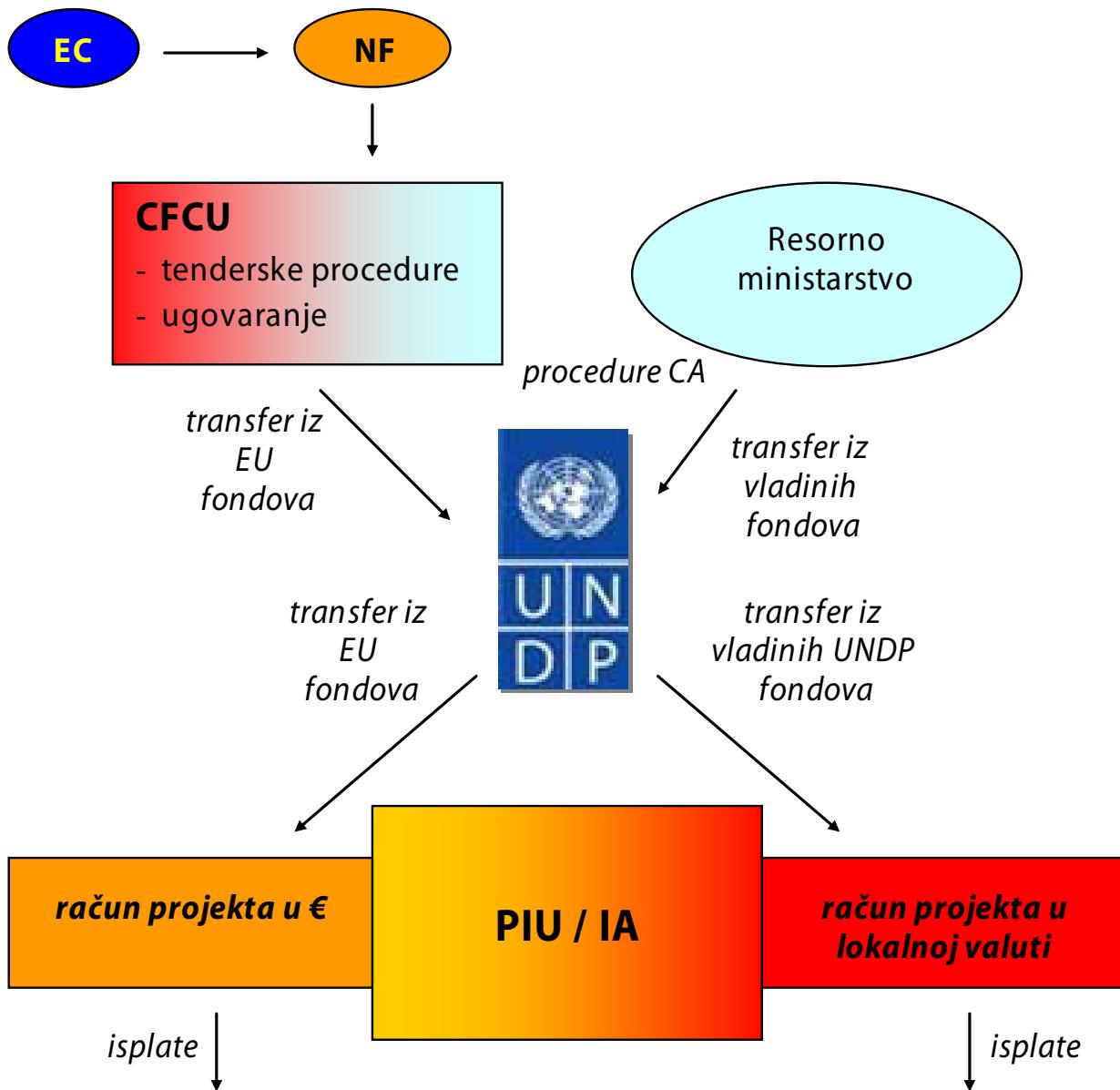
Treći primjer ove vrste interaktivnog djelovanja UNDP sa lokalnim vlastima, evidentan je u primjeru Latvije. Naime, ured UNDP u **Latviji** proveo je procjenu potreba korisnika za strukturalnu pomoć EU, čiji rezultati su pokazivali da bi strukturalna pomoć EU, u stvari, proširila jaz između bogatih i siromašnih regiona, zbog toga što bi nove resurse (a i informacije) dodjeljivala onim regijama koji ih već posjeduju. Prema tome, utvrđeno je pet područja potrebnih intervencija gdje je posebna pažnja posvećena boljoj komunikaciji sa grupama koje zaostaju u razvoju i sa odgovornim institucijama, što je uveliko olakšalo cjelokupan proces jačanja kapaciteta apsorpcije, a samim tim i efekata fondova EU na lokalnom nivou u Latviji.

I na kraju ovog dijela korisno se svrnuti na aktivnosti i ulogu **ureda UNDP u Briselu**. Naime, ovaj ured definiše svoju ulogu kao okosnicu jačanja partnerstva između EC i UNDP, kako na nivou utvrđivanja politike, tako i na operativnoj razini. Ured djeluje kao „posrednik“ između UNDP mreže ureda u zemljama u razvoju i Evropskih institucija. Usluge koje ovaj ured pruža mogu se sumirati u sljedećem:

- Lobiranje za projekte UNDP i EC;
- Priprema konceptualnih dokumenata;
- Priprema i praćenje izvršavanja ugovora i dokumentacije sa istim u vezi;
- Rješavanje konkretnih problema sa kojim se suočavaju UNDP CO-i.

Dokumentacija ovog ureda pokazuje da je od 1997. godine između EC i UNDP ukupno potpisano 51 ugovor u ukupnom iznosu od 120 miliona eura. Ugovori su se uglavnom odnosili na obnovu, kratkoročno upošljavanje, izgradnju općinskih kapaciteta i upravu u geografskim područjima Jugoistočne Evrope.

### Shematski prikaz implementacije projekata uz potporu UNDP



### SWOT analiza

Cilj ovoga dijela je utvrditi kako UNDP najbolje može pomoći državnim vladama na putu implementacije konkretnih aktivnosti u okviru *pristupnog partnerstva* EU, te im na taj način pomoći da funkcionišu efikasnije jednog dana kada postanu punopravne članice EU. Tekst koji slijedi je strukturiran i prezentiran u obliku SWOT analize, koja je proizašla kao zaključak naprijed spomenute Konferencije u Skopju 2004. godine.

## Prednosti

UNDP veoma dobro poznaje balkanski region, u smislu iskustva nj. osoblja, postojanja sveobuhvatne mreže u zemljama regije (uključujući i lokalne eksperte), i direktnih kontakata sa nacionalnim vladama. Postojeća mreža CO, sa specifičnim znanjem osoblja uposlenog u istim, omogućava efikasnu implementaciju velikih i raznovrsnih projekata. UNDP primjenjuje tzv. *humanu pristup razvoja* sa snažnom socijalnom dimenzijom koja ga razlikuje od drugih organizacija, koje djeluju u regionu. Nažalost, područja interesa UNDP nisu dovoljno obrađena politikom EU, gdje se, prije svega, misli na rad sa manjinama i slabo razvijenim grupama, javno-privatna partnerstva i pitanja lokalne uprave i decentralizacije. Pored toga, UNDP ima kapacitete da radi na komplikovanim i osjetljivim pitanjima i predlaže inovativne pristupe/strategije u cilju rješavanja istih. UNDP CO može služiti kao izvor savjetodavne podrške za razradu politika, uspostavu kapaciteta, kao i implementaciju projekata i programa (uz mogućnost rada i na samoj implementaciji konkretnih aktibnosti). Generalno gledajući, UNDP se smatra organizacijom u koju javnost ima povjerenje. Sumirajući, *prednosti* bi se mogle okarakterisati na sljedeći način:

- Dugoročno regionalno prisustvo i mogućnost korištenja iskustva i naučenih lekcija;
- Uvažavanje i korištenje lokalnih kapaciteta (regionalni „posrednik“ znanja);
- Mreža ureda i eksperata;
- Pristup usmjerjen prema siromašnima i prema rastu razlikuje UNDP od drugih donatora;
- Sposobnost uključivanja socijalnih pitanja u plan rada i provedbe konkretnih aktivnosti;
- Širok mandat;
- Posebno iskustvo i ekspertiza u pitanjima siromaštva, lokalne uprave i manjina;
- Savjetodavna podrška u utvrđivanju politike;
- Ekspertiza projektnog osoblja;
- Bliskost sa vladama (djelovanja *alla* međuvladina organizacija);
- Zagovarač *participatornog* pristupa, stvaranja partnerstava, te primjene iskustava iz baze;
- Direktna komunikacija sa nacionalnim vladama i sa EU ili drugim donatorima;
- Pregovaračke vještine na više nivoa, sposobnost koordinacije;
- Brza implementacija i davanja na bazi objektivno mjerljivih rezultata;
- Pouzdanost i povjerenje, pošten posrednik, transparentnost u radu;
- Razvojna agencija (utvrđivanje, planiranje);

## Slabosti

Budući da je UNDP aktivan u različitim razvojnim područjima, treće strane bi mogle imati poteškoća u razumijevanju nj. identiteta. U poređenju sa UN agencijama, kao što su UNICEF i UNHCR, na primjer, mandat UNDP se može učiniti konfuzno širok, te njegova dodatna vrijednost nije uvijek jasna partnerskim organizacijama. Ovo je posebno slučaj kod novih zemalja članica, gdje se mandat UNDP suočava sa okončanjem i nije jasno koja je misija programa u trenutku prelaska zemlje iz statusa kandidata u status punopravne članice EU. Osim toga, djelovanje UNDP CO otežano je ograničenim ljudskim i finansijskim resursima, što smanjuje efikasno korištenje prikupljene ekspertize. Nivo razumijevanja EU prema djelovanju i aktivnostima UNDP, je nedovoljan i u smislu područja usmjerenosti i modaliteta podrške. U novim zemljama članicama, pravni status UNDP (međunarodna organizacija) i postojeća unutrašnja pravila (odgovornost, računovodstvo, itd.) predstavljaju prepreku u smislu mogućnosti pružanja podrške i/ili podnošenja prijava za implementaciju projekata i programa koje finansira EU. Sumirajući, *slabosti* bi se mogle okarakterisati na sljedeći način:

- Nepostojanje efikasnih mehanizama za razmjenu iskustva CO;
- Ograničeno korištenje postojeće mreže CO;
- Ograničeni početni resursi i finansijska ograničenja CO;
- Birokratija;

- Problem percepcije od strane partnera;
- Slaba komunikacija među CO;
- Okrenut prema sebi (introvertan, nema kulture pružanja usluga);
- Nerazvijeni mehanizmi za razradu utvrđivanja regionalnih prioriteta;
- Nedovoljno razumijevanje procedura i funkcionisanja EU;
- Nedovoljan doprinos izgradnji kapaciteta;
- Neizvjesno pravo na podnošenje zahtjeva za realizaciju sredstava EU;
- Nepostojanje mehanizama odgovornosti/transparentnosti/računovodstva u pogledu trošenja sredstava EU;

### **Mogućnosti**

Postoji nekoliko oblasti u kojima je UNDP razvio značajnu ekspertizu koja bi mogla koristiti i EU i AC. Tema (de)centralizacije i razvoja lokalne uprave neka su d najbitnijih područja te vrste. Budući da EU zagovara ideju "Evrope regija", čiji osnov predstavljaju uspostava decentralizirane administracije i efikasne uprave na lokalnom nivou, UNDP može, u ovom pogledu, podržati stvaranje potrebne institucionalne infrastrukture kao i učestvovati u jačanju kapaciteta uprave. Usko vezan za naprijed spomenuto je i razvoj javno-privatnih partnerstava (PPP), strateškog planiranja i prekogranične saradnje. UNDP je, također, u poziciji da pomogne i u premoštavanju praznina u nedovoljnim dijagnostičkim i upravnim kapacitetima, nastalih u nedostatku humane/socijalne dimenzije u planiranju, te u reakciji na razlike između urbanih i ruralnih područja, gradova i manjih općina. Postoje dobri primjeri kombinacije sredstava UNDP sa sredstvima EU, gdje UNDP, obično, ima ulogu savjetnika za utvrđivanje politike za državne organe ili ulogu pružaoca usluga (vođenje i implementacija sredstava) državnim vladama i korisnicima, ili pak koristi miješani model zasnovan na trenutnoj poziciji UNDP u regionu. Sumirajući, *mogućnosti* bi se mogle okarakterisati na sljedeći način:

- Rad sa lokalnim vladama (projektni nivo), decentralizacija, regionalizacija (SF), međuopćinska saradnja;
- Raspoloživost bilateralnih sredstava/vladinih sredstava;
- Proširenje postojećih projekata koji se realiziraju u saradnji sa EU, korištenje sredstava EU za prioritetna područja UNDP;
- Proširenje EU i stavljanje novih sredstava na raspolaganje;
- Prekogranična saradnja, regionalna saradnja, partnerstva između CO i ECD;
- Pitanja siromaštva neće biti riješena pristupom AC u EU, što znači da je potrebno uložiti dodatne napore zajedno sa vladama na pitanjima siromaštva;
- Direktni rad sa nacionalnim/lokalnim vladama na jačanju kapaciteta uprave;
- Transfer znanja;

### **Prijetnje**

Suštinska prijetnja je što sa dolazećom transformacijom i reformama prisustvo UNDP-a u tradicionalnom obliku nije potrebno. Što se tiče Balkana, konkretna prijetnja je nedostatak koordinacije između različitih donatora i njihovi različiti pristupi prema razvojnim strategijama. Razvoj kapaciteta može isto tako biti ugrožen ukoliko reforma državne službe ne bude provedena, u kojem slučaju bi došlo do rasipanja znatnih napora i morala bi se usvojiti nova strategija. Što se tiče zemalja kandidata, pristup sredstvima EU je otežan zbog pravnog statusa UNDP-a. Sa stanovišta novih zemalja članica, osnovna prijetnja je nepostojanje potrebe da UNDP bude u regionu i činjenica da je rasprava na ovu temu zakašnjela. Sumirajući, *prijetnje* bi se mogle okarakterisati na sljedeći način:

- Manja potreba za podršku UNDP općenito;
- Konkurenčki interesi međunarodnih partnera na lokalnom nivou;
- Ovisnost uspjeha misije od provedbe reformi na državnom nivou uprave;
- Odnosi sa donatorima zasnovani na osobnoj, a ne na profesionalnoj bazi;

## Preporuke

U cilju unapređenja generalnog uključenja UNDP u pitanja EU, tj. učešća u razvoju kapaciteta za apsorpciju sredstava EU na lokalnom nivou, a u skladu sa svim naprijed izloženim, mogle bi se izvući sljedeće preporuke:

- Pojednostaviti procedure - urediti ih i adaptirati tako da odgovaraju procedurama EU;
- Razviti/promovisati sliku o UNDP na svim nivoima vlasti - razviti strategiju komunikacije;
- Ojačati ulogu UNDP Ureda u Briselu, kako bi se orijentisao više problematici CO;
- Definisati jasnu misiju i ulogu UNDP u AC, po pitanju problematike vezane za pristup EU;
- Lobirati da UNDP HQ može stvoriti pravne/finansijske/računovodstvene uslove za CO kako bi isti mogli konkursati za sredstva EU (kao partneri ili kao lideri);
- Jačati UNDP razumijevanje EU - provesti obuku o posebnim mehanizmima finansiranja određenih pod-regiona, uzimajući u obzir specifičnost okruženja u kom se djeluje;
- Koristiti najbolje primjere uključenja UNDP u realizaciju sredstava EU i aktualizirati UNDP u debati o pred-pristupnim procesima i upravljanju sredstava EU - uspostavljati snažnije odnose sa institucijama koje će upravljati sredstvima EU u budućnosti.



