



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

CROATIA

IMPLIKACIJE PRIDRUŽIVANJA
EUROPSKOJ UNIJI ZA
LOKALNU SAMOUPRAVU
U REPUBLICI HRVATSKOJ:
REGIONALNA POLITIKA I OKOLIŠ



Napomena

Stavovi autora izneseni u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Američke agencije za međunarodni razvoj ili vlade SAD-a



USAID | CROATIA
FROM THE AMERICAN PEOPLE

IMPLIKACIJE PRIDRUŽIVANJA EUROPSKOJ UNIJI ZA LOKALNU SAMOUPRAVU U REPUBLICI HRVATSKOJ: REGIONALNA POLITIKA I OKOLIŠ

LISTOPAD 2005.

Ova publikacija izrađena je pod pokroviteljstvom Američke agencije za međunarodni razvoj. Publikaciju su priredili Katarina Ott, Alida Ban i Jasminka Pecotić, Institut za javne financije, uz doprinos Williama Kuglera, Pat Dusenbury i Juliane Pigey, The Urban Institute.

Sadržaj

Sažetak / 6

Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata / 14

I. Regionalna politika Europske unije / 16

II. Regionalna politika i zemlje kandidati / 37

III. Regionalna politika i Hrvatska / 41

IV. Zaključak / 62

Literatura / 64

Bilješke / 68

Okoliš / 72

I. Uvod / 74

II. Politika okoliša u Europskoj uniji / 76

III. Hrvatska - pregled / 82

IV. Zaključci i preporuke / 98

Literatura / 103

Bilješke / 107

Kratice / 113

*Implikacije pridruživanja Europskoj uniji
za lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj*

Sažetak

■ Katarina Ott
Institut za javne financije

■ Uvod

U ovom tekstu daje se sažetak rezultata projekta o implikacijama EU na lokalnu samoupravu u Hrvatskoj u vezi s (1) regionalnom politikom i koordinacijom strukturnih instrumenata, i s (2) provedbom Poglavlja 22. – Okoliš. Analizirana je i usklađenost hrvatskog zakonodavnog okvira s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, a rezultati te analize su zasebno diseminirani.

U okviru istraživanja željeli smo saznati više o uvjetima EU, upoznati se s iskustvom EU i iskustvom nekih od zemalja članica i kandidata, analizirati situaciju u Hrvatskoj, upozoriti na moguće prednosti i nedostatke te donijeti relevantne zaključke i preporuke.

Ovo nije akademsko istraživanje; njegova je osnovna namjena da bude proces učenja i sredstvo okupljanja skupine ljudi upoznatih s ovim pitanjima i voljnih nastaviti raditi na području fiskalne decentralizacije i implikacija EU za hrvatsku lokalnu samoupravu. Namjera mu je proširiti osnovna znanja i razumijevanje ovih pitanja u akademskoj zajednici, u javnoj upravi, na nacionalnoj i na pod-nacionalnoj razini, među političarima, medijima i zainteresiranim građanima.

■ Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata:

Jasminka Pecotić analizirala je implikacije EU za lokalnu samoupravu u Hrvatskoj glede regionalne politike i usklađivanja strukturnih instrumenata. Ona tvrdi da je Hrvatska jedna od rijetkih zemalja koje teže članstvu u EU bez jasno utvrđene regionalne politike. A takva je politika ne samo uvjet za članstvo u EU već i ključni hrvatski nacionalni interes. Postojeći zakonodavni okvir ne sadrži instrument koji bi se jasno odnosio na regionalni razvoj, iako postoji određeni broj zakona koji se bave tim pitanjima, kao što je Zakon o područjima posebne državne skrbi, Zakon o otocima, Zakon o brdsko-planinskim područjima i Zakon o prostornom planiranju. Tu je i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Iako postoje brojni zakoni, Hrvatska i dalje nema strategiju regionalnog razvoja, utvrđenu regionalnu politiku i potrebnu administrativnu sposobnost. Vlada bi trebala donijeti strateški dokument o načelima regionalnog razvoja, uz definiciju osnovnih ciljeva i odnosnih načela regionalne politike, općih organizacijskih, institucionalnih, instrumentalnih, programskih i financijskih mogućnosti, kojima bi se osigurale aktivnosti regionalnog razvoja, uloga osmišljavanja programa unutar regionalne politike i koordinacijska uloga državnih vlasti.

Kako bi se riješili ovi problemi, Odjel za regionalni razvoj Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka dobio je (u suradnji s Partnerstvom koje čine predstavnici zainteresiranih ministarstava, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih zainteresiranih organizacija) zadatak koordiniranja i ostvarivanja razvoja preporuka Vladi radi uspostavljanja procesa planiranja regionalnog razvoja i institucija koje pružaju potporu. Koncept NSRR-a bi prema rasporedu trebali dovršiti u listopadu 2005. godine, a najistaknutije točke trenutnih prijedloga su:

- NSRR ne predviđa stvaranje novih institucija za planiranje na „regionalnoj“ razini na NUTS 2 razini. Umjesto toga, predlaže mnogo jaču i institucionaliziranu povezanost između državnih ministarstava i institucija županijske (NUTS 3) razine.
- Postojeći ROP-ovi županijskih razina bit će prošireni u Strategiju razvoja županije (SRŽ) koja će uključivati (1) što županija treba interno učiniti da bi postigla svoje strateške ciljeve i (2) što županija mora eksterno učiniti (između županija, preko granica) da bi postigla svoje strateške ciljeve.
- Uspostavit će se snažna povezanost između NPR-a, NSPR-a i SRŽ-a i u planiranju i u provedbi. SRŽ će biti primarni instrument za planiranje i dodjeljivanje svih izvora financiranja na nacionalnoj razini za programe razvoja županija, jedinica lokalne samouprave i ostalih relevantnih čimbenika. Ovo, između ostaloga, uključuje programiranje nacionalnih i županijskih proračunskih sredstava, pretprijetnih fondova EU (i krajnje, Strukturnih i kohezijskih fondova) i sponzorski financiranih programa.
- Bit će potrebna opsežna izgradnja institucija, pogotovo na županijskoj razini, kako bi se proveo ovaj pristup.