## **ULOGA L.A.G. U PRISTUPU FINANSIJSKOM SISTEMU EU –PRIMJER RURALNOG RAZVOJA**

## Uvod

Namjera ovog dijela je da pojasni osnovne pojmove koncepta lokalnih akcionalih grupa (LAG) u kontekstu njihovog konačnog uključenja u raspolaganje sredstvima EU u ruralnom razvoju BiH. Posebna pažnja je posvećena ideji LAG-a u BiH i iskustvima koja se vežu za nju u okviru EU i zemalja pristupnica, te uloge i suštine LAG-a u implementaciji konkretnih programa EU. Dva konkretna primjera pomoći EU uzeta su kao primjer konkretnog učešća LAG-a u sveobuhvatnom ruralnom razvoju, kako u EU, tako i u AC (naime, radi se o programu SAPARD i inicijativi LEADER).

Koncept LAG uveden je u program SUTRA pod nazivom "lokalni konzorciji". LAG je u stvari i zamišljen kao konzorcij koji se sastoji od predstavnika lokalnih organa (općina kao vodećih partnera u LAG-u, sa kojima se potpisuje memorandum o razumijevanju), privatnih preduzeća i sektora NVO.

Iako se smatra da spada u domen "javno-privatnog partnerstva" (PPP), inicijativa LAG ne može se posmatrati na taj način u striknom tumačenju PPP koncepta. Iz toga razloga, ovaj dokument se ne bavi detaljno konceptom PPP, nego više konceptom PPC (princip javno-privatne saradnje), što je temelj za promoviranje ideje o LAG-u.

Nije teško prepostaviti da će u sveobuhvatnom ekonomskom razvoju BiH ruralni razvoj i poljoprivreda imati važnu ulogu uopšte. Počevši od ideje davanja konkretnog doprinosa lokalnom ekonomskom razvoju u područima povratka u BiH, i uzimajući u obzir konkretna pretpripravna sredstva EU koja BiH ima mogućnost da iskoristi, uspostavljena je direktna veza između prvog i drugog fenomena.



# Ruralni razvoj kroz Inicijativu Leader

Na nivou Evropske unije, unapređenje kvaliteta življenja predstavlja srednjeročno-dugoročni cilj u nekoliko oblasti evropske politike, naime, u ekonomskoj, socijalnoj i ekološkoj politici. Pojam socijalnog kvaliteta prvi put je zvanično uveden *Amsterdamskom Deklaracijom* o socijalnom kvalitetu Europe, koja je donesena 1997. godine. Istom se predviđa da građanima treba osigurati "da imaju pristup prihvatljivom nivou ekonomske sigurnosti i socijalne uključenosti, te da žive u kohezionim zajednicama imajući pravo da razvijaju svoj puni ekonomski potencijal.

U izvještaju koji je Komisija podnijela na sastanku Evropskog vijeća održanom u *Laekenu* u decembru 2001. godine predlaže se izrada indikatora koji se odnose na kvalitet rada, zdravstvo, zagađenost zraka, ekologiju i očuvanje prirodnih i kulturnih resursa, koji na različite načine mogu uticati na kvalitet življenja. Međutim, ključni kontekst politike se možda nalazi u prvoj EU Strategiji održivog razvoja koja je usvojena na Samitu u *Gothenburgu* u junu 2001. godine, i koja je obilježila početak razvoja politike EU u oblasti kvaliteta življenja. Pored socijalne uključenosti i starosne dobi, definisana su četiri prioriteta u oblasti zaštite okoliša: klimatske promjene, održiv transport, javno zdravstvo, upravljanje prirodnim resursima, koje se podvodi pod stavku održivog razvoja. Na tim osnovama nastala je inicijativa *Leader*.

Naime, u okviru inicijative *Leader* mnogi od navedenih strateških domena i pitanja obrađuju se kroz različite programske teme zajedno, ne samo direktno kroz tematiku kvaliteta življenja, već i kroz implementaciju konkretnih aktivnosti koje doprinose boljoj iskorištenosti prirodnih i kulturnih resursa, povećanju vrijednosti lokalnih proizvoda, korištenju novih tehničkih znanja (*know-how*) i novih tehnologija, što sveukupno doprinosi unaprjeđenju kvaliteta življenja u ruralnim područjima. Nije dovoljno imati „zdrav“ okoliš i dobre poslovne prilike, ako se sa druge strane nema „dobrog“ socijalnog života i luke dostupnosti javnih usluga i novih tehnologija. Sa druge strane nije korisno posjedovati nove tehnologije ako se ljudi ne mogu korisno zaposliti zbog nedostupnosti infrastrukture koja to omogućava ili relevantne obuke u njenom korištenju.

Inicijativa *Leader*, kroz djelovanje LAG-a (tj. implementaciju konkretnih projekata), direktno pomaže povećanje konkurenčnosti ruralnih područja, sa jedne, i zaustavlja trend ruralne depopulacije, sa druge strane. Analize slučajeva koje se nalaze na kraju ovog dokumenta predstavljaju samo nekoliko primjera koji pokazuju raznolikost stpena kvaliteta življenja u ruralnim područjima u različitim državama članicama, šta to znači za ljude koji tu žive i kakva je direktna uloga LAG-a u istom..

## Povećanje vrijednosti lokalnih proizvoda

U poređenju sa nekim programima EU, čije se ekvivalentne mjere tiču eksploracije poljoprivrednih i šumskih proizvoda, u *Leader-u* projekti obuhvataju širi opseg lokalnih sektora, kao što je umjetnost, zanatstvo i kulturna proizvodnja. To znači da u obzir dolaze i tradicionalne i moderne aktivnosti, kao što je omladinska i imigrantska kultura i specijalni turizam. Jedan od inovativnih načina djelovanja je i podizanje svijesti o promociji lokalnih proizvoda kod lokalnog stanovništva putem raznih finansijskih i tehničkih pomoćnih. Isto se pokazalo kao dobar instrument, pogotovo, pri umrežavanju lokalnih proizvođača i njihove integracije sa radnjama u vlasništvu sela i/ili zajednica. Na ovu inicijativu se nadovezuje i osiguranje i uspostava baze podataka o specijaliziranim proizvodima, postavljanje web portala i imenika koji će pomoći u promociji i obradi proizvoda, marketingu i distribuciji isith.

## Korištenje novih tehnologija

U ruralnim područjima, inovativni načini korištenja postojećeg znanja i novih tehnologija igraju važnu ulogu u stvaranju veće konkurentnosti za proizvode i usluge koje su vezane za agrar i ruralni razvoj. Ovo se posebno odnosi na područja gdje postoji potreba pružanja pomoći udaljenim i slabo razvijenim regionima da se razvijaju ili barem da ne zaostanu u razvoju iza urbanih centara. Naime, vještina korištenja postojećeg znanja ili "know-how" isto je toliko bitna kao i sam stepen uvođenja i primjene novih tehnologija. Jedan od načina na koji se programom pomoći EU planira promovisati održiv ruralni razvoj je putem najboljeg korištenja prirodnih i kulturnih resursa, što prije svega

podrazumijeva mudru i efikasnu eksploataciju istih, naravno uz dugoročni pristup, posebno u slučaju rijetkih. To nas prirodno vodi razmišljanju o korištenju novih tehnologija i tehničkih znanja i iznalaženju načina korištenja resursa koji imaju više nego jedan način uticaja, na primjer, ekonomski, socijalni i ekološki.

## Saradnja

U skoro svim programima pomoći EU, saradnju podržavaju dvije dimenzije: u okviru iste zemlje članice (inter-teritorijalna saradnja) i između nekoliko zemalja članica (trans-nacionalna saradnja). Iza oba vida saradnje стоји idea da se može izvući povećana korist, bilo putem dovoljnog proširenja da projekat postane održiv i/ili podsticanjem nastavka rada, jer saradnja udružuje znanje i resurse, kako u ljudskom tako i finansijskom smislu. Projekat koji se izvodi u saradnji uvijek treba da se smatra zajedničkim projektom, i gdje je moguće treba da ima podršku zajedničke strukture.

Bez obzira da li je projekat na nacionalnom ili transnacionalnom nivou, pored teritorija odabranih na osnovu nekih programa pomoći EU, saradnja se također može uspostaviti i na područjima odabranim na osnovu drugih programa ili na drugim ruralnim područjima organiziranim prema "leader" pristupu i priznatim od strane država članica. U slučaju transnacionalne saradnje, lokalne akcione grupe (LAG) iz najmanje dvije zemlje članice moraju uzeti učešća u saradničkom projektu. U slučaju inicijative *Leader*, samo operacije koje se odnose na teritorije odabrane na osnovu tog programa imaju pravo na djelimično finansiranje od strane Zajednice. U tom kontekstu, jedna od osnovnih uloga Evropskog opservatorija za ruralna područja i njegove kontakt tačke u okviru inicijative *Leader* je da pomogne stimuliranje evropske saradnje, najviše putem pomoći nacionalnim administracijama u njihovim koordinatorskim i pomoćnim ulogama.

## Pret/post-pristupni period

Od 1. maja 2004. godine, 10 zemalja (Kipar, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Latvija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija) postale su članice EU. Ulazak NMS je već (odavno) bio podržan nizom mjera Unije i predpristupnim instrumentima. U slučaju ruralnog razvoja to je **Sapard** (poseban pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj) koji se primjenjuje na sve NMS izuzev Kipra i Malte<sup>1</sup>. Sada, u post-pristupnoj fazi, pomoći se nastavlja putem specijalnih programa ruralnog razvoja i SF dogovorenih između NMS i EC za programski period 2004 - 2006. Osnovne odlike programa SAPARD su bile da isti finansira mjere (konkretnе projekte) poljoprivrednog i ruralnog razvoja uopšte. Kao i većina drugih programa pomoći EU i SAPARD je decentralizovani program i nacionalni organi imaju punu odgovornost za njegovu implementaciju. Generalna direkcija za poljoprivredu i ruralni razvoj je odgovorna za program unutar EC.

Što se tiče NMS, nakon pristupa EU, iste nemaju više pravo na podršku ruralnom razvoju u okviru programa SAPARD<sup>2</sup>. Ovaj režim se uglavnom zasniva na novom privremenom instrumentu ruralnog razvoja (TRDI), koji se finansira iz EAGGF. NMS, kako je već naznačeno, mogu koristiti i inicijativu "*Leader*" koja se, također, finansira iz sredstava EAGGF. Sveukupan cilj ove inicijative je da se osiguraju neophodne vještine i iskustvo u ruralnim zajednicama u cilju razvijanja integriranog pristupa lokalnom razvoju i implementacije integriranih strategija ruralnog razvoja na lokalnom nivou putem *lokalnog partnerstva* (LAG-a). Bitno je shvatiti značaj posla koji vrši LAG i imati u vidu uspjeh i značaj ovakvog (*Leader*) pristupa u pružanju pomoći ruralnim akterima u realizaciji dugoročnih potencijala ruralnog razvoja u njihovim lokalnim područjima. Značaj iznalaženja novih rješenja za kompleksne ruralne probleme i učenje putem inovacije naglašavaju se kao ključni aspekti ove inicijative. Dodatni uspjeh, koja se mora priznati *Leader* inicijativi je i karakteristika teritorijalnog odnosno "*odozdo-nagore*" pristupa, kao najboljeg i najefikasnijeg načina osiguranja ruralnog razvoja.

<sup>1</sup> Sapard je osnovan Propisom Vijeća (EC) No 1268/99 od 21. juna 1999. godine (Službene novine L 161, 26.6.1999.), na prijedlog Komisije kao dio programa Agenda 2000.

<sup>2</sup> Poglavlje VII Sporazuma o pristupanju EU finaliziranog Propisima Komisije (EC) No 27/2004 od 5. januara 2004. godine (Službene novine L 005, 9.1.2004) i (EC) No 141/2004 od 28. januara 2004. (Službene novine L 024, 29.1.2004. definira poseban režim ruralnog razvoja za ove zemlje u periodu 2004-06.

# Ruralni razvoj u BiH

Podrška poljoprivrednom sektoru u BiH počela je odmah nakon rata u periodu rekonstrukcije, raspodjelom stoke, mašina i alata u okviru programa PHARE. Nakon ovoga uslijedila je strukturiranija podrška unutar koje su inicijalni naporci institucionalnog jačanja bili usmjereni na veterinarske službe, tehničku pomoć i udruženja farmera. Ukupna vrijednost ove vrste pomoći u periodu između 1996. i 1998. godine iznosila je 40 miliona €, uključujući i 7 miliona € pomoći za šumarstvo. Pored toga, iako program CARDS konkretno ne obuhvata podršku poljoprivredi, u periodu od nekoliko godina podrška procesu povratka obuhvatala je i pomoć za sektor poljoprivrede u cilju stvaranja prihoda i davanje podrške odgovarajućim mikro i malim preduzećima, što se ne računa u naprijed naznačeni iznos.

Nažalost, što se tiče konkretne situacije na terenu, ista je dosta složena, jer je Ured za hranu i veterinarstvo EC, 2000. godine, zabranio izvoz mesa i životinjskih proizvoda iz BiH u EU sve dok se ne postignu određeni uslovi i dok ne budu uvedeni jasni kontrolni mehanizmi. Iako je ukupan izvoz u EU u to vrijeme bio zanemarljiv, jer su glavna izvozna tržišta BiH bila susjedne zemlje, ovo pitanje se mora rješavati jer će ovi trgovački partneri ubrzo i sami početi primjenjivati slične propise kada usklade svoje zakone sa zakonima EU, kao dio napora prema integraciji. Malo je vjerovatno da će izvoz proizvoda životinjskog porijekla početi brzo jer je u ovoj oblasti potrebno načiniti više pomaka, ali očekuje se da će predstojeća procjena EC veterinarskih službi u pogledu kontrole životinja i proizvodnih uslova u ribarstvu inicirati proces i zabilježiti pomake u ovoj oblasti.

## Prioriteti

Primarna zabrinutost je kašnjenje u implementaciji preporuka Funkcionalnog pregleda poljoprivrednog sektora (FRAS) u BiH. Naime, radi se o sveobuhvatnoj analizi, urađenoj u periodu između februara i septembra 2004. godine, nakon sporazuma između Vijeća ministara BiH, entitetskih vlada i EC u 2003. godini o horizontalnim i vertikalnim analizama sektora u cilju provedbe sveobuhvatne reforme javne uprave (PAR) u BiH. Nakon analiza zaključeno je da BiH ima poljoprivredni potencijal koji se može porebiti sa drugim evropskim zemljama, uz činjenicu da je mnogo toga potrebno uraditi kako bi se isti razvio.