Ovaj rad opisuje na koji se način lokalna samouprava može bolje pripremiti i pozicionirati kako bi u sustavu koji se razvija sudjelovala u ravnopravnom svojstvu. To se prije svega može postići potpunim i aktivnim sudjelovanjem u postupcima vezanim za ROP i SRŽ. Izradom strateškog plana gospodarskog razvoja i fokusiranjem na pripremu stručnih projektnih prijedloga koji ispunjavaju kriterije i mjerila usvojena ROP-om i SRŽ-om bi se jedinice lokalne samouprave trebale staviti u pogodnu poziciju za iskorištavanje mogućnosti koje će im biti dostupne u sklopu novog sustava pridruživanja Europskoj uniji.

■ Provedba Poglavlja 22 – Okoliš

Alida Ban je analizirala provedbu Poglavlja 22 – Okoliš u Republici Hrvatskoj. Hrvatska je već poduzela preliminarne zakonske korake u vezi s usklađivanjem procesa zaštite okoliša. Svi novi zakonski akti, prijedlozi, strategije i relevantni dokumenti prepoznaju ulogu regionalnih i lokalnih razina. Mnogi od njih već propisuju značajne mjere za te razine, kao što je odlaganje komunalnog otpada. No postoje ozbiljni problemi zbog: (1) lošeg položaja zaštite okoliša unutar javne uprave, (2) raspodjele ovlasti za zaštitu okoliša među brojnim odjelima i institucijama bez učinkovite horizontalne suradnje, (3) nepostojanja tijela za održivi razvoj, (4) neodgovarajuće organizacije i ljudskih resursa u upravi za okoliš, (5) neodgovarajuće osposobljenosti državnih službenika, (6) nepostojanja koordinacije među sektorima jer područja uređuje različito i nedosljedno zakonodavstvo.

Nepostojanje jasnih ovlasti i njihove podjele među partnerima otežava provedbu načela supsidijarnosti i podjele odgovornosti. Svaki cjelovit i održiv pristup zaštiti okoliša predstavlja problem jer sektorom upravljaju različita upra-

vna tijela sa strogo razgraničenim ovlastima. Poseban problem predstavljaju kvaliteta kadra (na svim razinama vlasti) i nedovoljna edukacija i administrativna tradicija.

Preporuke obuhvaćaju potrebu za jačanjem ljudskih resursa, organizacijskim poboljšanjima, ispunjavanjem zadataka Nacionalnog plana djelovanja na okoliša u vezi s ciljevima unutar sektora, mjerama za ostvarivanje ciljeva, razinama djelovanja (nacionalna ili pod-nacionalna), odgovornim sudionicima i vremenskim okvirom. Projekti bratimljenja između hrvatskih područnih (regionalnih) i lokalnih jedinica i partnera iz EU u vezi sa specifičnim problemima vjerojatno su najlakši i najbrži način stjecanja odgovarajućih vještina i iskustava u ispunjavanju novih uvjeta. Kako bi se projekti bratimljenja najbolje iskoristili, uključujući brze i relativno lake i neposredne pregovore, trebali bismo brzo osposobiti i obrazovati javnu upravu kako bi bila sposobna utvrditi probleme i iskoristiti dostupne izvore financiranja.

Decentralizacija javne uprave, popraćena većom transparentnošću i sudjelovanjem, glavna je snaga za provedbu politike o okolišu. Proces decentralizacije mogao bi imati određene *prednosti* kao što je to veća učinkovitost koja vodi do boljeg ostvarivanja ciljeva EU, veće uključivanje zainteresiranih strana što vodi do većeg posjedovanja, legitimnosti i prihvaćanja politika EU, otvaranja mogućnosti za fleksibilnije i odgovarajuće oblikovanje i provedbu politika EU, tj. decentralizirana tijela mogu optimizirati rezultate iz lokalne perspektive. Tu su i *nedostaci* poput rizika od nejednakog tretmana, povećanih troškova, slaboj administrativnoj i/ili financijskoj sposobnosti na lokalnim razinama, povećanog rizika od prijevare ili nepravilnosti, smanjene svijest o dimenziji EU.

Posebno pitanje koje se postavlja u ovom kontekstu odnosi se na to tko će platiti nužne promjene. S obzirom da EU nudi razne mogućnosti pretprijetnog financiranja i, naposljetku, strukturalne i kohezijske fondove državama članicama, hrvatska javna uprava treba na svim razinama biti spremna za njihovu apsorpciju.

■ Zaključak

Ovaj projekt je tek prvi korak u istraživanju širokog i važnog područja implikacija EU za lokalnu samoupravu u Hrvatskoj. Vremensko ograničenje i uski raspon pitanja obuhvaćenih ovim istraživanjem – regionalna politika i strukturni instrumenti, Europska povelja o lokalnoj samoupravi i Poglavlje 22. – Okoliš – čine ga, naravno, nepotpunim te zahtijevaju detaljno daljnje istraživanje.

Na osnovu dosadašnjeg rada ipak možemo zaključiti da je Republika Hrvatska na pravom putu, stalno unapređujući svoje usklađivanje s uvjetima EU. No i dalje zaostaje i bavi se rješavanjem brojnih problema koji bi mogli otežati njen napredak prema pridruživanju EU.

Ovo istraživanje od velikog je značaja i za vladinu politiku i za buduća istraživanja. Hrvatska bi trebala intenzivnije raditi na razumijevanju i provedbi uvjeta EU, ne samo zbog mogućnosti pridruživanja, već i zbog dobrobiti zemlje bez obzira na njen status u odnosu na EU. Posebno su u vezi s tim važna poboljšanja u pitanjima javnog sektora, javne uprave i javnih financija. Reforma javne uprave nužna je jer će državna služba biti od ključne važnosti u provođenju svih nužnih reformi. Nije dovoljno provesti samo normativnu prilagodbu; potrebno je prije svega stvarno i bitno institucionalno

usklađivanje, ono koje će se odraziti na svakodnevni život i politiku. Većinu bi reformi trebalo provesti čim prije, bez čekanja da nas EU pritisne sa svojim rokovima. Veća sposobnost svih sudionika u procesu i na svim razinama vlasti bit će nužna za uspješnost procesa.

*Implikacije pridruživanja Europskoj uniji
za lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj:*

Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata

■ Jasminka Pecotić
Institut za javne financije

■ pridonijeli:
William Kugler
Pat Dusenbury
Juliana Pigey
Urban Institute

■ Sažetak

Regionalna politika EU-a ima važnu ulogu u smanjenju razlika u stupnju razvijenosti raznih regija unutar Unije. Ovaj cilj ekonomske i socijalne kohezije ostvaruje se pomoću strukturalnih i kohezijskih fondova.

Potpisavši Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) s EU, te u svjetlu podnošenja zahtjeva za članstvo u Europskoj uniji, Hrvatska treba žurno utvrditi prioritete svoje politike regionalnog razvoja, uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis communautaire*) i izgraditi odgovarajući institucionalni okvir. Takva dobro određena regionalna razvojna politika i institucionalno uređenje nužni su ne samo kao preduvjet za članstvo u EU i

pristup pretpristupnim i članskim fondovima, već predstavljaju i vitalni nacionalni interes Hrvatske.

U posljednje vrijeme napravljen je značajan pomak u pripremi nacрта preporuka za Nacionalnu strategiju regionalnog razvoja. Prijedlozi će, ukoliko budu usvojeni i primijenjeni, imati značajne implikacije po lokalnu samoupravu, osobito u smislu da će lokalna samouprava morati dati sve od sebe i aktivno sudjelovati u pripremi Regionalnih operativnih planova na županijskoj razini (te njihovih nasljednika, Strategija razvoja županija), budući da će ti instrumenti postati primarni za planiranje i raspodjelu svih izvora financiranja koji se s nacionalne razine dodjeljuju razvojnim programima županija, jedinica lokalne samouprave i drugih lokalnih čimbenika. To, između ostalog, uključuje programiranje nacionalnih i županijskih proračunskih fondova, pretpristupnih fondova EU, strukturnih i kohezijskih fondova te programa financiranih od donatora. Nacionalna strategija regionalnog razvoja i Regionalni operativni planovi uspostaviti će hijerarhiju razvojnog planiranja, u kojoj će lokalni razvojni planovi zauzimati donji rang. Lokalna samouprava mora se prilagoditi novim okolnostima i naučiti funkcionirati u tim okvirima ukoliko se želi natjecati za ove nove mogućnosti.

■ Ključne riječi:

regionalna politika,

strukturni fondovi,

kohezijski fond,

pridruživanje Europskoj uniji,

usklađivanje zakonodavstva,

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

I.

Regionalna politika Europske unije

■ I. Uvod

Uz jedinstveno tržište i ekonomsku i monetarnu uniju, cilj ekonomske i socijalne kohezije jedan je od glavnih ciljeva Europske unije (EU) te je zajamčen Ugovorom kojim je prvobitno osnovana Europska zajednica¹ (Ugovor o EZ-u). Kao politici usmjerenoj jačanju najmanje razvijenih regija Europe, namjena joj je promicanje «ukupnog usklađenog razvoja» Unije. Kako je posebno navedeno u članku 158. Ugovora o EZ-u, jedan je od ciljeva ekonomske i socijalne kohezije smanjenje «razlika između stupnja razvoja različitih regija i zaostalosti najmanje razvijenih regija ili otoka, uključujući ruralna područja». To se ne odnosi na usklađivanje ekonomske i socijalne politike unutar EU-a, već na ujednačeni razvoj gospodarskih aktivnosti u zemljopisnom smislu.

S obzirom na velike razlike u zemljopisnoj raspodjeli bogatstva i unutar i između država članica, pitanje uravnoteženoga gospodarskog razvoja s regionalnog stajališta jedna je od središnjih tema u izradi gospodarske politike od strane i unutar Unije. Cilj je politike EU-a optimalizacija socio-ekonomskog potencijala dijelova Europe koji zaostaju u napretku i zapošljavanju te promicanje nužnih promjena u sektorskim ili prostornim razmještajima gospodarskih aktivnosti.

Na primjer, dohodak po glavi stanovnika u usporedbi kupovne moći u regiji Hamburg u Njemačkoj četiri je puta veći nego u regiji Alentego u Portugalu (a šest puta veći nego u najsiriromašnijim područjima Mađarske).

Europska regionalna politika izvorno je zajednička politika koja se temelji na financijskoj solidarnosti. Dopušta prijenos više od 35% proračuna Unije, uglavnom od najbogatijih država članica na najmanje razvijene regije. Instrumenti solidarnosti jesu strukturni fondovi i kohezijski fond, čija je namjena da bitno utječu na konkurentnost regija i pridonese poboljšanjima u uvjetima života njihovih građana, posebno u siromašnijim područjima.

■ 2. Povijesni pregled

- Godine 1957. članice osnivači Europske ekonomske zajednice u preambuli Rimskog ugovora istaknule su potrebu «da osnaže jedinstvo svojih gospodarstava i osiguraju njihov skladan razvoj smanjivanjem razlika koje postoje između pojedinih regija i zaostalosti zapostavljenih regija».
- U tu svrhu 1958. godine osnovana dva fonda solidarnosti: Europski socijalni fond (ESF) i Europski fond za usmjeravanje i jamstva u poljoprivredi (EAGGF).
- Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) osnovan je 1975. godine radi preraspodjele dijela proračunskih doprinosa država članica na najsiriromašnije regije.
- Jedinstveni europski akt, kojim se mijenja i dopunjuje Ugovor o EZ-u, stupio je na snagu 1986. godine i postavio osnove za izvornu politiku kohezije osmišljenu kako bi olakšala teret jedinstvenog tržišta na južne zemlje i druge manje razvijene regije.