Iako je u BiH oko 70% stanovništva ruralnog i polu-ruralnog tipa, u ukupnoj zaposlenosti na poljoprivredu otpada 12%, dok ista u GDP-u učestvuje sa 18%, s' tim da se ne smije zaboraviti činjenica da je deficit ogroman, jer je uvoz 16 puta veći od izvoza. Indeks javnih subvencija i pomoći ovom sektoru rangiran je kao najniži u odnosu na zemlje koje služe kao parametri, što je svega 16 € po hektaru<sup>3</sup>. Međutim, i pored svega toga ovaj sektor nudi potencijal za ekonomski i društveni razvoj. BiH nema institucionalnih kapaciteta za razvoj, koordinaciju i praćenje poljoprivredne politike i zakonodavstva; broj trenutnog osoblja zaposlenog u javnoj upravi koje radi na pitanjima poljoprivrede je mali (imajući u vidu veličinu i značaj ovog sektora); budžeti za poljoprivredu su ograničeni (2 - 3%). Ukupna potrošnja u javnom poljoprivrednom sektoru nije se značajnije povećala da bi obuhvatila povećanje operativnih troškova, što se odražava slabim kapacitetima poljoprivredne administracije koja treba da radi na razvojnim pitanjima, od kojih je jedno i priprema za budući poljoprivredni *acquis* i trgovinske pregovore, što nas dovodi do zaključka, da će razvoj biti moguć jedino uz podršku u potpunosti funkcionalne i efikasne poljoprivredne administracije.

Ako BiH želi da revitalizira i razvije poljoprivredni sektor i napreduje prema integraciji u EU, njeni organi se moraju baviti pitanjem reforme uprave. Nedavna iskustva deset novih zemalja članica pokazuju sa kojim se poteškoćama država može suočiti u pristupu raspoloživim sredstvima EU u odsustvu adekvatnih administrativnih mehanizama. Što prije BiH počne ovaj proces postizanjem političkog konsenzusa u pogledu reforme, to će uslijediti više pomoći za novu administraciju i sveukupan ruralni razvoj.

<sup>3</sup> Funkcionalni pregled sektora poljoprivrede u BiH, ECD novembar 2004;

Ukoliko do toga ne dođe, EC bi mogla preusmjeriti finansijsku podršku na osnovne poljoprivredne organizacije u obliku agro-ekoloških grantova ili drugih aktivnosti na lokalnom nivou. Međutim, to opet ne bi eliminisalo potrebu da se implementiraju preporuke iz programa reforme javne uprave u svjetlu pregovora o stabilizaciji i pridruživanju.

### **Akcioni plan FRAS (2005-2008)**

- ◆ Usvajanje državnog Zakona o poljoprivrednoj djelatnosti i ruralnom razvoju (2005);
- ◆ Uspostava i razvoj državnog Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja (2005-2008);
- ◆ Prenos državnog Ureda za veterinarstvo u nadležnost Ministarstva PRR Uspostava i razvoj državne Agencije za zdravlje bilja i državne Agencije za sigurnost hrane pod nadležnošću Ministarstva PRR (od 2005) i državne agencije za isplate (od 2006);
- ◆ Organizacijski razvoj entitetskih ministarstava poljoprivrede i odjela Distrikta Brčko u razvojna ministarstva - FBiH (do 2006), RS (do 2008) i Distrikta Brčko (do 2007);
- ◆ Razvoj pomoćnih struktura bliskih klijentima - regionalnih ureda (do 2008), agencije za tehničku pomoć u RS (do 2007), kantonalnih službi za tehničku pomoć u FBiH (do 2007);
- ◆ Uspostava i razvoj državne Agencije za zdravlje bilja i državne Agencije za sigurnost hrane pod nadležnošću Ministarstva PRR (od 2005) i državne agencije za isplate (od 2006);
- ◆ Organizacijski razvoj entitetskih ministarstava poljoprivrede i odjela Distrikta Brčko u razvojna ministarstva - FBiH (do 2006), RS (do 2008) i Distrikta Brčko (do 2007);
- ◆ Razvoj pomoćnih struktura bliskih klijentima - regionalnih ureda (do 2008), agencije za tehničku pomoć u RS (do 2007) i kantonalnih službi za tehničku pomoć u FBiH (do 2007).

### **Komparativna analiza poljoprivrednog sektora u BiH<sup>4</sup>**

	<b>BiH</b>	<b>Slovenija</b>	<b>Austrija</b>
Farmera po administrativnom osoblju	980	81	56
Farmera po službeniku za tehničku pomoć	18.400	189	550
Farmera po inspektoru	8.198	484	138
Odnos uvoza i izvoza	13,9	1,91	0,88
Subvencije po osoblju polj. administr. (EUR)	30.592	156.283	615.198
Polj. subvencije po hektaru zemljišta (EUR)	16,4	304,5	472,3
Polj. subvencije po poljopr. GDP (%)	3,78	48,8	60



<sup>4</sup> *idem*

# Lokalne akcione grupe - BiH

Ako dozvolimo sebi slobodu da tumačimo PPP na tako širok način „puke“ saradnje javnog i privatnog sektora, preimenujući čak i u tkzv. javno-privatnu saradnju PPC (*public private cooperation*), imajući na umu činjenicu da je jedno od ključnih pitanja PPP-a razvoj parterstva sa privatnim sektorom, pojam LAG-a se može podvesti pod ovoj instrument. Po svojoj prirodi LAG, u kontekstu UNDP Programa „SUTRA“ obuhvata sve relevantne učesnike na lokalnom novu (dakle, predstavnike lokalnih organa, NVO i poslovnog sektora), što znači da usko sarađuje i sa javnim ektorom i sa privatnim firmama i poslovnim udruženjima. Iako novina za područje BiH, u EU razmjerama LAG predstavlja dobru „simbiozu“ zainteresovanih aktera. Privatne kompanije imaju korist od kontakata sa LAG-a, njihovog iskustva, raspolaganja informacijama, lobiranju za dodatna sredstva, široko rasprostanjenoj i jako mreži saradnika, mogućnosti saradnje na dodatnim projektima i aktivnostima itd. sa druge strane uključenost privatnog sektora pomaže u realizaciji ciljeva razvojne politike putem stvaranja novih radnih mesta, uvođenja tehnoloških inovacija i unapređenjem proizvodnog procesa. Kompanije se, također, mogu pridružiti LAG-u u radu na razvojnim projektima gdje se doprinos i rizik dijeli sa lokalnim partnerima i u ime centralne ili lokalne vlade. Naime, u pogledu regionalne saradnje, čim kompanije počnu proizvodnju ili trgovanje u inostranstvu, uključuju se, svjesno ili ne, u područja relevantna za razvojnu politiku regije u okviru koje djeluju (kada obučavaju uposlenike, uvode ekološki prihvatljivu tehnologiju ili preduzimaju korake za sigurnost na poslu). Pri preduzimanju ovih aktivnosti, one se često suočavaju sa preprekama koje bi se lakše mogle prevazići uz pomoć iskusnog partnera iz javnog sektora. U tom smislu, cilj *Leader* inicijative je uvezivanje aktivnosti javnog i privatnog sektora u inostranstvu i korištenje mogućnosti za saradnju. Na ovaj način, istom se osigurava održivost konkretnih projekata, te štede ljudski resursi, vrijeme i novac.

## Pozadina inicijative L.A.G. u BiH

Program UNDP-a „SUTRA“ predstavlja logičan korak naprijed u postepenom transferu iz poslijeratne rekonstrukcije pod međunarodnim vođstvom prema lokalnom, razvojno orientiranom planskom procesu. Moto programa je – samo jačanje relevantnih kapaciteta, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, stvara dobre temelje za razvoj lokalnih zajednica u BiH i njenoj ekonomiji! Ovakav pristup za cilj ima uključenje svih relevantnih organa u proces povratka i reintegracije izbjeglica i raseljenih osoba u BiH. Dakle, jedna od najvažnijih aktivnosti programa uključuje i definisanje konkretnih potreba koje se odnose na povratak, što uključuje planiranje, finasiranje, implementaciju i evaluaciju odgovarajućih intervencija na lokalnom nivou. Ukratko, sveukupni ciljevi programa SUTRA mogli bi se sumirati na sljedeći način:

- ❖ podrška državnim vladajućim strukturama u korištenju mehanizama utvrđivanja strategije i politike u sektoru povratka na efikasniji i djelotvorniji način, kao i osiguranju podrške općinama u rješavanju pitanja povratak i reintegracije;
- ❖ podrška uspostavi operacionih sistema i mehanizama u upravljanju i distribuciji sredstava za povratak, reintegraciju i lokalnom razvoju u skladu sa zahtjevima EU;
- ❖ transformacija BiH općina u direktnе i pouzdane partnere lokalnim (domaćim) i međunarodnim donatorima, razvojnim partnerima, putem pojačanog uključenja u proces povratak i reintegracije &
- ❖ podsticanje zajednica, struktura civilnog društva i poslovnog sektora da putem učešća u LAG-u prepoznaju izazove sa kojima su suočeni i nađu odgovarajuća rješenja, posebno u utvrđivanju prioriteta za aktivnosti koje se odnose na održivost.

Upravo iz naprijed naznačene zadnje stavke vidi se pozadina ovog, svojevrsnog, pionirskog poduhvata uspostave LAG-a u BiH. Naime, općina, kao najniža jedinica lokalne strukture uprave u BiH, provodi konkretnе aktivnosti u okviru programa SUTRA na lokalnom nivou. Zasnovana na principu saradnje između lokalnih upravnih (općinskih), NVO i poslovnih sektora, stvorena je ideja

osnivanja lokalnih akcionih grupa, tj. omogućena je saradnja tri navedene ključne grupe učesnika na nivou općina u kojim se program provodi.

Međutim, BiH nema tradiciju u pogledu rada sa NVO. Sistem koji je bio zastupljen u bivšoj Jugoslaviji nije ohrabriao građane da preduzimaju inicijative, niti je davao dovoljno prostora civilnom društvu. Tek po završetku rata u BiH i promjenama koje su uslijedile u javnoj upravi došlo je do stvaranja mogućnosti za inicijative civilnog društva. Iako su aktivno podsticane od strane međunarodne zajednice, potrebe koje su se osjećale na lokalnom nivou bile su primarni razlog za osnivanje NVO, posebno u sektoru povratka, gdje su prilično rano osnovana udruženja povratnika i raselejnih osoba. U prvih nekoliko godina njihovog postojanja, na udruženja povratnika se gledalo sa dosta skepticizma od strane lokalnih institucija, posebno kada se radi o nivou općinske vlasti. Sazrijevanjem svijesti o značaju organizacija civilnog društva/NVO, također je osnažena i potreba za njihovo uključivanje u proces odlučivanja. Tako je programom SUTRA promovisana je ideja „*lokalnog konzorcija*“ (LAG) kao tijela koje se sastoje od tri pomenuta sektora. Po prvi put su NVO, kroz LAG, dobili priliku da učestvuju i izražavaju svoje stavove u izradi spiskova potencijalnih korisnika.

### **Modus operandi**

Pored naznačenih sektora od čijih se predstavnika LAG sastoje, planirano je da u različitim fazama implementacije i ostali učesnici budu uključeni u rad LAG-a, kao što su predstavnici nekih općinskih službi koje su zadužene za pojedina specifična pitanja koja će se rješavati u radu LAG-a, predstavnici nevladinih organizacija čije je učešće relevantno u određenim fazama implementacije na lokalnom nivou, predstavnici građana, itd. Od općine se inače očekuje da osigura saradnju svih relevantnih općinskih službi i uposlenika, uopšte, čiji je angažman neophodan u svrhu supješne implementacije konkretnih aktivnosti na terenu. Prema tome, jedan od osnovnih principa rada koji promoviše program SUTRA sastoji se upravo u omogućavanju učešća predstavnika nevladinog sektora kao zajedničkog glasa većine nevladinih organizacija aktivnih na području općine. Saradnja poslovnog sektora sa druga dva sektora u lokalnoj zajednici se, kao prvo, oslikava u mogućnosti predstavnika istog da olakša i poveća vrijednost projekta i cijelokupnog procesa povratka, reintegracije i lokalnog razvoja putem utvrđivanja, podržavanja i olakšanja ekonomskih incijativa koje bi omogućile održivost istog. Predstavnici poslovnog sektora koordiniraju posao unutar istog, pružaju profesionalne usluge, kontakte, informacije u cilju omogućavanja tješnjih veza unutar zajednice i pomažu da se stvore osnovni preduslovi za uspješnu implementaciju projekata u okviru programa SUTRA, i budući lokalni razvoj uopšte.



Osnovni zadatak LAG-a je izrada projektnih prijedloga u okviru implementacije projektnih aktivnosti programa SUTRA u općinama na način da isti odgovaraju stvarnim potrebama lokalne zajednice. Kako je već naznačeno rad LAG-a zasniva se na principu PPC-a, tako da partneri sarađuju i pomažu jedni drugim u implementaciji projekta (podjelom zadataka, razmjenom iskustava, informacija i provedbom edukacije, a sve odluke koje se odnose na implementaciju projekta usvajaju se konsenzusom).

LAG je također odgovoran za utvrđivanje potreba u zajednici koje se odnose na lokalnu izgradnju kapaciteta. Od izuzetnog je značaja učešće koordinacionog tijela organizacija civilnog društva. Zbog toga se od ovoga tijela očekuje da aktivno učestvuje u procesu utvrđivanja i definiranja potreba.

#### ***Situacija po pitanju LAG-a u BiH bi se mogla sumirati na sljedeći ančin:***

**Teritorijalna rasprostranjenost** - Postoji 12 lokalnih akcionalih grupa (LAG) (u područjima u kojima je utvrđena potreba) koje pokrivaju 12 općina u Bosni i Hercegovini (Bosanska Krupa, Distrikt Brčko, Drvar, Jajce, Ključ, Maglaj, Derventa, Grad Mostar, Novi Grad, Šamac, Vareš i Velika Kladuša). Ovih 12 općina se nalaze u dva entiteta (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) i u jednom distriktu (Brčko). Osam grupe se nalazi u Federaciji Bosne i Hercegovine, 3 su u Republici Srpskoj, a 1 se nalazi u Distriktu Brčko. Broj stanovnika koje pokrivaju lokalne akcione grupe je otprilike 500.000.

**Politički okvir** - Lokalne akcione grupe su uvedene u okvir projekta UNDP SUTRA II (Trajan prenos odgovornosti za povratak na nadležne institucije) u aprilu 2005. godine. LAG se smatra novim lokalnim partnerstvom koje uključuje lokalne organe, organizacije civilnog društva i privatni poslovni sektor.

**Svrha** - Cilj projekta UNDP SUTRA je da gradi i jača kapacitete pripadnika zajednice i u vladinom i civilnom sektoru kako bi mogli na održiv način utvrđivati i upravljati razvojnim potrebama zajednice koje se odnose na povratak. Da bi se realizirao ovaj cilj, projekat SUTRA, u koordinaciji sa akterima iz tri stuba društva (lokalni organi, nevladine organizacije i poslovni sektor), uspostavio je tijelo pod nazivom lokalna akcionala grupa (LAG) u svakoj partnerskoj općini.

**Ciljevi** - Sveukupan cilj projekta Trajan prenos odgovornosti za povratak na nadležne institucije – SUTRA faza II, je da pruži podršku učešću Bosne i Hercegovine u procesu stabilizacije i pridruživanja (SAP)/evropskom partnerstvu. Ovaj generalni cilj ne bi bio moguć bez uvođenja LAG-a. Osnovni cilj LAG-a jeste da unaprijedi javno-privatna partnerstva u Bosni i Hercegovini, uključi lokalne partnere u proces odlučivanja na općinskom nivou i unaprijedi kapacitete NVO i poslovnog sektora da bi mogli biti potencijalni partneri u lokalnom razvoju.