- U razdoblju od 1989. – 1993. godine, rad fondova solidarnosti (sada strukturnih fondova) posebno je preispitan. Europsko vijeće iz Bruxellesa, 1988. godine dodijelilo je 68 milijardi ECU strukturnim fondovima (prema cijenama iz 1997.). Ugovor o Europskoj uniji (Ugovor iz Maastrichta), koji je stupio na snagu 1993. godine, odredio je koheziju kao jedan od glavnih ciljeva Unije, zajedno s ekonomskom i monetarnom unijom i jedinstvenim tržištem. Omogućio je i osnivanje kohezijskog fonda kao potporu projektima iz područja okoliša i prometa u najmanje naprednim državama članicama. U prosincu 1993. godine je Europsko vijeće u Edinburgu odlučilo dodijeliti gotovo 200 milijardi ECU-a (prema cijenama iz 1997.), trećinu proračuna Zajednice, kao potporu politici kohezije. Zajedno sa strukturnim fondovima, stvoren je novi financijski instrument za pomoć ribarstvu (FIFG).
- 1997. godine Amsterdamski ugovor je potvrdio važnost kohezije i uključio Poglavlje o zapošljavanju, kojim je naglašena potreba za zajedničkim naporima na smanjenju nezaposlenosti.
- U ožujku 1999. godine Europsko vijeće u Berlinu reformiralo je strukturne fondove i prilagodilo rad kohezijskog fonda. Odlučeno je da će u razdoblju između 2000. i 2006. godine strukturni i kohezijski fondovi primiti 213 milijardi eura. Nakon toga Vijeće ministara usvojilo je nova pravila kojima se uređuje funkcioniranje strukturnih fondova.² Što se tiče zemalja kandidata odlučeno je da će Phare program biti dopunjen Instrumentom za strukturne politike u pretprijetnom razdoblju (ISPA) i Specijalnim pristupnim programom za poljoprivredu i ruralni razvoj (SAPARD) radi promicanja ekonomskog i socijalnog razvoja tih zemalja.

Tabela 1:
 Europsko vijeće u
 Berlinu, ožujak 1999.,
 izdaci za razdoblje od
 2000. – 2006.
 Izvor:
 Ministarstvo za
 vanjske zadeve, 2002.

Financijski instrumenti	u milijardama eura	%
Strukturni fondovi:	195,00	100%
1. cilj – zaostale regije	135,90	69,7%
2. cilj – ekonomska i socijalna kohezija	22,50	11,5%
3. cilj – promicanje obrazovanja i zapošljavanja	24,05	12,3%
Inicijative Zajednice (Interreg, Urban, Leader, Equal)	10,44	5,4%
Ribarstvo	1,11	0,6%
Inovativne aktivnosti	1,00	0,5%
Kohezijski fond	18,00	
Pretpristupna pomoć (Phare, ISPA, SAPARD)	45,00	

3. Opća načela

Zakonodavstvo iz područja regionalne politike EU-a temelji se na četirima glavnim operativnim načelima: koncentracije, dodanosti/komplementarnosti, programiranja i partnerstva.

Koncentracija | Sredstva su uglavnom koncentrirana na ograničeni broj prioriteta, tj. na područja i prepreke gdje su problemi najveći, a gdje će doprinos Unije vjerojatno biti najdjelotvorniji.

Dodanost/komplementarnost | Postojeće nacionalne politike trebale bi biti usmjerene na iste ili slične ciljeve kako bi se dopunile aktivnosti Unije.

Programiranje | Na početku su fondovi Zajednice financirali uglavnom pojedinačne projekte, ali to nije pomoglo zajedničkoj usklađ-

nosti aktivnosti Zajednice i njihovoj usklađenosti s nacionalnim aktima. Ranih osamdesetih godina, Komisija je prvi put pokušala dati takvim aktivnostima programski karakter kako bi se njihova zajednička usklađenost pojačala.

Partnerstvo | Aktivnost EU-a odvija se preko bliske suradnje između Komisije i mjerodavnih nacionalnih, regionalnih ili lokalnih vlasti koje određuje svaka država članica.

■ 4. Tri prioriteta cilja za strukturne fondove

Najveći dio (93.54%) strukturnog financiranja od 2000. do 2006. koncentriran je na tri prioriteta cilja.

1. cilj | *Zaostale regije (teritorijalni)*

Cilj se usredotočava na pomoć regijama čiji razvoj zaostaje, tj. osigurati im osnovnu infrastrukturu koja im nedostaje ili poticati ulaganja u poslovno-gospodarske aktivnosti. Radi se o pedesetak potpomognutih regija u kojima živi 22% stanovnika Unije, a koje primaju 69.7% dostupnih sredstava.³

Ta područja uključuju regije čiji BDP po stanovniku (izražen putem pariteta kupovne moći) ne prelazi 75% prosjeka Unije, kao i nekoliko posebnih slučajeva⁴. Sva ta područja imaju sljedeće probleme: nisku razinu ulaganja, stopu nezaposlenosti višu od prosječne, nedostatne usluge za građane i gospodarske subjekte i lošu osnovnu infrastrukturu.⁵

2. cilj | *Ekonomska i socijalna kohezija (teritorijalni)*

Potporna ekonomskoj i socijalnoj konverziji u industrijskim, ruralnim, urbanim ili ribarskim područjima koja se suočavaju

sa strukturnim poteškoćama. Ta krizna područja čine 18% stanovništva Unije, a primaju 11,5% ukupnih sredstava.⁶

Poteškoće s kojima se ta područja suočavaju mogu se podijeliti na četiri vrlo različite vrste: industrijski ili uslužni sektor, koji podliježu restrukturiranju, gubitak tradicionalnih djelatnosti u ruralnim područjima, urbana područja u padu, poteškoće u sektoru ribarstva.

3. cilj *Promicanje obrazovanja i zapošljavanja (tematski)*

Modernizacija sustava osposobljavanja i promicanja zapošljavanja (ljudski resursi). Taj cilj obuhvaća uglavnom socijalne skupine koje uključuju mlade ljude i one koji su dugo vremena nezaposleni, socijalno isključene i nekvalificirane radnike. Ne moraju živjeti u području čiji razvoj zaostaje ili u području koje prolazi konverzijom, već im se pomoć može pružiti gdje god da žive u Uniji.

Mjere za financiranje 3. cilja odnose se na cijelu Uniju, osim I. cilja, regije u kojima su mjere za osposobljavanje i zapošljavanje uključene u programe nadoknade.