#### **Funkcije:**

- Održavanje sastanaka sa lokalnim NVO i poslovnim udruženjima radi informiranja o uspostavljanju konzorcija;
- Odabir predstavnika, članova lokalnih konzorcija iz općine, NVO sektora i poslovnog sektora;
- Održavanje sastanaka radi definiranja uloga i odgovornosti članova lokalnih zajednica;
- Utvrđivanje logičkih okvira;
- Organiziranje seminara i radionica u svrhu uvođenja uloga i odgovornosti/zadataka lokalnih zajednica i općina u implementaciji projekta SUTRA;
- Edukacija predstavnika lokalnih zajednica i članova NVO u podnošenju prijava za obnovu;
- Procjena analiza i utvrđivanje potencijalnih aktivnosti u oblasti održivosti;
- Prezentacija rezultata procjene potencijalnim korisnicima i poslovnom sektoru u svrhu primanja sugestija i mišljenja o najboljem pristupu implementaciji projekata za održiv povratak;
- Podnošenje projektnih prijedloga na odobravanje Upravnom odboru projekta SUTRA;
- Osnivanje radnih grupa koje su zadužene za praćenje implementacije komponente održivosti;
- Vršenje procjena mjera koje se odnose na lokalnu infrastrukturu;
- Redovno izvještavanje Upravnog odboru projekta SUTRA u standardnom formatu;
- Širenje primjera najbolje prakse.

**Područja utvrđivanja politike** - Lokalna ekonomска razvojna politika i politika lokalne uprave.

**Instrumenti/sredstva za provođenje politike** - Osnovna sredstva za provođenje politike su inicijative lokalnih organa koji se bave lokalnim ekonomskim prilikama i izgradnjom kapaciteta za sva tri partnera LAG-a.

**Vremenski rokovi** - Svih 12 LAG djeluju od aprila 2005. godine. Rok implementacije programa SUTRA je 20 mjeseci. Predviđeno je da ove LAG nastave postojati same nakon završetka programa SUTRA<sup>5</sup>.

**Partnери** - Općinski organi, nevladine organizacije i poslovni sektor

**Ugovori** - Izjave o partnerstvu potpisuju 3 partnera kako bi osigurali jasnu podjelu odgovornosti.

**Pravni status** - Iako LAG još nema pravni status (učešće partnera je na dobrovoljnoj osnovi), proces njihove institucionalizacije traje kako bi se osigurala njihova održivost.

**Izvori finansiranja** - LAG se trenutno finansira iz projekta UNDP SUTRA, koji se ko-finansira od strane EK i države (Bosna i Hercegovina).

#### **Rezultati:**

- Općinski organi su prihvatali ideju saradnje i konsultiranja sa organizacijama civilnog društva i poslovnim sektorom u pružanju usluga građanima
- Lokalni partneri koji predstavljaju razne grupe iz zajednice imaju važnu ulogu u procesu odlučivanja o aktivnostima u okviru projekta SUTRA.
- NVO i predstavnici poslovne zajednice su obogatili iskustva iz raznih aktivnosti izgradnje kapaciteta provedenih u okviru projekta SUTRA
- Sva tri partnera LAG-a izgradila su svoje kapacitete u utvrđivanju potreba zajednice, u definiranju prioriteta i prijedloga razvojnih projekata.

U ovom poglavlju smo analizirali pitanja ruralnog razvoja općenito i u BiH. Nakon toga, u ovom dijelu, upoznali smo se sa pojmom LAG kao neizbjegnog ključnog aktera u implementaciji projekata u okviru programskog pristupa inicijative *Leader*. U narednom poglavlju ćemo konkretno vidjeti kakav je sistem finansiranja (koji ima za cilj podršku ruralnom razvoju općenito) i kako su organizovani LAG u okviru EU.



<sup>5</sup> U toku faze I programa SUTRA (januar 2003 - maj 2006), LAG-i su djelovali pod nazivom „*lokalni konzorciji*“.

# Ruralni razvoj u EU

## Iskustva iz pret-pristupnog programa SAPARD<sup>6</sup>

Programa pomoći SAPARD imao je za, prevashodni, cilj pružanje pomoć za 10 zemalja korisnica iz centralne i istočne Evrope (sadašnjih NMS) da rješavaju probleme strukturalnog prilagođavanja u svojim poljoprivrednim sektorima i ruralnim područjima, kao i u implementaciji *acuis communautaire* koji se odnosi na *Zajedničku poljoprivrednu politiku* (CAP - Common Agricultural Policy) i srođno zakonodavstvo. Program je uspostavljen tako da se bavi rješavanjem problematike vezane za prioritete utvrđene u *pristupnim partnerstvima*, tako da se svrha programa može sumirati u sljedećem:

- Harmonizacija sa propisima EU u oblasti poljoprivrede;
- Priprema za utvrđivanje zajedničke poljoprivredne politike (CAP);
- Investiranje u poljoprivrednu općenito;
- Unapređenje kvaliteta zemljišta;
- Pošumljavanje poljoprivrednih područja;
- Podrška proizvođačima šumskog voća;
- Unapređenje obradivog zemljišta i parcelisanje;
- Unapređenje sistema vođenja zemljišnih knjiga;
- Profesionalno vođenje farmi i obuka;
- Podsticanje prerade ribljih proizvoda i marketing.

### Kriteriji za odabir konkretnih projekata

- Članstvo u profesionalnim i marketinškim udruženjima;
- Posjedovanje garancija i certifikata o kvaliteti proizvoda;
- Ekološki zdrava proizvodnja;
- Minimum 50% prihoda ostvarenog iz (osnovne) poljoprivredne aktivnosti korisnika;
- Pozitivan uticaj projekta na razvoj lokalnog okruženja i zapošljavanje;
- Studija izvodljivosti za veće projekte (iznad 138.900 €);
- Minimalno 3 godine rada u aktivnostima na koje se odnosi primjena SAPARD-a;
- Nepostojanje drugih oblika (izvora) finansiranja;
- Harmonizacija i sa nacionalnim i regionalnim programima poljoprivrednog i ruralnog razvoja.

Sredstva iz ovih fondova pokrivaju maksimalno do 75% cijene konkretnog projekta. Konačni korisnici su po pravilu direktni izvođači radova na manjim infrastrukturnim objektima, manji privatni preduzetnici i proizvođači u oblasti poljoprivrede i prehrambene industrije, dok su država i veći kompleksi izvan toga.

### Implementacija konkretnih projekata

Projekte predlažu odgovarajuće *program agencije* određene u zemljama korisnicama. Konačni odabir vrši EC, a i sama može predlagati projekte. U oba slučaja, države korisnice moraju osigurati najmanje 25% (u nekim slučajevima i do 35%) ko-finansiranja. U suštini, državna, ovlaštena *Sapard* agencija vrši odabir projekata, dok EC vrši čisto kontrolu troškova, dok je, dodatno, u okviru iste potrebno organizovati *pod-agencije* (odjeljenja/jedinice), odgovorne za planiranje i implementaciju.

*Agencija za planiranje* odgovorna je za finansijske procedure, provjeru platnih nalogu i autorizaciju plaćanja, dok je *agencija za implementaciju* odgovorna za konkretnu izvedbu, terenske provjere, izdavanje certifikata za otpočinjanje projekta i ostale aktivnosti u vezi sa projektom. Konačni korisnik mora samostalno osigurati skoro sva sredstva koja su potrebna za početak realizacije projekta.

<sup>6</sup> Specijalni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj. SAPARD je upostavljen Propisom Vijeća 1268/1999 u junu 1999. godine na prijedlog Komisije kao dio programa Agenda 2000 za povećanu prepristupnu pomoć u periodu 2000-2006.

Odmah nakon početka realizacije projekta, korisnik ima pravo na povrat sredstava iz fondova EU i nacionalnog ko-finansijskog sistema. Finansijska sredstva iz ovoga i drugih sličnih fondova nisu besplatna. Kao što je već rečeno, EU ne finansira ove projekte u punim iznosima njihovih finansijskih potreba, nego obično 3/4, dok se 1/4 mora finansirati iz državnog ili lokalnog budžeta, što znači da će, nezavisno od kvaliteta projekta, iznos dodijeljenih finansijskih sredstava (tj. prepristupne pomoći) biti ograničen (ovisan) čak i u smislu količine sopstvenih resursa koje je korisnik spremjan investirati. Ne treba posebno pominjati da EU uvijek prati korištenje svojih sredstava i implementaciju projekata.

Osim finansijskih sredstava za ove i slične fondove, stvara se mogućnost aplikacije projekata koji se finansiraju direktno iz budžeta EU. Za države članice, projekti su besplatni, dok bi BiH trebala platiti naknadu koja bi u zavisnosti od projekta mogla iznositi između 100.000 i 3.000.000 €. Iako se radi o prilično velikoj svoti novca, ipak je moguće izvući korist, zbog mogućnosti ko-finansiranja ovog "članstva" iz prepristupnih fondova do 75% svih potrebnih sredstava. Prema nekim najavama iz EC, 2006. godina će biti posljednja budžetska godina za korištenje prepristupnih fondova na način na koji se oni koriste sada, tj. oni se više vjerovatno neće koristiti za navedene svhre. NMS su u znatnoj mjeri iskoristile ovu mogućnost, te su finansirale mnoge projekte na način kako je objašnjeno, a pored programa SAPARD, najveći pozitivan uticaj koji su građani ovih zemalja direktno osjetili bili su projekti implementirani u okviru programa ISPA, u okviru kojeg su finansirani konkretni projekti u oblasti lokalnog transporta i druge komunalne infrastrukture. U slučaju BiH, implementacijom projekata u okviru ISPE, moglo bi se investirati u komunalnu infrastrukturu s ciljem reguliranja čvrstog otpada, prečišćavanja otpadnih voda, itd.



Programi pomoći kao što su CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD i drugi, već polako postaju dio prošlosti, (budući da se odnose na period 2000

2006), što će nam prema tkzv. "Berlinskom pravilu" (n+2) dati vremena do 2008. godine da uzmemu učešća u nekim od njih, s tim da budemo uspješni u predlaganju vrijednih projekata još u toku 2006. godine. Drugim riječima, čim budemo razumjeli šta nas čeka u budućnosti bolje ćemo se moći pripremiti da ne propustimo (ponovo) stvarne šanse koje je BiH imala u (nedavnoj) prošlosti. U tom smislu je analiza iskustava koje su imale NMS od krucijalne važnosti. Dakle, bitno je da se gleda, ne jedan, nego nekoliko koraka unaprijed da bi se razumjelo i pripremilo sve ono što je potrebno za postavku potrebne infrastrukture za buduću apsorpciju sredstava EU, doprinoseći na taj način direktno ne samo lokalnom i ruralnom nego i sveukupnom razvoju BiH.

Iskustvo pokazuje da EU, pri alokaciji sredstava pojedinim ac, primjenjuje princip sopstvene prakse u za to nepripremljenim područjima. EC je svjesno stvorila sistem unutar kojeg su lokalne (nacionalne) zajednice prisiljene da njeguju i jačaju svoje kapacitete za apsorpciju pomoći EU i na taj način stižu brže do konačnog cilja, tj. članstva u EU. Imajući u vidu ovu činjenicu, a budući da se predmetni dokument prevashodno bavi pitanjima ruralnog razvoja, neophodno je analizirati principe na kojima počiva ruralni razvoj u EU, tj. inicijativu **Leader**.

## Leader

Inicijativa *Leade<sup>7</sup>r* je stvorena u kontekstu reforme prvog strukturalnog fonda (1989 - 93). EC je osmislila inicijative Unije kao sredstvo za promovisanje mjera od posebnog interesa za Uniju (kao što je transnacionalna saradnja), za uvođenje i testiranje novih metoda, novih koncepata u perspektivi njihove integracije u osnovne programe pomoći. Prva inicijativa Unije bila je **Leader I** (veze između različitih aktivnosti na razvoju ruralne ekonomije). Ova inicijativa je pokrenuta 1991. godine sa ciljem unapređenja razvojnih potencijala ruralnih područja pozivanjem na lokalne inicijative, promoviranja usvajanja tehničkih sposobnosti (*know-how*) o lokalnom razvoju i širenja ovih sposobnosti na druga ruralna područja.

Većina nacionalnih programa ruralnog razvoja u ovo vrijeme nisu uzimali u obzir šire ruralne interese izvan tradicionalnih primarnih sektora i uglavnom su provođeni „*odozgo-nadole*“. Tako je inicijativa *Leader* krenula na eksperimentalan način okupljajući na lokalnom nivou razna pitanja, aktere i resurse (poznato kao pristup „*integriranog razvoja*“). Potreban **lokalni fokus na razvoj** uveden je uspostavom lokalnih akcionalih grupa (**LAG**) koje su stvorene od pripadnika javnog, privatnog i civilnog sektora u cilju nadgledanja implementacije konkretnih aktivnosti u okviru inicijative *Leader*.

1991. godine inicijativa *Leader* (I) okupljala je **217 LAG-a** u manje razvijenim ruralnim oblastima, širom EU, što je osiguralo mogućnost za umrežavanje i razmjenu ideja i iskustava. Do 1994. godine, **Leader (II)** je već obuhvatao skoro 1.000 LAG-a, što se uveliko može „zahvaliti“ aktivnom učešću nordijskih zemalja. Inicijativa *Leader* (II) unijela je *saradnju i inovaciju* kao dodatne programske dimenzije, te ih zajedno sa umrežavanjem, i razmjenom iskustava preko teritorijalnih i državnih granica gdje god je moguće, uvrstila kao *conditio sine qua non* u pogledu aplikacije za ko-finansiranje konkretnih aktivnosti.

**Leader (+)** je uspostavljen 2000. godine kao jedna od inicijativa (zajedno sa inicijativama Urban, Interreg i Equal) koje se finansiraju iz SF EU, te je za razliku od inicijativa Leader I i II, dostupan u svim ruralnim oblastima. *Leader +*, sam za sada obuhvata 982 LAG-a koji djeluju u okviru više od 70 programa na nacionalnom i regionalnom nivou, na što otpada oko 5 milijardi € koje će se potrošiti u toku životnog ciklusa same inicijative (2000 – 06), što se naravno (primjenjujući pravilo n+2) zatvara krajem 2008. godine. Raznolikost pristupa projektima u analizama različitih slučajeva pokazuje raznolikost i kreativnost strategija ruralnog razvoja, sa jedne, ali i mogućnost učenja i sarađivanja na regionalnom, nacionalnom i evropskom nivou, sa druge strane. **Pored pružanja generalne tehničke pomoći, kako je već naznačeno Leader je strukturiran oko tri aktivnosti:**

- podrška integriranom teritorijalnom razvoju primjenom strategije *odozdo nagore*
- podrška saradnji između ruralnih područja
- umrežavanje

### **Prioritetna problematika prema EC:**

- najbolja iskorištenost prirodnih i kulturnih resursa, uključujući unapređenje vrijednosti lokacija
- unapređenje kvaliteta življenja u ruralnim područjima
- povećanje vrijednosti lokalnih proizvoda, posebno omogućavanjem pristupa tržištima za male proizvodne jedinice putem kolektivnih aktivnosti
- korištenje novih tehničkih vještina i novih tehnologija u cilju povećanja konkurentnosti proizvoda i usluga u ruralnim područjima

Posebnost inicijative *Leader* je u tome što je ista veoma orijentisana prema korištenju instrumenta PPP, što znači da se sva pitanja u odnosu na istu trebaju analizirati, dogovoriti i implementirati u tijesnoj saradnji sa lokalnim učesnicima, koji se obično okupljaju oko LAG.

<sup>7</sup> Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale – povezano djelovanje u cilju razvoja ruralnih ekonomija

Kao što je već rečeno, saradnja je integralni i suštinski dio inicijative *Leader*. Ipak, u mnogim zemljama članicama, saradnja, i transnacionalna saradnja posebno, čini se kao težak proces za operacionalizaciju. Upravo su iz tog razloga LAG tako značajne u implementaciji ove vrste programa. Praktično, bez LAG-a bi bilo nemoguće ići naprijed i na nacionalnom i trans-nacionalnom nivou. LAG, sa svoje strane, moraju biti visoko motivirane i uvjerene u povećanu vrijednost saradnje kako bi prevazišle razne prepreke i poteškoće sa kojima se suočavaju na tom putu.

Uočeni problemi mogu se svesti na činjenicu da su mjere za saradnju u okviru programa LEADER+, s jedne strane, definirane i tretirane odvojeno od ostalih mjera u programu, i, s druge strane, sve se tretiraju na sličan način. Kao ilustracija, potreba za uspostavu efikasnih veza u saradnji na lokalnom nivou razlikuju se u ogromnoj mjeri od onih za uspostavljanje veza nacionalne, a da ne govorimo o transnacionalnoj saradnji. Saradnja ne samo da čini integralni i fundamentalni dio programa, nju također treba razvijati u utvrđenom redoslijedu, razradom tzv. *metodologije saradnje*.

Ono što se primjenjuje u mehanizmu nacionalne uslovljenosti je pomoć u traženju partnera ili u utvrđivanju specifičnih projekata za saradnju koje su od međusobne koristi. Pored toga, da bi se ostvarila efikasna saradnja, mora se poduzeti niz dobro definisanih koraka. Osnovna filozofija saradnje leži u jačanju svijesti i korištenju praktičnog iskustva bogate raznolikosti evropske ruralne kulture, što se kasnije odražava na implementaciju konkretnih aktivnosti u projektima u okviru lokalnog identiteta, proizvodnje i promociji područja.

Tokom programskog perioda od 2000 do 2006 godine, EU finansira nekoliko inicijativa. Jedna od ovih je i *Leader*, čiji je cilj promocija ruralnog razvoja. Program podržava inovativne pionirske-neprovjerene, nove metode razvoja i obnove koji se baziraju na konkretnoj problematici i lokalnim uslovima. *Leader*, dakle, predstavlja eksperimentalnu „radionicu“ za pronalaženje novih rješenja i načina uredbe održivog ruralnog razvoja. Sve države članice EU elaborirale su nacionalne programe za ovu inicijativu, a postoje, također, i regionalni programi za *Leader*.



Uspostavljene metode, koje se koriste kao osnova za rad inicijative *Leader* sastoje se od sljedećih dijelova:

- Javni, privatni i neprofitni sektor vežu se instrumentom PPP-a, formirajući Lokalne akcione grupe (LAG) kojima se daje pravo da donose nezavisne odluke po pitanju konkretne implementacije mjera i projekta vezanih za ruralni razvoj
- „Bottom-up“ pristup, gdje inicijative proizlaze direktno sa lokalnog nivoa i usmjerene su u najvećoj mjeri rješavanju konkretnih problema na terenu.
- Promocija novog načina razmišljanja - ostvarivanje tzv. sistema „prenosivost“ djelovanja (stvaranje okruženja koje se, potencijalno, može „preslikati“ (primijeniti) i u drugim sredinama).
- Rad baziran na međusobnom „povezivanju“ – uspostava mreže djelovanja radi prikupljanja iskustava, te raspodjele znanja sa drugim.

Kao i sa svim drugim aktivnostima finansiranim od strane SF EU, tako je i u inicijativi *Leader*, neophodno osigurati dodatno finansiranje od strane države, kako u formi javnih (budžetskih) sredstava, tako i novac privatnih osoba/organizacija i kompanija. U većini slučajeva, privatni doprinosi se sastoje od neprofitnog djelovanja. Upravo iz tog razloga, svaka LAG je, osim što je, naravno, direktno odgovorna za implementaciju konkretnih aktivnosti u okviru oblasti u kojoj djeluje, obavezna da učestvuje u finansiranju projekata do određene sume.



Inicijativa *Leader* pokušava da obuhvati sve ključne grupe koje djeluju u zajednici i organizacije koje su odgovorne za podsticanje, osiguravanje sredstava, menadžment i pružanje usluga u određenoj regiji, u cilju jačanja ruralnih oblasti širom EU. Ovo, obično, uključuje aktivnu participaciju predstavnika vijeća Okruga i Distrikta, ruralnih zajednica i lokalnih povjerenstava za razvoj. Naročita pažnja se posvećuje mladim ljudima, ženama i zaštiti okoliša. LAG-ovi se obično sastoje od predstavnika raznih subjekata od kojih svaki ima vlastiti interes koji ostvaruje preko konkretnih djelatnosti grupe, doprinoseći tim cijelokupnom razvoju oblasti u okviru koje djeluje.

Partneri zajednički učestvuju u:

- odabiru prioriteta, kao i implementaciji aktivnosti vezanih za konkretnе projekte razvoja;
- strateškoj raspodijeli sredstava, kao i vršenju monitoringa nad upotrebotom istih;
- osiguranju mentorstva, podrške i pružanju prilika novim partnerima i grupama u ovoj oblasti;
- razradi okvira za donošenje lokalne i regionalne politike razvoja u oblasti agrara.

Prethodna praksa (iz *Leader*-a I i II) u smislu aktivnosti LAG-a stavljala je akcent (isključivo) na direktnu provedbu konkretnih inicijativa vezanih za problematiku sela i individualnih projekata. Novi (*Leader* +) model podrške trebao bi privući nove i iskusnije interesne grupe u polje saradnje i strateškog planiranja, što znači da se imperativ stavљa na proširenje partnerstva i uključivanje što većeg broja zainteresovanih aktera, kako bi se u što većoj mjeri (ali i broju) doprinijelo dobrobiti sveukupnog razvoja ciljne oblasti.

LAG obično ima Upravljački komitet (tijelo za donošenje odluka) i komitet za nadzor (tijelo koje vrši monitoring dogovorenih aktivnosti). Upravljačka grupa, obično, uspostavi određene pod-grupe za podršku i razvoj specifičnih veza ili oblasti unutar jedinstvene strategije razvoja. Dakle, naglasak se sve više stavlja na povezanost sa već postojećim partnerstvima u predmetnoj oblasti, kao i lobiranju za ulazak novih.

I sam u formi partnerstva, LAG koordinira i upravlja provedbom strategije inicijative *Leader*. Od LAG-a se, također, očekuje da razvija i ohrabruje povezivanje sa religioznim organizacijama, poslovnim sektorom, volonterskim i zakonskim zajednicama u svrhu osiguranja strategijskog pristupa prema rješavanju konkretnih problema za cijelu oblast i prikupljanju svježih ideja i inicijativa.



## Primjeri pravnog ustrojstva LAG-a u EU

**Španija** – LAG je registrovan kao neprofitno udruženje; sastoji se od dva odbora i manje grupe stalno zaposlenih koji vode računa o pružanju blagovremenih informacija građanstvu i zainteresovanim grupama o svemu što se dešava oko aktivnosti Leader inicijative;; administrativni troškovi se pokrivaju iz participatornog pristupa članova grupe. Funkcionisanje LAG-a u Španiji najbolje se vidi iz sljedeća dva primjera:



### LAG: VALLE AYORA-COFRENTES

#### Struktura

**Generalna skupština** – suvereni operativni organ, kog čine predstavnici svih članova;

**Izvršni odbor** (odbor direktora) – stalni organ koji vodi, administrira, upravlja i odobrava aktivnosti u okviru programa djelovanja.

## **Članovi odbora direktora:**

- Predsjednik: gradonačelnik Jalance;
- Zamjenik: vijećnik općine Ayora;
- Sekretar: predstavnik sektora turizma;
- Blagajnik: gradonačelnik Teresa de Cofrentes;
- Članovi sa pravom glasa - predstavnici: prehrambenog sektora, SME's, udruženja i Gradonačelnik Jarafuel.

## **Ciljevi**

- Doprinos ekonomskom, sociološkom i kulturološkom razvoju regije;
- Provedba aktivnosti u okviru inicijative Leader +.

## **Aktivnosti**

- Vođenje razvojnih projekata regionalnog značaja;
- Direktna pomoć korisnicima i partnerima;
- Pružanje relevantnih informacija partnerima, korisnicima i zainteresovanim grupama.

## **Administracija**

- Direktor
- Administracija



**Rad šaltera:** ponedjeljak 8:30 – petak 15:00; utorak i četvrtak 17:00 – 19:00

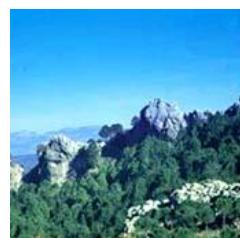
Grupo Acción Local Valle Ayora Cofrentes  
Pz. Diputación, 11  
Ayora (Valencia)  
46620  
96 189 06 73  
[Valleyayora-cofrentes@telefonica.net](mailto:Valleyayora-cofrentes@telefonica.net)



LAG Serranía del Turia -Valencia je registrovana kao neprofitno udruženje i samostalni pravni subjekt.

## **Usluge**

- Inicijativa Leader +
- Punto Proxi- Impriva
- Regionalna Razvojna Agencija
- Provedba integralnog plana povećanja zaposlenosti



## **Ciljevi**

- Promocija ruralnog razvoja, orijentirajući se, prije svega, na razradu Održive politike ruralnog razvoja, integrirajući ekomske, sociološke i aspekte zaštite okoliša, u cilju povećanja kvaliteta života stanovništva u ruralnim područjima, garantirajući održivost mjera i aktivnosti koje se provode u okviru istog.

- Valorizacija i podrška konvergenciji aktivnosti svih subjekata (ekonomskih, socioloških i subjekata koji rade na zaštiti okoliša) u koordinaciju i vođenje inicijativa ili programa EU u okviru ruralnog razvoja, kako na nacionalnom, tako i na regionalnom nivou
- Pružanje usluga općini u smislu distribucije informacija vezanih lokalni i regionalni razvoj, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou .

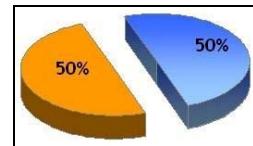
## Okvir djelovanja



LAG djeluje prvenstveno u okviru regije Serranía, pokrivajući sljedeće općinske distrikte: Alcublas, Alpuente, Andilla, Aras de los Olmos, Benagéber, Bugarra, Calles, Chelva, Chulilla, Domeño, Gestalgar, Higueruelas, La Yesa, Loriguilla, Losa del Obispo, Pedralba, Sot de Chera, Titaguas, Tuéjar, Villar del Arzobispo.

Članovi LAG-a su 50 % javnog, 50% privatnog karaktera. Predstavnici javnog sektora predstavljaju 20 lokalnih vijeća regije Serranía, općine i delegacije javnih subjekata, dok su predstavnici privatnog sektora organizovani (podijeljeni) u 5 sektorskih odbora:

- Mala i srednja preduzeća (samostalna udruženja privrednika);
- Kulturološka i civilna udruženja;
- Agrar (zadruge, udruženja poljoprivrednika i poljoprivredne organizacije);
- Hoteljerstvo, turizam i slobodno vrijeme;
- Agro-prehrana.



Generalna skupština je vrhovni organ LAG-a. Članovi se biraju u svakom od naprijed navedenih sektorskih odbora, dok predstavnici javnog sektora, te kao takvi, direktno postaju i članovi skupštine.

LAG predstavlja i istim upravlja odbor direktora, kog čine predsjednik, zamjenik, sekretar, blagajnik i šest članova sa pravom glasa. Ukupan broj članova ovog odbora je 10, s' tim da po pet članova mora predstavljati javni, a 5 privatni sektor<sup>8</sup>.

**Irska** – LAG je registrovan kao firma ograničene odgovornosti (ltd – što bi odgovaralo našem d.o.o. obliku registracije) i posluju kao i svaka druga firma.



Ured za ruralne zajednice u Irskoj nadležan je, na nivou države, za provođenje Leader inicijative u Irskoj, dok LAG-ovi djeluju kao neka vrsta agencija za implementaciju. WRP radi na razradi konkretne problematike vezane za ruralni razvoj, djelujući u konsultaciji sa svim sudionicima uključenim u lokalni razvoj, u nastojanju da podrži integriranje različitih lokalnih zajednica kroz poboljšanje generalnog nivoa kvaliteta života i promovisanje održivog razvoja". Kako smo već rekli, LAG u Irskoj djeluje kao firma sa ograničenom odgovornošću. Registrovana je pri sudu, a finansira se iz zajedničkih sredstava zainteresovanih strana, uključenih u konkretne aktivnosti, državnih i EU fondova i drugih inicijativa u okviru kojih se predloženi projekti mogu implementirati.

**LAG Wicklow Rural Partnership Ltd** (WRP) je kompanija koja vlastito poslovanje zasniva na razvoju ruralne zajednice sa sjedištem u pokrajini Wicklow. Primarna odgovornost kompanije je provođenje inicijative Leader+ i Nacionalnog programa za ruralni razvoj (NRDP) u Okruzima: Wicklow, Bray, Rathmichael i Kilacanogue. WRP je bilo ključ osnivanju i razvoju drugih ruralnih razvojnih organizacija unutar okruga Wicklow. Članovi odbora i osoblje WRP aktivno su uključeni u djelovanje i menadžment ne samo vlastitih, već i mnogih drugih inicijativa vezanih za ruralni razvoj uopšte, u regijama koje administrativno pokrivaju.

<sup>8</sup> U Švedskoj je taj broj 14, dok je u Njemačkoj, obično, 16.

WRP je osnovan u septembru 1994. godine, u svrhu provođenja Leader II inicijative u navedenim regijama. WRP je nastao iz Wicklow Rural Enterprise Ltd, osnovano 1992. godine u svrhu provođenja inicijative Leader I. Na osnovu konkretnih projektnih prijedloga, WRP je, u periodu '92 – 06., izlobirao (i implementirao) sljedeća sredstva:

LEADER I (1992 – 1995) £ 2.06 mil.  
 LEADER II (1992 – 2001) £ 2.76 mil.  
 LEADER+ (2001 – 2006) € 4.53 mil.

„Partnerstvom i saradnjom razvijati kapacitete osoba i zajednica kroz pružanje podrške ekonomskom, socijalnom, kulturnoškom i ekološkom razvoju, zajednice u okviru koje se djeluje“.

Finansiranje NRD finansira se iz nacionalnog razvojnog programa, dok dodatna sredstva mora obezbijediti LAG, iz fondova EU, predlaganjem konkretnih aktivnosti prema EC. Osim provođenja Leader + i NRD, WRP je, također, odgovoran i za provođenje Inicijative Nacionalnog Ruralnog Transporta, u okviru programa EQUAL, gdje mu je vodeći partner drugi LAG Kildare. Od WRP se očekuje da u skladu sa prirodom svog postanka i djelovanja (tj. implementacija aktivnosti u okviru Leader Inicijative), predlaže projekte koji su po svojoj vokaciji - inovativni. Sa socijalnog aspekta, žene i mladi u ruralnim oblastima su dvije grupe identifikovane kao prioritetne u sklopu razvoja istih. Na račun predloženih aktivnosti, u periodu 2000 – 2006. godine, WRP je ukupno primio 4.653,000 Eura za implementaciju istih.

Projekti su finansirani pod sljedećim parametrima:

- Treninzi – edukacija;
- Analize & razvojni projekti;
- Inovativni ruralni poduhvati i zanatski proizvodi;
- Eksploatacija poljoprivrede, šumarstva i ribljih proizv.;
- Poboljšanje prirodne, socijalne i kulturne okoline;
- Inicijative za zaštitu okoliša;
- Ruralni/Agro-turizam.