Treći cilj prima 12,3% od ukupnih sredstava.⁷

■ 5. Strukturni fondovi

Europska financijska solidarnost iskazuje se uglavnom preko četiriju strukturnih fondova, opisanih u sljedećoj tabeli:

strukturni fondovi	kratica	tematsko područje
Europski socijalni fond	ESF	Promiče povratak nezaposlenih i ugroženih skupina u radnu snagu uglavnom financiranjem mjera osposobljavanja i putem sustava za pomoć pri zapošljavanju
Odjel jamstava Fonda za usmjeravanje i jamstva u poljoprivredi	EAGGF – Usmjeravanje	Financira mjere ruralnog razvoja i pomoći poljoprivrednicima, uglavnom u područjima koja zaostaju u razvoju (Dio «Jamstva» ovoga Fonda također pomaže ruralnom razvoju prema Zajedničkoj poljoprivrednoj politici u svim drugim područjima Unije)
Europski fond za regionalni razvoj	ERDF	Financira infrastrukturu, ulaganja za otvaranje novih radnih mjesta, lokalne razvojne projekte i pomoć malim tvrtkama
Financijski instrument za pomoć ribarstvu	FIFG	Pomaže u prilagodbi i modernizaciji ribarstva

Tabela 2:
Fokus strukturnih
fondova EU

Strukturni fondovi financiraju višegodišnje programe regionalnog razvoja, koje zajednički izrađuju regije, države članice i Komisija, a ne financiraju zasebne pojedinačne projekte.

Iskustvo pokazuje da regionalna politika može biti uspješna samo ako svoje napore usmjeri na ograničeni broj relativno velikih područja u skladu s načelom koncentracije. Zbog toga su pravila strukturnih fondova usvojena 1999. godine nastojala smanjiti disperziju sredstava i pojasniti kriterije za odabir područja s najvećom potrebom za javnom potporom razvoju.

Dio sredstava strukturnog fonda namijenjen je socijalnim skupinama u cijeloj Uniji, koje se suočavaju s poteškoćama bez utvrđenih posebnih zemljopisnih kriterija. Načelom «veće koncentracije» nastoji se pomoći Uniji da postupno integrira nove države članice dok i dalje nastavlja pružati važnu pomoć manje razvijenim regijama.

	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG
1. cilj Zaostale regije	x	x	x	x
2. cilj Ekonomska i socijalna konverzija	x	x		
3. cilj Promicanje obrazovanja i zapošljavanja		x		
INTERREG III	x			
LEADER +			x	
URBAN II	x			
EQUAL		x		

Tabela 3:
Strukturni fondovi

■ 6. Četiri inicijative Zajednice

Zajednica je izradila i četiri posebna programa poznata kao Inicijative Zajednice, kako bi pronašla zajednička rješenja za probleme koji utječu na cijelu Uniju. Ta četiri programa odnose 5,4% proračuna strukturnih fondova, a svaku inicijativu financira samo po jedan fond.

Inicijativa Zajednice	Fokus	Financira
Interreg III	promiče prekograničnu, transnacionalnu i međuregionalnu suradnju, tj. uspostavljanje partnerstva preko granica kako bi se potaknuo uravnotežen razvoj multi-regionalnih područja	ERDF
Interreg III "A"	namijenjen je svim pograničnim područjima Unije radi unapređenja suradnje sa susjedima. Cilj mu je uspostaviti izvorne prekogranične zone za gospodarsku aktivnost i izraditi zajedničke strategije za prostorni razvoj	
Interreg III "B" i "C"	namijenjeni su svim lokalnim jedinicama u Uniji koje bi mogle sudjelovati u mjerama transnacionalne i međuregionalne suradnje, koje se financiraju iz tih programa. Linija B nastoji unaprijediti prostorno planiranje velikih područja, dok Linija C promiče suradnju i razmjenu iskustava među onima koji sudjeluju u regionalnim i lokalnim razvojnim projektima. Regije u državama nečlanicama, posebno one koje su podnijele zahtjev za članstvom, pozvane su sudjelovati u mjerama suradnje posredstvom pomoći Zajednice za razvoj, na koju imaju pravo	
Urban II	podršku usmjerava na inovativne strategije za oporavak gradova i urbanih područja koja propadaju	ERDF
Leader+	nastoji približiti one koji djeluju u ruralnim zajednicama i gospodarstvima i potaknuti ih da se okrenu novim lokalnim strategijama za održivi razvoj	EAGGF Guidance Section
Equal	nastoji ukloniti čimbenike koji uzrokuju nejednakost i diskriminaciju na tržištu rada. Usmjeren je na društvene skupine koje su u zakinutom položaju na tržištu rada, uglavnom zbog diskriminacije i nejednakosti zbog spola, rase ili nacionalne pripadnosti, vjerske pripadnosti, tjelesnog ili mentalnog invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije	ESF

Table 4.
Fokus inicijativa
Zajednice

■ 7. Korisnici strukturnih fondova

Razne skupine korisnika strukturnih fondova jesu:

- slabije razvijena područja:
 - područja koja zaostaju u razvoju: (1. cilj);
 - područja u konverziji: (2. cilj);

- područja s posebnim poteškoćama:
 - pogranična područja: (Interreg III A);
 - urbana područja koja propadaju: (Urban II);
 - ruralna područja: (EAGGF- Odjel jamstava i Leader +);
 - ribarska područja: (FIFG); i

- osjetljive skupine društva:
 - osobe koje se suočavaju s poteškoćama na tržištu rada: (3. cilj);
 - osobe izložene diskriminaciji i nejednakosti na tržištu rada: (Equal);

- lokalne i područne (regionalne) jedinice:
 - transnacionalna i međuregionalna suradnja: (Interreg III B i C).

■ 8. Inovativne aktivnosti

U svrhu poboljšanja kvalitete regionalnih razvojnih strategija Komisija namjerava podržati najnovije ideje koje još nisu dovoljno iskorištene. Od njih se očekuje da će regijama

osigurati raspon eksperimentiranja koji im je potreban radi odgovora na izazove informacijskog društva te kako bi im gospodarstva postala konkurentnija.

Komisija je donijela tri radne teme za inovativne aktivnosti ERDF-a u razdoblju od 2000. do 2006. godine:

- (1) Regionalna gospodarstva utemeljena na znanju i tehnološkoj inovaciji;
- (2) e-EuropeRegio – informacijsko društvo u službi regionalnog razvoja; i
- (3) Regionalni identitet i održivi razvoj.