Osoblje LAG-a WRP

### Ciljevi kompanije

- pro-aktivni razvoj kapaciteta osoba i zajednice;
- razvoj inicijative ruralnog preduzetništva, naročito u sektoru prirodnih bogatstava npr. šumarstvo, zanatstvo i hrana;
- razvoj Okruga Wicklow u održivu turističku destinaciju;
- razvoj i podrška inovativnom načinu proizvodnje energije i prijateljski nastrojenih inicijativa prema okolišu u saradnji sa drugim agencijama;
- razvoj i podrška historijskom blagu zajednice, umjetnosti i kulturnim inicijativama u Okrugu Wicklow.

Struktura uprave				
Osoblje	Program Službenici za ruralni razvoj;	Menadžer; Koordinator za Ruralni Transport	Administrator;	Sekretar;
Odbor direktora	sastoji se od 22 člana koji predstavljaju interese zajednica, socijalnih partnera, državnih agencija i izabranih javnih predstavnika. Osam direktora iz zajednice su nominirana iz tri panela u Okrugu: Istok (3), Jug (2) i Zapad (2). Državni i socijalni partnerski predstavnici su izabrani od strane njihovih organizacija. Članovi se dijele u tri grupe: statutarni, predstavnici zajednica, i partneri predstavnici socijalnog sektora.			
Komitet za evaluaciju	Uloge komiteta za evaluaciju jesu da osiguraju nezavisnu i objektivnu evaluaciju projekata za koje se potražuju fondovi (sredstva). Postoje dva komiteta koji reflektiraju dvije različite grupe elemenata inicijative Leader.			

## **Statutarni predstavnici**

- Direktor WRP je i predstavnik je Wicklow County Enterprise Bord, također je i direktor Wicklow Mountain's National Park Council i član Old Coollattin Country, kao i Wicklow County Development Board.
- Predstavnik Okruga Wicklow je član Wicklow County Council, također je i u odboru Wicklow Enterprise Park Ltd., Bray Partnership Ltd, Wicklow County Tourism, a direktor je i Wicklow County Development Board a direktor je i Local Authorities Members Association.
- Drugi predstavnik Vijeća Okruga Wicklow je i član gradskog vijeća Greystones i direktor je Komiteta za pitanja zajednice pri gradskom vijeću; uposlena je i u odboru direktora Turističke zajednice Okruga Wicklow, član je Mid East Regional Tourism Authority i član je Wicklow Heritage Forum.
- Predstavnik „Nacionalnih parkova“ u kojima je menadžer.
- Službenik za poljoprivredu za Okrug Wicklow i Teagasc i novi je član Odbora koji predstavlja Teagasc. Također je član Kildare/Wicklow EQUAL programa i Razvojnog tijela okruga Wicklow.
- Direktor Odjela za infrastrukturu, transport i saobraćaj u Vijeću Okruga Wicklow i predstavlja Menadžere za Okrug u Odboru....ITD

## **Predstavnici zajednica**

- Predstavnica Donard Community Enterprise iz zapadnog panela Okruga Wicklow, član je i Wicklow Rural Transport i Wicklow Communities Networking;
- Prvobitni član LEADER II Odbora, također je nezavisni novinar i predstavlja Dunlavin Festival umjetnosti iz zapadnog panela Okruga Wicklow, aktivni je član zajednica u zapadnom Wicklow i bila je uključena u organizaciju para-olimpijskih igara 2003 godine;
- Službenik Nacionalnih parkova, predstavlja Old Coollattin Country Ltd., kao dio južnog panela Okruga Wicklow, također je i član Wicklow Rural Transport and Carnew Mučičkog društva;...
- Predstavnik Aughrim Tidy Towns iz južnog panela Okruga Wicklow, hirurg i veterinar po profesiji, također član National Disabled Angling Facility Ltd. i Aughrim I.T. Centra;
- Vlasnik Glendalough Hotela i izabrani je predstavnik Vijeća Okruga Wicklow, predstavlja Glendalough i asocijaciju za razvoj Distrikta iz istočnog panela Okruga Wicklow;
- Predstavnik Vijeća Wicklow Uplands iz istočnog panela Okruga Wicklow, farmer i član Vijeća planinskih nacionalnih parkova i Vijeća Roundwood zajednice;
- Predstavnik Razvojne grupe zajednice Brittas Bay iz istočnog panela Okruga Wicklow, član Wicklow Communities Networking koju predstavlja na komitetu za politiku i strategije puteva i transporta pri Vijeću Wicklow Okruga ... ITD

## **Socijalni Partneri**

- Sekretar kompanije i predstavnik Asocijacije Irskih farmera, također je i član Vijeća Wicklow Upland, Wicklow Dublin Mountains odbora i Vijeća Wicklow planinskih nacionalnih parkova. Prvobitni je član LEADER I i II Odbora. Visoko cijenjeni ekspert u sektoru poljoprivrede;
- Novi član Odbora LEADER+, predstavlja Asocijaciju žena Irske i bavi se problematikom "uloga žene u ruralnom razvoju";
- Predstavnik privatnog agro-poslovnog sektora, farmer, član Asocijacije Irskih farmera i Wicklow Informacijske mreže;

- Predstavnik Turističke zajednice Okruga Wicklow, vlasnik Moat Farm Karavana i parka za kampiranje, također je član i Wicklow County Enterprise Odbora i Irish Caravan and Camping Council;
- Predstavnik privatno-poslovnog sektora i Direktor kompanije Schering Plough (Avondale)....

Komiteti za evaluaciju	
Projekti zajednice	Projekti iz oblasti turizma i preduzetništva
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Direktor) Wicklow Planinski nacionalni park;</li> <li>• Službenik za razvoj zajednice i poduzetništva Vijeća Okruga Wicklow;</li> <li>• Menadžer, Arklow Community Enterprise;</li> <li>• Manager Coillte, proizvodnja &amp; prodaja;</li> <li>• Old Coolattin Country Ltd;</li> <li>• Co. Wicklow VEC;</li> <li>• Službenik za razvoj poljoprivrede, Teagasc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Direktor) Viši službenik za razvoj zajednice;</li> <li>• Predstavnik Economic Development Executive, Vijeće Okruga Wicklow;</li> <li>• Glavni Menadžer, Wicklow Vale</li> <li>• CEO, Odbor za poduzetništvo Okruga Wicklow</li> <li>• Službenik za turizam, East Coast &amp; Midlands Turizam.</li> </ul>

**Wicklow Rural Partnership Ltd.**  
**Saville House, Saville's Cross, Rathdrum, Co. Wicklow,**  
**Ireland.**  
**tel: +353 404 46977,**  
**fax: + 353 404 46978,**  
**e-mail: [info@wicklowleader.ie](mailto:info@wicklowleader.ie)**

---

**Švedska** – LAG je registrovan kao neprofitno udruženje građana, a posluje više, manje kao i LAG-i u Španiji i Italiji.



U Švedskoj se u okviru inicijative Leader pod prioritetnim ruralnim oblastima, prije svega, uključuju oblasti locirane najmanje 4 kilometra od populacijskog centra, u kojem živi najmanje 20.000 stanovnika, kao i arhipelag ostrva sa stanovništvom koje ima trajno prebivalište i koja nisu direktno povezana sa kopnjom.

Konkretnе aktivnosti (implementacija projekata) provodi 12 LAG-a, koje baziraju svoj rad na jednoj od četiri "mjere" razvoja, karakterističnih za Leader. Grupe su izabrale mjere koje njima najviše odgovaraju i rade prema lokalnim razvojnim planovima koji su kreirani na osnovu konkretne problematike na terenu. LAG primaju aplikacije za finansiranje za projekata i sami odlučuju koje će projekte podržati. LAG i ostali sudionici uključeni u ruralni razvoj povezuju se u mrežu nacionalnih Leader aktera. Cilj je razmjena informacija i znanja stečenih u procesu implementacije konkretnih mjeru, ne samo između samih pripadnika lokalne grupe, već i mnogo šire među potencijalnim partnerima. Na državnom nivou, kao agencija za implementaciju djeluje The Swedish National Rural Development Agency i odgovorna je za ukupnu administraciju Leader-a, dok je Swedish Board of Agriculture odgovoran za isplate, i djeluje kao Nacionalni Fond. Ruralna razvojna agencija je također sekretarijat za Monitoring komitet, koji je osnovan u cilju praćenja razvoja aktivnosti na terenu i koji direktno nagleda rad LAG-a.

**Italija** – LAG se registruje kao društvo ograničene odgovornosti, a posluje u okviru prirode (karakteristika) konzorcija.



## II Gruppo di Azione Locale (GAL - LAG) "Montefeltro Leader"

- Funkcioniše kao firma ograničene odgovornosti (s.r.l. – d.o.o.);
- uspostavljena 24. oktobra 1996;
- Provođenje Akcionog lokalnog plana (LAP) - LEADER II;
- Promotori LAG-a su bili: četiri (planinske) MZ koje predstavljaju područja (Alta Val Marecchia, Alto e Medio Metauro, Catria i Nerone, Montefeltro);
- Trenutno ima 20 članova, koji predstavljaju interes lokalnih zajednica, poslovnog sektora i zadruga, kao i naučnih i društveno-kulturoloških sektora;
- od 01.01. 2002. rade na provedbi Plana lokalnog razvoja (PLR) - Leader +;

### Uprava

- Skupština društva (čine je svi članovi);
- Odbori (9 članova, Predsjednik, Zamjenik, 7 savjetnika) = Upravni (4) + Izvršni (5 članova);
- Savjet načelnika (3 člana)

### Tehničko-operativni dio

- Direktor (šef Kancelarije za provedbu PLR)
- Sekretar (administracija)
- Vođa za PLR
- Vođa programa Leader +
- Vođa za kvalitet
- Koordinator aktivnosti - Literarna Udruga „Volponi“



**Radna satnica šaltera (za javnost):** Ponedjeljak – petak (09:00 – 14:00)

### Članovi

- MZ Montana Alto e Medio
- MZ Montana Alta Val Marecchia
- MZ Montana del Catria e Nerone
- MZ Montana del Montefeltro
- Banka regije „Marche“
- Univerzitet Urbino
- Udruženje industrijalaca provincija Pesaro i Urbino
- Udruženje malih i srednjih industrija (API)
- Park Sasso Simone i Simoncello
- Nacionalna konfederacija zanatlija (CNA)
- Udruga zanatlija provincija Pesaro i Urbino (Confartigianato)
- Konzorcij za namještaj (COSMOB)
- Konzorcij za odjeću (CTA)
- Konfederacija dućandžija Italije (Confesercenti)
- Udruženje trgovine, turizma i usluga (Confcommercio)
- Konfederacija poljoprivrednika Italije (CIA)
- Provincijska Federacija direktnih uzgajivača voća i povrća
- Unija provincijskih poljoprivrednika
- Tele 2000
- Provincijsko Udruženje uzgajivača stoke (APA)

### Ciljevi PLR

Rast turističke ponude teritorija (ne toliko numerički, koliko kao prekvalifikacija sektora, uz integriranje sa drugim sektorima, koji prije svega čuvaju ambijent, štite kulturološko naslijeđe, promovišu tipične zanatsko-ruralne proizvode.

## **LAG "Piceno"**

---

- osnovana 28. oktobra 1996. godine, kao društvo ograničene odgovornosti (d.o.o), sa formom konzorcija;
- uređuje se odredbama Statuta i važećim normama Zakona o društvima;
- odgovorna je za provedbu PLR "PICENO" Inicijative Leader +, kao i za sve aktivnosti u vezi sa tim;

### **Aktivnosti**

- priprema i vođenje tenderskih procesa;
- priprema i vođenje projekata vezanih za PLR, prema Uredbi EC 1159/2000;
- transfer finansijskih sredstava krajnjim korisnicima i vođenje sve finansijske (knjigovodstveno-računovodstvene) dokumentacije (koja se dostavlja MA Regije, kroz certifikat potrošnje "DocUP LEADER+" – EC);
- odgovornost za integritet investicija - monitoring;
- slanje polugodišnjih izvještaja MA;

Osim aktivnosti u okviru inicijativa Leader II i +, ista je učestvovala u brojnim inicijativama na lokalnom nivou, kao što su:

- Interreg III C u saradnji sa Regijom "Marche";
- Leonardo da Vinci II;
- Life – Turizam u saradnji sa Provincijom "Ascoli Piceno";
- Saradnja lokalnih mreža Zajednice – u saradnji sa PK Ascoli Piceno;

### **Misija**

- Promocija ruralnih područja - integrirane aktivnosti – stimulacija rasta i održivog pristupa – valorizacija teritorija;
  - Projektovanje nove vrste turističkih paketa – integracija resursa.
- 

**Njemačka & Austrija** – LAG-i u Njemačkoj i Austriji, kao i u drugim dijelovima EU, svoj procvat i afirmaciju su doživjeli u okviru provedbe konkretnih aktivnosti Inicijative Leader. Osnovni razlog njihovog postojanja je razrada tzv. Integralnih regionalnih razvojnih strategija pilot-karaktera (Gebietsbezogenen Integrierten Entwicklungsstrategie mit Pilotcharakter – GIEP), te iznalaženju finansijskih sredstava za kofinansiranje konkretnih projekata u vezi sa istim. U rad LAG-a uključuju se svi zainteresirani akteri na lokalnom nivou, vezani zajedničkim ciljem regionalnog razvoja oblasti u okviru koje djeluju.



Organizaciona struktura LAG-a je participatorne prirode, gdje svi članovi učestvuju prema vlastitim mogućnostima, ciljevima i interesu. U pozadini cijelokupnog nastupa prema trećim stranama stoji – dogovor i saradnja. Postoji osnovna grupa (jezgro) oko koje djeluju dodatne grupe (kao krugovi na vodi) sve do učešća „običnih“ građana u aktivnostima iste. Najveći dio posla obavlja upravljačka (management) grupa u samom sjedištu Grupe. U praksi se osnivaju i razne pod-grupe u zavisnosti od potrebe..

### **Članstvo**

Kako smo rekli okosnicu poslovanja LAG-a, čini glavna grupa (jezgro) koju čini oko (i ne više) od 30 članova – aktera na lokalnom nivou, od koji samo 16 imaju pravo glasa. Pri donošenju svake odluke bitne za LAG, članovi moraju kontaktirati i uključiti što je više moguće zainteresovanih strana. Ovom

jezgru pripadaju obično predstavnici lokalnih proizvođača, turističkog i privrednog sektora, udruženja koja se bave zaštitom okoline, žena – poljoprivrednika, općina i mladih. Širem krugu, obično, pripadaju predstavnici drugih grupacija (do 15 članova). Predsjednik LAG-a je, obično, gradonačelnik općine gdje je Grupa registrovana. LAG naravno, ako i u drugim zemljama, usko sagrađuje sa kancelarijom na državnom nivou, koja je generalno dogovorna za implementaciju aktivnosti u okviru inicijative Leader. Predstavnik Grupe, koji je ujedno i direktor iste, bira se na godinu dana, zajedno sa još jednom osobom zaduženom za svakodnevnu administraciju LAG-a.



## Uloga LAG-a u implementacije projekata u okviru inicijative Leader

### Pomoć mladima da ostanu u svojim rodnim područjima



Da bi privukli mlade ljudе da ostanu u svojim rodnim područjima, LAG Pays Mellois je organizovala rally takmičenje da bi im prikazala živu i otvorenu sliku njihovog područja i uključila ih u lokalni život. Ovaj kulturni i sportski događaj, koji se održao u toku ljetnih godišnjih odmora 2004. godine i u toku jesenje školske klasifikacije, privukao je više od 120 mladih ljudi iz oblasti Pays Mellois i Val d'Adour, smještenih u regionima Aquitaine i Midi - Pyrénées. Ono što povezuje ova područja jesu omladinske inicijative. U oblasti Pays Mellois, zahvaljujući ovoj inicijativi unaprijedila se omladinska politika, osnovani su omladinski centri u kojima rade mladi radnici u onim kantonima u kojima takvi centri ne postoje. Ovi centri, koju su smješteni u prostorijama lokalnog vijeća ili udruženja, a omogućavaju rad mladima između 6 i 18 godina, i to na pitanjima inicijativa u lokalnoj zajednici, u toku cijele godine i van škole, a posebno se radi na kontinuitetu organizacije i pripreme rally takmičenja. Projekat se finansira u okviru aktivnosti 2 programa Leader+.

### Francuska; Region: Poitou -Charente (Deux Sèvres); LAG: Pays Mello

#### Rad na opremi za prozore

Vlasnici brvnara mogu napokon da uživaju u pravim roletnama. U prošlosti, postojao je problem u funkcionalnosti roletni zbog krvljenja drveta – ovo nije bio samo problem u Finskoj, jer kompletne rješenja za brvnare rijetko su dostupna i na drugim mjestima u Skandinaviji. Kada se shvatila potreba za odgovarajućim prozorskim paketima, pokrenut je projekt „Fasadi“ u regionu južna Ostrobothnia u Finskoj. Ideja za ovaj projekat došla je od lokalnih biznismena i vodećeg LAG-a u regiji, „Aispari“ iz jezerske oblasti i područja Härmänmaa, koji su također krenuli u finansiranje ovog projekta. Napokon se na tržištu pojavilo pravo rješenje za roletne! Ovo rješenje odgovara i novim objektima građenim od brvna kao i renoviranim objektima. Zbog novog montažnog rješenja, ugradnja prozora traje svega pet minuta. Sadašnja kolekcija roletni zasniva se na tradicionalnim stilovima i može se također koristiti i za objekte građene ciglom.



### Finska; Region: Ostrobothnia; LAG: Aispari

#### Promocija prirodnih ljepota



Zajednički projekat LAG-a i turističkih informativnih centara u regionu Ourthe Moyenne rezultirao je prvim "Festivalom prirode", pod nazivom "Veličanstvenost i prisnost krajolika Ourthea", ovaj festival poziva posjetioce da otkrivaju i shvaćaju kako je čovjek pokušao da savlada i oblikuje ovaj prirodni krajolik da bi sebi stvorio život. Namjera festivala je da bude stalna manifestacija za turiste, kao i za lokalnu javnost koja je svjesna okoliša. Više od 100 aktivnosti je provedeno između juna i septembra, uključujući pješačenje, interaktivne konferencije, kurseve slikanja i uvod u ribarstvo. Postupak evaluacije je u toku, a ovo će pomoći da se utvrde projektne potrebe, posebno ono što je potrebno za komunikaciju i promociju, upravljanje partnerstvom i iznalaženje inovativnih rješenja i razvojnih praksi.

### Belgija; Region: Vallée de l'Ourthe, Wallonie; LAG: Ourthe Moyenne

#### Rad primjerjen potrebama osoba sa posebnim potrebama

Fondacija MAP je jedina institucija u regionu koja provodi aktivnosti koje odgovaraju posebnim potrebama invalidnih osoba. Jedan od prioritetnih ciljeva Fondacije MAP je da postigne, gdje je moguće, socijalnu i profesionalnu integraciju osoba sa invaliditetom. Imajući to na umu, uspostavljen je "Specijalni centar za zapošljavanje" pri MAP-u. Centar koncentriira svoje aktivnosti na dva glavna područja: vrtlarstvo i rukotvorine tradicionalnog karaktera. Vrtlarstvo je jedna od aktivnosti koja najviše odgovara osobama sa invaliditetom jer jača njihove kontakte sa prirodom a razvija i njihovu mobilnost. Projekat se cofinansira iz inicijative Leader, a istim upravlja LAG 'Consorcí Ripollés Desenvolupament'. Kao konkretan rezultat implementacije projekta dolazi do stalnog povećanja broja ugovora sa gradskim vijećima, preduzećima, i u manjem obimu, privatnih lica.



Usluge koje se pružaju općinama uključuju održavanje parkova i javnih površina i posebne su aktivnosti u šumama i na rijekama. Za privatne firme, rad uključuje održavanje parkova u krugu firme i osnovno održavanje u slučaju privatnih lica. Socijalni interes projekta bio je odlučujući faktor u pribavljanju podrške gradskog vijeća Ripolla, kao i vlade Katalonije kao koordinatora inicijative Leader+. Pored jasne socijalne dimenzije ovoga projekta, investicija je omogućila i širi opseg vrtlarskih aktivnosti i uklonila je aspekte teškog rada. Također je došlo do unapređenja kvaliteta u obuci osoba sa invaliditetom i unapređenja sigurnosnih i radnih uslova, a ovo je zauzvrat ponudilo više prilika za eventualnu integraciju na tržištu rada.

### Španija; Region: Katalonija; LAG: Consorci Ripollés Desenvolupament

#### Novi pristup razvoju lokalnih zajednica



LAG Integrated Resource Development (IRD) Kiltimagh Ltd osnovan je 1989. godine kao direktni odgovor na visok nivo iseljeništva iz područja Kiltimaga. Ovaj region u istočnom Mayo je poznat po izuzetno visokim nivoima stalne emigracije u toku nekoliko decenija i relativne nedostupnosti posla. Anketa vršena 1988. godine je pokazala da je 75% osoba u starosnoj dobi između 17 i 25 godina bilo prisiljeno na iseljeništvo u potrazi za poslom. Ovo područje je bilo izgubilo produktivno i ekonomsko sposobno stanovništvo, i za većinu nije bilo nikakve nade da će se vratiti. Problem je također bio evidentan u gradu i u zaleđu. Cijele ruralne zajednice su izbrisane. Jasno su se mogle vidjeti zapuštene kuće i farme u propadanju. Preko 40% gradskih objekata bilo je zapušteno do mjere da su bile spremne za rušenje. Ostalih 60% nisu bile daleko iza njih. Štaviše, u toku mnogih godina nije osnovana ni jedna nova firma, a lokalne firme su se često zatvarale. Izgledi su bili sumorni. U februaru 1990. godine uspostavljen je ured i zaposleni su rukovodilac i sekretar na puno radno vrijeme. Ovo je utrlo put za IRD Kiltimagh Ltd da primjeni uspješno finansiranje u okviru inicijative Leader.

#### Projekti u oblasti umjetnosti, kulture i nasljeđa

IRD Kiltimagh Ltd slijedi politiku integriranog razvojnog programiranja, vjerujući da se paralelno trebaju razvijati svi aspekti lokalnog područja. Tendencija je da se projekti koji koštaju više a koji nemaju očigledan povrat investicija ignoriraju. U IRD Kiltimagh Ltd, na sektor umjetnosti, kulture i nasljeđa se gleda kao na kritičan faktor u podsticanju razvoja zajednice osiguranjem kvalitetnog življenja za ruralne stanovnike. Prodavnica na željezničkoj stanicici, kojoj je sada vraćen stari sjaj, radi kao gradski muzej Kiltimaga. IRD je također transformirao kuću šefa stanice i kiosk za prodaju karata u izložbeni prostor koji se redovno koristi za postavljanje izložbi od strane lokalnih, nacionalnih i međunarodnih umjetnika. U zgradi se nalazi i kutak za umjetnike gdje umjetnik koji želi da nešto napravi na mirnoj ili stimulativnoj lokaciji može doći i boraviti jedno vrijeme za nominalnu sumu novca. Restauracija ovih objekata ima značajnu sentimentalnu vrijednost za zajednicu Kiltimaga, jer bi sa te platforme toliko narednih generacija otišlo iz Kiltimaga, od kojih se mnogi nikada ne bi vratili.

#### Susret lokalne drame i pravde

Lokalno dramsko društvo je 2001. godine pristupilo IRD Kiltimagh Ltd sa molbom da preuzme "gradsku vijećnicu" koju je ova grupa koristila kao pozorište u proteklih 20 godina. IRD je generalno renovirao zgradu i pretvorio je u istinski višenamjensku zgradu. Taj objekat sada nije samo pozorište nego i konferencijski centar, kino dvorana, sudnica i mjesto za održavanje sastanaka. Nekoliko nacionalnih konferencija je već održano na tom mjestu. Ono što je zanimljivo je da je u vrijeme kada je IRD počeo sa renoviranjem zgrade okružni sud namjeravao iseliti iz Kiltimaga zbog neadekvatnosti objekata sa kojima je raspolagao. IRD je uspio da uzme u obzir i potrebe suda prilikom renoviranja i zadrije njegovu aktivnost u gradu. Pozorišna dvorana se redovno koristi za dramske i muzičke manifestacije.

#### Rezultat ovog pristupa

Ove dvije inicijative pokazuju vrstu posla koja se preduzima. One su dio cijelokupnog plana koji uključuje posebne aktivnosti koje imaju za cilj jačanje ekonomskog, ekološkog i socijalnog razvoja u ovom području. Njima se također gradi povjerenje i moral unutar lokalne zajednice vrednovanjem lokalne kulture i osiguranjem kvalitetnih načina za njeno izražavanje i razvoj. Integracija, do koje se dolazi kombiniranjem napora i ambicija zajednice, države i poslovnog sektora, značajan je element u uspjehu programa. Situacija se promjenila zbog implementacije prvobitnih i drugih planova koji su uslijedili u Kiltimagu. Povjerenje je vraćeno, a ljudi imaju dovoljno vjere u uspjeh ovog područja, što opravdavaju investicije u poslovnu aktivnost i nekretnine. Ono što je najvažnije, stav ljudi se promijenio. Uz pomoć državnih agencija i firmi iz privatnog sektora, ovaj program je položio temelje za zajednicu Kiltimaga, za njen opstanak i budući razvoj. Ono što je najvažnije, on drži ključ izbora. Izbor da se živi i radi kod kuće, izbor da se bude blizu članova porodice dok stare, i izbor da se svoje područje oslika sa ogromnim ponosom koji on zaslužuje, kako za djecu tako i za unuke. IRD Kiltimagh Ltd posjeduju i njime upravljaju ljudi Kiltimaga.

### Irska; Region: Kiltimagh, istočni Mayo; LAG: Integrated Resource Development (IRD) Kiltimagh Ltd

## Zabavni centar „Gandra“

Zabavni centar Gandra nalazi se u jednom selu u dolini Minho u Portugalu. Mnoga ruralna područja u graničnoj oblasti doline Minho karakteriziraju problemi koji se odnose na nizak nivo ekonomske aktivnosti, stara populacija i raseljavanje. U okviru inicijative Leader+, LAG Adriminho predložilo je projekat unapređenja kvaliteta života u malom selu Gandra. Osnivanjem zabavnog centra koji se nalazi u postojećoj školskoj zgradi u selu, jasan fokus, u zajednici, stavljen je na socijalne i kulturne događaje. Zabavni centar Gandra nudi zanimljiv uvid u strategiju i proces odabira projekata koji imaju za cilj i od kojih se očekuje da unaprijede kvalitet života, ne samo za seosku omladinu nego i za zajednicu kao cjelinu. Adriminho (Udruženje za integrirani ruralni razvoj doline Minho) je neprofitno udruženje formirano iz partnerstva osnovanog 1994. godine u cilju osiguranja platforme za utvrđivanje zajedničke razvojne strategije za ovaj region.



U okviru partnerstva Adriminho postoji 19 organizacija koje predstavljaju različite interese, kao što je poljoprivredna proizvodnja, šumarstvo, omladina, turizam, zabavni sadržaji, kultura, proizvodnja vina i bankarstvo. Selo Gandra je jedno od 16 sela u općini Valença, koje se nalazi u oblasti Viana de Castelo i ima oko 1.200 stanovnika, od kojih je više od pola zaposleno u tercijarnom sektoru, uglavnom zbog uticaja komercijalnog centra baziranog na domaćem namještaju i tekstilu. Stopa nezaposlenosti, posebno među ženama, viša je od regionalnog prosjeka. Skoro 10% stanovništva može se smatrati nepismenim a samo 4% stanovništva ima obrazovanje na višem nivou od obavezognog.

### Relevantnost i ciljevi projekta za zajednicu

Gandra nije samo tipična za region u smislu njene populacione strukture i niskog obrazovnog nivoa i akademskih postignuća, nego i u smislu nekih ozbiljnih socijalnih i porodičnih problema, konkretno, alkoholizma i zlostavljanja djece. Ove faktore još više pogoršavaju loši obrazovni i sportski kapaciteti koji su na raspolažanju grupama školske dobi. U stvari, glavni socijalni problemi proističu iz niskog nivoa obrazovanosti što vodi ka slabo plaćenim poslovima ili čak nezaposlenosti, te posledično tome, niskim nivoima motivacije. Postojanje socijalno izoliranih porodica koje nemaju pristup resursima zajednice također je pojačalo nemogućnost da porodice svojoj djeci obezbijede potrebnu podršku. Planirani projektni ciljevi su da se ujedine razne zabavne aktivnosti, integrira obrazovanje u svakodnevni život i osigura osjećaj za zajednicu. Da bi se to postiglo, roditelji se podstiču da uzmu učešća u školskim aktivnostima i približe se obrazovanju njihove djece. Prema tome, projekat doprinosi direktno kvalitetu života stanovništva jer ne samo da osigurava neophodne fizičke resurse, nego također mijenja stavove i omogućava ljudima da uzmu u obzir različite životne stilove. Zabavni centar Gandra je smješten u objektu Escola Básica (osnovna škola) i nudi prostor za zabavne aktivnosti u vidu radionice, kao i dvije učionice, kuhinju i druge dodatne prostore za radionice i druge aktivnosti, pored poboljšanih sanitarnih objekata za hendikepiranu djecu. Zabavni centar organizuje niz obrazovnih i kulturnih aktivnosti, uključujući prikazivanje kratkih filmova, debatne grupe sa roditeljima djece, izlaganje dječjih radova u vezi sa Gandrom i općinom, plesne i muzičke aktivnosti, te proslave određenih datuma. Uspješna realizacija projekta će se mjeriti nekolicinom indikatora, konkretno, uspjehom u školi, brojem sastanaka koji su održani sa roditeljima, brojem socio-kulturnih aktivnosti koje su održane i učešćem različitih institucija (Adriminho, gradska vijećnica Valença, socijalna zaštita i udruženje roditelja) u različitim tekućim aktivnostima.

### Portugal; Region: dolina Minho; LAG: Adriminho

## Novi pristup proizvodnje hrane



Ovaj projekat, Sjuhäradsmat, usredsređuje se na male lokalne proizvođače hrane. Možda ne zvuči tako inovativno, jer razvoj proizvodnje i prerade hrane u ruralnim područjima u okviru programa Leader, te doprinos na taj način održivom ekonomskom socijalnom i ekološkom razvoju nije ništa novo. Međutim, u okviru švedskog programa Leader u području Sjuhärad, to nikada ranije nije rađeno na ovaj način, niti sa tako koncentrisanim naporima. Ovdje se ubiti radi o povezivanju različitih oblasti kao što je umrežavanje, marketing, obuka, okoliš i kvalitet, potrošačke aktivnosti i logistika. Povezivanjem malih i srednjih preduzeća sa različitim vrstama proizvodnje hrane, osiguranjem obuke, osnivanjem posebnih marki proizvoda, unapređenjem prevoza i druge logistike, projekat je stvorio platformu za saradnju i širenje potencijalnog tržišta za lokalne proizvode.