Ostale inovativne aktivnosti planirane su i za zapošljavanje i edukaciju (financirane iz ESF-a), i sektor ribarstva (financirane iz FIG-a).

S proračunom od oko 1 milijarde eura, što predstavlja 0,5% proračuna strukturnih fondova, programi inovativnih aktivnosti financiraju izradu novih strategija i eksperimentalnu fazu projekata. Ako je početna faza zadovoljavajuća, projekti se tada mogu uključiti u strategije pod različitim ciljevima.

■ 9. Kohezijski fond

Poseban fond solidarnosti, kohezijski fond, osnovan je 1993. godine kako bi osigurao pomoć četirima najmanje naprednim zemljama članicama: Grčkoj, Portugalu, Irskoj i Španjolskoj, s BDP-om po glavi stanovnika ispod 90% prosjeka Zajednice, da udovolje kriterijima konvergencije za

ekonomsku i monetarnu uniju, a da istodobno nastave ulagati u infrastrukturu.

Kohezijski fond pruža pomoć u financiranju velikih projekata u sklopu okoliša i prometa. Pomoć je usmjerena na zemlju, a ne na regije.

Potporna je kohezijskog fonda uvjetovana. Ako država korisnica ima previsok javni deficit (više od 3% BDP-a), novi se projekti neće odobravati sve dok se deficit ne dovede pod kontrolu. Najviši iznos pomoći iz kohezijskog fonda kreće se između 80% i 85% ukupnih rashoda projekta. Postotak proračuna koji se dodjeljivao svakoj od država članica koje su tada imale pravo na sredstva određen je Europskim vijećem u Berlinu (u ožujku 1999. godine): Grčka 16-18%, Irska 2-6%, Portugal 16-18%, Španjolska 61-63,5%.⁸

U razdoblju od 2000. do 2006. godine, godišnji proračun kohezijskog fonda iznosit će 2,5 milijardi eura, ili 18 milijardi eura tijekom sedam godina.⁹

Primjeri velikih projekata koji su djelomično financirani iz kohezijskog fonda između 1993. i 1999. godine uključuju opskrbu Atene pitkom vodom iz rijeke Evinos i pročišćavanje otpadnih voda u okolici Soluna; obilaznicu oko Madrida u Španjolskoj; poboljšanje cestovne mreže oko Dublina, lakši pristup zračnoj luci i sjeveru zemlje; opskrbu i distribuciju vode u Dublinu, Tuamu i Limericku; most Vasco Da Gama na Tagusu u Lisabonu i kontrolirano odlagalište krutog otpada u Portu u Portugalu.

Zemlje koje su primile sredstva iz kohezijskih fondova znatno su se približile prosjeku Zajednice u smislu BDP-a po glavi stanovnika. Irska je za to najbolji primjer s BDP-om po glavi stanovnika koji se sa 64% prosjeka u Uniji popeo na 119% 2000. godine.¹⁰

■ 10. Upravljanje fondovima

Strukturni se fondovi ne dodjeljuju neposredno projektima koje bira Komisija. Iako se glavni prioriteti razvojnog programa utvrđuju u suradnji s Komisijom, odabir projekata i njihovo vođenje odgovornost je samo nacionalnih i regionalnih vlasti. Ova veća decentralizacija bila je jedna od glavnih inovacija u razdoblju programiranja od 2000. do 2006.

Jednom kada se projekti izaberu, proračuni programa uvijek se sastoje od sredstava Unije kao i od javnih ili privatnih nacionalnih izvora. Financiranje od EU-a uvijek se dodaje nacionalnom financiranju tako da zemlja može prijeći ograničenja koja joj nameće vlastita financijska sposobnost, ali nije predviđeno kao sredstvo uštede za zemlje u vlastitim državnim proračunima. Države članice nose glavnu odgovornost za razvoj problematičnih područja. Unija im pomaže da ostvare više i postignu bolje rezultate no što bi to bio slučaj kada bi djelovale samostalno.¹¹

Koraci u upravljanju strukturnim fondovima i njihovom nadzoru mogu se sažeti na sljedeći način:

- (1) Djelujući na prijedlog Europske komisije dogovoren s Europskim parlamentom, Vijeće odlučuje o prora-

čunu za strukturne fondove i o osnovnim pravilima koja će propisivati namjenu.

- (2) Strukturni fondovi dijele se po zemljama i po ciljevima. Područja koja se mogu koristiti takvim financiranjem određuje Komisija u dogovoru s dotičnim zemljama.
- (3) Komisija predlaže zajedničke tematske smjernice.
- (4) Nakon tih odluka, svaka država članica ili regija izrađuje prijedloge i grupira ih u razvojni plan problematičnog područja ili osjetljivih skupina društva uzimajući u obzir tematske smjernice Komisije. Sudionici u ekonomskim i socijalnim poslovima sudjeluju u izradi.
- (5) Kada se jednom dovrše, ti se planovi šalju Komisiji. Države članice i Komisija raspravljaju o sadržaju tih dokumenata i odgovarajućim nacionalnim sredstvima i sredstvima Unije koja će se rabiti za njihovu provedbu.
- (6) Kada se obje strane slože o svim tim pitanjima, Komisija usvaja nastale planove i programe. Ti su planovi poznati kao Okviri potpora zajednice (CSF) ili Jedinствeni programski dokumenti (SPD), ovisno o tome je li za provedbu programa potrebna odluka Komisije. O detaljima tih programa, tj. o elementima programa, odlučuju nacionalna ili regionalna tijela. Komisija ne sudjeluje u tim pregovorima, ali je se izvještava.
- (7) Kada se jednom odobre, ti dokumenti jedinicama omogućuju pokretanje projekata u skladu s operativnim metodama (pozivi za prijedloge projekata, pozivi za natječaje za izgradnju infrastrukture, itd.). Tada programi postaju operacionalni.