Projekat se razvijao u nekoliko faza prije nego je program Leader+, putem finansijskih sredstava dostupnim kroz njega, preuzeo korak da postane komercijalno funkcionalan lanac proizvođača i ostalih srodnih preduzeća. U ovom trenutku, postoji oko 200 članova u mreži proizvođača i prerađivača hrane, od kojih su neki veoma mali, a drugi veoma veliki. Projektni plan je prvo bio predviđao najmanje 40 članova. Ostali indikatori su 10 novih preduzeća, najmanje dva nova uposlenika u starim preduzećima, 10 novih kanala za distribuciju i trgovinu, tri nova proizvoda i 10 edukativnih seminarima sa ukupno 100 učesnika. Sa ekonomske tačke gledišta, cilj je bio povećati godišnji promet na EUR 109.000. Ciljna grupa je, prvo, primarni proizvođač i preduzeće za preradu, a drugo, korisnici su trgovine na malo, distributivni sistemi ili potrošači. Putem veoma detaljnog plana komunikacija i marketinga, logo i marka postali su naširoko poznati u cijelom području (jer su se koristili jedinstveni logo i brand/ime). Obuka nije bila samo o kvalitetu proizvoda. Korištenje i značaj marke proizvoda na tržištu je također uključen u ovu obuku. Marketing je vršen putem niza aktivnosti, uključujući i produkciju TV reklama. Lokalne novine su također objavile mnoge članke prezentirajući različite proizvode i proizvođače. Jedan od novih proizvoda je poklon košarica sa kolekcijom različitih proizvoda. Najveći rezultat ovoga projekta je lokalna marka. Ona je postala tako poznata da je bila jedina tema godišnje božićne izložbe 2004. godine u muzeju u administrativnom centru, Borås, bio Sjuhäradsmat. Rezultati govore da je ovaj projekat bio više nego uspješan, jer je provedena prava, mala klasterizacija na lokalnom nivou. Od

malog početka, kroz nekoliko faza, koncept je sada sazrio u preduzeće koje će okupiti nekoliko regionalnih lokalnih organizacija koje se bave hranom od kojih je jedna i Sjuhäradsmat. Ova mjeru će garantirati mogućnost da se ponudi čak i veća količina proizvoda u toku idućih godina. Preduzeće sada radi sa mrežom od oko 200 lokalnih proizvođača hrane i imat sopstvene prodavnice u nekim većim gradovima. Procjenjuje se da će promet preći EUR 12 miliona u periodu od pet idućih godina. Doći od malog projekta do komercijalnog preduzeća je zaista priča o uspjehu.

#### Švedska; Region: Västra Götaland; LAG: Leader+ Sjuhärad

##### Nova upotreba starog drveta

U području Chambaran koje se proteže između rijeka Drôme i Isère nalazi se ogromni trakt zemljišta zasađenog drvetom slatkog kestena. U davno prošlim vremenima, svaki farmer u području Chambaran posjedovao je nasade kestena koje je iskorištavao za sopstvenu korist. U vremenu kada je poljoprivreda postala specijalizirana i drvo slatkog kestena nije više donosilo očekivanu dobit, javio se problem. Ostalo je samo nekih desetak preostalih proizvođača koji su proizvodili stubove za ograde i štapove za vinovu lozu, što je jedan od specijaliteta ovog područja. Regionalni šumski centar (CRPF) je utvrdio da je šumski trakt kestena slabo iskorišten. Drvetom slatkog kestena je bilo zasađeno 80.000 hektara, ali 65% nije posjećeno. Silvi-kultura je bila nepostojeca a šume su starile. Budući da u ovom području nije bilo preradivačkih kapaciteta, drvo se izvozilo u Italiju, a onda su im Talijani prodavali to drvu u vidu namještaja, što nije baš bilo održivo gledajući u budućnost.



Dakle, LAG za područje Chambaran, koji djeluje na promociji lokalnih proizvoda, još od 2001. godine, (posebno onih koji se vežu za turizam i naslijeđe) uspio je pronaći nove načine za iskorištanje drveta kestena i to na sljedeći način.

##### Lokalni identitet

Naime, LAG se obratio odjelu za dizajn Arhitektonskog fakulteta u Grenoblu da im da prototipove namještaja od kestenovog drveta i pruži podršku grupi zanatlija koji su radili na izradi asortirana urbanog namještaja od kestenovog drveta. Pored toga, također je organizovana i kampanja za korištenje energije od domaćeg drveta u 106 susjednih komuna. U toku 2003. i 2004. godine, dizajneri Arhitektonskog fakulteta u Grenoblu otkrili su mnoge osobine kestenovog drveta, uključujući neke prirodne kvalitete. Kesten je otporno drvo pogodno za vanjsku upotrebu, kao što su javni objekti, baštinski namještaj i ograde. U tom pogledu, izložba "Stavovi o kestenu" nudi različite načine gledanja na kesten iz Chambarana kao lokalnog proizvoda. Nije zaboravljen ni tradicionalni sektor. Proizvođači stubova za ograde i štapova za vezanje vinove loze su također kontaktirani, kao i preostali bačvari koji su još obrađivali lokalno drvo. Šuma naravno privlači veliku pažnju. Provedeno je GPS snimanje kako bi se utvrdilo koja su privatna imanja zasađena kestenovima. Kako se često događa u Francuskoj, šuma u Chambaranu je podijeljena u male jedinice, sa otprilike 0,72 hektara po posjedniku. Uspostavljene su eksperimentalne parcele koje se održavaju i prorjeđuju u saradnji sa Regionalnim šumskim centrom Rhône -Alpes i nacionalnim šumskim uredom, da bi se još jednom podstakla eksploracija kestena. Kao konkretan rezultat ovoj pokrajini se vratila stara slava prerade kestena.

#### Francuska; Region: Rhône Alpes - Isère i Drôme; LAG: Chambaran

##### Geografski informacioni sistem (GIS) u oblasti poljoprivrede



Na ostrvu Texel, nekih 150 farmera izjasnilo se da žele očuvati i restaurirati vrijednosti prirode i krajolika. Njihov doprinos sastoji se od primjene održive poljoprivrede i hortikulture, pod uslovom da ostane ekonomski održiva poslovna aktivnost. Ovi farmeri su okupljeni unutar udruženja pod nazivom De Lieuw, koje osigurava razne pakete za upravljanje krajolikom. Postoje tri osnovne vrste paketa:

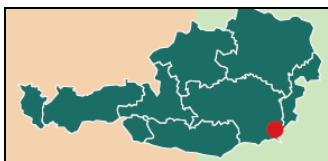
- zaštita livadskih ptica
- promocija botaničkog razvoja i upravljanje faunom
- očuvanje različitih elemenata krajolika

Farmeri dobijaju razumno naknadu za napore i postizanje dobrih rezultata.

De Lieuw djeluje kao centralni koordinator u traženju subvencija od vlade tako što objedinjuje finalni paket. Međutim, to znači da je De Lieuw isto tako postao kontakt tačka sa vladom na način da kasnije pruža podatke o postignutim rezultatima i vodi evidenciju o izdatim subvencijama. Do sada je administracija rađena ručno, ali to više nije moguće. Administracija se morala automatizirati, tako da je postavljen geografski informacioni sistem (GIS) za upravljanje prirodom u oblasti poljoprivrede koristeći modernu tehnologiju. Geografski informacioni sistem (GIS) ne samo da je automatizirao udruženje De Lieuw nego ga je načinio i profesionalnijim. To znači da De Lieuw ima bolje šanse da poveća članstvo u kratkom periodu. Ovo je pozitivan razvoj situacije, budući da je upravljanje prirodom u oblasti poljoprivrede važno za održivost ostrva. To će isto tako biti interesantno farmerima jer će dodatne usluge generirati dodatne prihode. Testna faza se odvija na Texelu, nakon čega se sistem može implementirati i u drugim područjima u zemlji. Cjelokupna aktivnost je koordinirana od strane LAG-a Kop Van Noord -Holland en Texel.

#### Holandija; Region: sjeverna Holandija - Texel; LAG: Kop Van Noord -Holland en Texel

## Regionalni sistem upravljanja znanjem



Austrijski granični region koristi najsuvremeniju tehnologiju za širenje znanja o regionalnom razvoju. Štajersko vulkansko područje je udruženje u okviru programa Leader+ koje okuplja 67 zajednica na jugoistoku Štajerske u Austriji. Radi se o uglavnom poljoprivrednom području koje ima oko 90.000 stanovnika. Prije proširenja EU, štajerska vulkanska oblast je bila ekonomski slab region koji se graničio sa Mađarskom i Slovenijom. Da bi iskoristila proširenje EU i stavila pod kontrolu ekonomski probleme, pokrenut je program regionalnog razvoja štajerske vulkanske oblasti.

Tako je LAG Steirisches Vulkanland došao je na ideju da stvari uzme u svoje ruke i počne pružati podršku unapređenju aktivnosti na održivom regionalnom razvoju. Uspostavljen je regionalni sistem menadžmenta znanja sa stalnim evaluacijama regionalnog razvojnog procesa, koji pruža podršku i kontinuirano unapređuje aktivnosti održivog regionalnog razvoja. Regionalni sistem menadžmenta znanja ima tehnološki dio u obliku internet portala (ali i intranet veze, putem multi -dimenzionalnog korisničkog kontrolnog sistema) sa stalno rastućim sadržajem i dijelom koji se bavi jačanjem svijesti, što ima za cilj izgradnju kulture razmjene informacija sa zajednicom regionalnih subjekata. Ovaj internet portal je izrađen na multidimenzionalnoj bazi podataka koja se sastoji od različitih modula u cilju ispunjavanja zahtjeva sistema. Postoji nekoliko modula:

- **Štajerska vulkanska oblast** – bavi se historijom regiona i razrađuje viziju regionalnog razvoja u štajerskoj vulkanskoj oblasti.
- **Razmjena znanja** – mjesto odakle korisnik dobija informacije o svim projektima u ovom regionu. Korisnik ima mogućnost da djeluje interaktivno i to samo po sebi stvara dalje znanje u različitim projektima. Da bi se stvorile nove ideje za konkretnе projekte, „alat“ za generiranje ideja pohranjuje sve zanimljive projektne ideje (građana) i na taj način njeguje inovaciju. Online zajednice omogućavaju korisnicima da razgovaraju, razmjenjuju elektronsku poštu, stavljuju na internet dokumente za razmjenu znanja i okupljaju se za izradu novih regionalnih projekata.
- **Buduće radionice** – su fizička okupljalista za regionalne subjekte gdje razgovaraju i utvrđuju nove projekte i razmjenjuju znanje iz oblasti regionalnog razvoja. U tehnološkom dijelu regionalnog sistema menadžmenta znanja, dokumentira se proces ovih budućih radionica. Protokoli, opisi projekata i znanje o projektima u različitim područjima razgovora se dokumentuju i stavljuju na raspolaganje javnosti putem internet portala. To znači da svi znaju šta se u regionu dešava, i da je svim zainteresovanim regionalnim subjektima mnogo lakše dobiti potrebne informacije i učestvovati u regionalnom razvoju.

Regionalni sistem menadžmenta znanja planira da bude platforma za sve procese koji se zasnivaju na znanju u ovom regionu. U budućnosti će intranet biti zadužen za transfer informacije i činit će ga jeftinijim. Baza znanja koja je izgrađena unutar regionalnog sistema menadžmenta znanja omogućava dalje inovativne projekte. I konačno, ovaj sistem će sarađivati i sa drugim sistemima novih zemalja članica EU (posebno sa Slovenijom i Mađarskom) u formirajući „umreženih regija“.

**Austrija; Region: Štajerska vulkanska oblast; LAG: Steirisches Vulkanland**

## Zaključci

- Uzimajući u obzir geografsku i teritorijalnu konfiguraciju BiH, kao i tradiciju u pogledu rješavanja pitanja koja se odnose na njih, razvoj agro sektora će biti jedan od glavnih prioriteta u budućem sveprisutnjem ekonomskom razvoju BiH;
- U rješavanju pitanja ruralnog razvoja, BiH će morati da ozbiljno računa na finansijsku pomoć EU, tj. prepristupna sredstva EU (kao što je SAPARD, LEADER, ili će ući u druge programe u okviru novouspostavljenog sistema IPA);
- LAG se dosada pokazao kao odličan "potez" programa UNDP SUTRA, jer do vremena kada BiH ostvari pristup sredstvima u okviru programa SAPARD, LEADER ili sličnih sredstava EU, on će skupiti dovoljno iskustva da se potpuno uključi u proces implementacije.
- Za sada je važno da se shvati način na koji funkcioniра pristup "LEADER" i sistem finansiranja EU. Zbog toga ćemo putem programa SUTRA nastaviti informirati ljudе (posebno na lokalnom – općinskom nivou) o ovim pitanjima.
- Mogući nesporazumi i skepticizam izražen od strane nekih lokalnih učesnika koji su se pojavili u toku inicijalne faze uspostave lokalnih akcionih grupa treba da se opovrgnu nekim pozitivnim primjerima iz EU o konkretnim učincima aktivnosti LAG-a provedenih pod "okriljem Leader-a".
- Potrebno je vrijeme da se ljudi naviknu na novi način finansiranja projekata (tj. putem EU sistema finansiranja) kao i da ga konkretno implementiraju (tj. putem koncepta LAG, gdje civilno društvo ima glas u procesu odlučivanja), ali pošto nema druge alternative (barem što se tiče trošenja i korištenja sredstava EU) mi moramo insistirati na tome.

## Bibliografija

- Izgradnja kapaciteta za apsorbiranje sredstava EU , organizirano u Skoplju, u decembru 2004, Community of Practice pri regionalnom centru UNDP-a u Bratislavi
  - NEI Regionalni i urbanistički izvještaj o apsorpcijskim kapacitetima strukturalnih fondova u regionima Slovenije (izrađen u okviru PHARE, u ime NARD-a – Državna agencija za regionalni razvoj)
  - Halkier, H., M. Danson i Ch. Damborg (Ed.) *Agencije za regionalni razvoj u Evropi*, Regionalna politika i razvoj, serija 21. London: Udruženje za regionalne studije.
  - Yuill (Ed.) (1982), Agencije za regionalni razvoj u Evropi, Aldershot: Gower.
  - Istraživanje na internetu: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm); <http://www.alpinespace.org/downloads+M54a708de802.html>; <http://www.eucenter.org/funding.php>;
- 
- EUROPA: Europska komisija: Odlučivanje u Europskoj uniji
  - EUROPA: Europska komisija: Ured za publikacije: EUR-Lex: Ključni sudionici zakonodavnog postupka u EU
  - Europska komisija: Ured za publikacije: EUR-Lex: ABC prava Zajednice: Zakonodavni postupak, (*The ABC of Community law*, Dr Klaus-Dieter Borchardt, Europska komisija, Opća uprava za obrazovanje i kulturu, 2000.)
  - EUROPA: Europska komisija: SCADPlus Glossary (pogledati relevantne pojmove)
  - Europska komisija: Glavno tajništvo: Pre-Lex - baza podataka koja omogućava praćenje međuinstitucionalnog postupka odlučivanja