- (8) Na temelju primljenih prijedloga projekata, nadležna tijela biraju projekte koji najbolje odgovaraju ciljevima programa i o svom odabiru obavještavaju predlagatelje.
- (9) Izabrana tijela mogu zatim provoditi projekt koji mora biti dovršen prije roka navedenog u programu, budući da je raspored isplate europske pomoći utvrđen na početku.
- (10) Odgovarajuća tijela redovito prate napredovanje programa, obavještavaju Komisiju i osiguravaju joj dokaze da je novac iskorišten na najbolji mogući način (potvrda izdataka). (11) Komisija prati uvedene revizorske sustave te postupno isplaćuje ostatak doprinosa iz strukturnih fondova. Analizira razvoj pokazatelja praćenja i studije procjene te provodi tematske izmjene.
- (12) Osobe zadužene za programe obavještava se kada se usvoje neki novi prioriteti koji utječu na regionalni razvoj.
- (13) Komisija sredstva Unije prenosi državama članicama tek kada se razvojni programi što ih je usvojila stvarno i provode. Kako bi se potaknulo pokretanje novog programa, unaprijed se isplaćuje 7% iznosa kada se program službeno usvoji.
- (14) Države članice zatim moraju podnijeti zahtjev za isplatom Komisiji koja plaća samo ovjerene izdatke.
- (15) Država članica za svaki program određuje upravljačko tijelo koje je odgovorno za odabir projekata. «Tijelo koje isplaćuje» odgovorno je za ovjeru izdatka i podnošenje zahtjeva za nadoknadom Komisiji. Tijela koja isplaćuju moraju jamčiti da svi izdaci koji su prijavljeni Fondu odgovaraju vrijedećim pravilima

i politici Unije, primjerice o okolišu, jednakim mogućnostima i državnim pomoćima. Ako Komisija smatra da nacionalne provjere nisu adekvatne, ili ako otkrije nepravilnosti, može ukinuti isplate ili čak zahtijevati povrat prethodno isplaćenih iznosa.

■ 11. Što je postignuto

Najnovija izvješća o socio-ekonomskoj situaciji i razvoju regija u Uniji pokazuju da su strukturni fondovi i kohezijski fond uvelike pridonijeli smanjenju regionalnih razlika među zemljama koje su postale članice prije 2004. Postignuća uključuju:

- **Smanjivanje razlika u dohotku.** Prema izvješćima Komisije, posebno ohrabruje smanjenje jaza između prosječnih dohodaka po glavi stanovnika među regijama, i još više među državama članicama, u razdoblju od 1987.-1997. U najsiriromašnijim regijama, gdje živi 10% stanovnika Unije, BDP po glavi stanovnika porastao je s 54,2% prosjeka 1987. godine na 61,1% 1997. godine. Na nacionalnoj razini, konvergencija je bila i dalje izraženija za najmanje razvijene zemlje Unije (Grčku, Portugal, Irsku, Španjolsku), s porastom prosječnog BDP-a po glavi stanovnika sa 67,6% 1988. godine na 78,8% 1998. godine. Taj je napredak to važniji što je postignut u usporedbi s dinamičnim regijama u kojima je rast bio prirodno brži.
- **Rast nacionalnog BDP-a.** U regijama I. cilja, fondovi su godišnje pridonijeli oko 0,5% rastu BDP-a između 1989. i 1999. godine. Kumulativni efekt dodao je oko 10% BDP-u u Grčkoj, Irskoj i Portugalu i više od 4% u Španjolskoj. Drugim riječima, trećina ili više ekonomske

konvergencije tih zemalja ne bi se dogodila bez strukturnih fondova.

- o **Otvaranje novih radnih mjesta.** Procjenjuje se da je u razdoblju od 1989. – 1999. u svim regijama Unije koje su primale pomoć, oko 2,2 milijuna radnih mjesta zadržano ili je otvoreno zahvaljujući strukturnim fondovima.¹²

No dok je gospodarski napredak najmanje razvijenih regija doista značajan sa srednjoročnog gledišta, razlike između najbogatijih i najsiromašnijih i dalje su velike i neće se smanjiti još dugo vremena.

Unatoč najnovijim poboljšanjima, nezaposlenost je i dalje goruće pitanje. U najviše pogođenim područjima, stopa je s 20% 1987. godine porasla na 24% 1997. godine, iako iznosi oko 4% u 25 najrazvijenijih regija. U 25 područja u najtežoj situaciji, 60% osoba bez posla duže je vrijeme nezaposleno, nezaposlenost među mladima je 47%, a samo je 30% radno sposobnih žena zaposleno.¹³

Na razini EU-15 su smanjene regionalne razlike, ali je slabije izraženo nego na nacionalnoj razini. Unutar država članica te su razlike čak i teže. Gledajući EU u cjelini, čak i ako se stanje u najmanje razvijenim područjima popravi, proces nadoknađivanja će za većinu njih i dalje biti dugoročan cilj.¹⁴ To se, naravno, komplicira ulaskom deset novih članica 2004., od kojih većina zaostaje za ostatkom EU-a u smislu razvoja.

■ 12. Regionalna statistika koja se koristi za utvrđivanje prava na financiranje

Nomenklaturu teritorijalnih statističkih jedinica (NUTS) kreirala je Europska statistička agencija (Eurostat) kako bi stvorila jedinstvenu i dosljednu strukturu teritorijalne podjele i utvrdila udovoljavanje programa kriterijima. Rabi se u zakonodavstvu Unije koje se odnosi na strukturne fondove od 1988. godine.

NUTS klasifikacija se koristi isključivo u statističke svrhe. Premda države koje još nisu članice EU nisu obvezne uvesti ovu vrstu klasifikacije, za pregovore o pridruživanju potrebno je imati neku vrstu regionalne klasifikacije. To je važno za Hrvatsku, koja osmišljava prijedloge za definiranje NUTS regija.

Prije ulaska deset novih zemalja članica 2004., nomenklatura je dijelila tadašnjih 15 zemalja članica Europske unije na:

- 78 NUTS teritorijalnih jedinica 1. razine: npr. njemački Länder, regije u Belgiji, Danskoj, Švedskoj, Irskoj, Walesu i Škotskoj.
- 210 NUTS teritorijalnih jedinica 2. razine: npr. autonomne regije u Španjolskoj, francuske regije i prekomorski departmani, belgijske i nizozemske pokrajine, talijanske regije i austrijski Länder.
- 1093 NUTS teritorijalnih jedinica 3. razine: Nomoi u Grčkoj, Maakunnat u Finskoj, Län u Švedskoj, Kreise u Njemačkoj, francuski departmani, španjolske i talijanske pokrajine itd.

Pravo na 1. cilj u načelu se određuje u odnosu na NUTS 2. razine; područja 2. cilja općenito se određuju u odnosu na NUTS 3. razine.

Tabela 5:
Statistička kategorizacija teritorijalnih jedinica
Izvor:
EUROSTAT, 2002.

NUTS razine	Stanovništvo (najmanje)	Stanovništvo (najviše)
NUTS 1	3 milijuna	7 milijuna
NUTS 2	800 000	3 milijuna
NUTS 3	150 000	800 000

Osim toga, NUTS 4. i 5. razine koriste se u područjima državne potpore i nekim drugim mjerama Zajednice. NUTS 5. razine odgovara razini općine.

■ 13. Regionalna potpora i strukturni fondovi

Regionalna politika EU-a nije isto što i regionalna potpora, koja je zapravo najveća kategorija državne potpore u Europskoj uniji, a predstavlja više od polovice cjelokupne državne potpore koja se daje industriji i uslugama.

Ugovor o EZ-u zabranjuje državama članicama pružanje državne potpore u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem konkurentnosti davanjem prednosti određenim poduzećima ako utječe na trgovinu između država članica. Članak 87(3)(c) spominje regionalnu potporu te je u praksi najvažniji naslov. Njime se dopušta razvoj određenih područja bez ograničenja gospodarskim uvjetima iz članka 87(3)(a), uz uvjet da takva pomoć «ne šteti trgovinskim uvjetima do mjere koja je u suprotnosti sa zajedničkim interesom». Ta odredba Komisiji daje ovlast da odobri potpo-

ru daljnjem gospodarskom razvoju područja država članica koje su slabije razvijene u odnosu na nacionalni prosjek.

Regionalna potpora se može smatrati kompatibilnom sa zajedničkim tržištem kada promiče gospodarski razvoj područja u kojima je životni standard neuobičajeno nizak ili u kojima je prisutna znatna nezaposlenost. Ova odredba odnosi se na nerazvijena područja Unije i obuhvaća samo «područja u kojima je gospodarska situacija krajnje nepovoljna u odnosu na Zajednicu u cjelini.¹⁵ U praksi se rjeđe tumači nego odredba stavka 3(c).

Trenutačni pogledi na regionalnu potporu

Sadašnja tendencija konvergencije iskazana u zaključcima lisabonskog Europskog vijeća u ožujku 2000. godine i štokholmskog Europskog vijeća u ožujku 2001. godine jest ta da bi ukupnu razinu državne potpore trebalo smanjiti, a potporu preusmjeriti prema horizontalnim ciljevima od zajedničkog interesa uključujući ekonomsku i socijalnu koheziju. Namjera je znatno povećati koordinaciju ciljeva ekonomske i socijalne kohezije i politike Zajednice prema regionalnoj potpori. I ovaj je proces pogođen ulaskom novih deset članica 2004. godine, od kojih većina zaostaje za starim članicama EU u pogledu gospodarskog razvoja.

■ 14. Budućnost politike kohezije

Raspravu o budućnosti politike kohezije pokrenula je Komisija 30. siječnja 2001. godine usvajanjem Drugog izvješća o ekonomskoj i socijalnoj koheziji.¹⁶ Drugo je izvješće po prvi put uključilo analizu razlika u Europi 25-orice u očekivanju povećanja EU s uključivanjem 10 novih država članica. Namjera je bila i naglasiti stanje rasprave o budućoj politici kohezije za razdoblje nakon 2006. godine za razdoblje programiranja od 2007. – 2013. te pripremiti sljedeće korake.

Postignut je konsenzus o prioritetima za buduću politiku kohezije.

- (1) Zaključeno je da politika kohezije ima golemu važnost za provedbu strategija iz Lisabona 2000. godine i Gothenburga 2001. godine, prije svega u kontekstu proširene Unije s većim razlikama.
- (2) Razvoj najslabije razvijenih regija mora i dalje biti prioritet, s pravom na sredstva određena na 75% prosječnog BDP-a Unije po glavi stanovnika.
- (3) Potrebno je pronaći ravnopravno rješenje za regije koje podliježu «statističkom efektu» i koje se suočavaju s gubitkom prava na sredstva samo zato što će prosječni BDP Unije po glavi stanovnika pasti nakon proširenja.
- (4) Potrebno je više učiniti kako bi se povećala prekogranična, transeuropska i međuregionalna suradnja na projektima sa strukturnim utjecajem (kojima se poboljšava pristup područjima, proširuju mreže, itd.).
- (5) Mora postojati djelokrug za potporu gradovima i urbanim područjima i za bolju integraciju regionalne politike s ruralnim razvojem.

Proširenje će bez sumnje utjecati na buduću politiku kohezije jer će doći do proširenja gospodarskih razlika kao nikada do sada unutar Unije te zato što će doći do zemljopisne promjene u rasporedu razlika i lošije situacije sa zapošljavanjem.¹⁷

II.

Regionalna politika i zemlje kandidati

■ I. Pretpristupni programi

Proširenje Europske u 2004. dramatično je povećalo zemljopisne razlike u razvijenosti jer nove zemlje članice zaostaju za prethodnim državama članicama u smislu gospodarskog razvoja.

Unija je u Agendi 2000 iznijela svoja financijska predviđanja za 2000. – 2006. te je izrazila zabrinutost za situaciju u tadašnjim zemljama kandidatima, posebno onima iz Srednje i Istočne Europe (SIE).¹⁸ To se odrazilo na stvaranju dvaju pretpristupnih fondova, ISPA i SAPARD, kao i u odvajanju pričuve od 40 milijardi eura za očekivane strukturne izdatke nakon pristupanja. Prvi je put u povijesti EU osigurala strukturu pomoć prije pristupanja.¹⁹ Zemlje kandidati pripremile su «Partnerstvo za pridruživanje» zajedno s Komisijom u kojem su izneseni glavni problemi koje svaka zemlja treba svladati. Ti strateški dokumenti služe kao okvir za programiranje pretpristupne potpore.

Pretpristupni programi	Fokus
Phare	Najstariji instrument, pokrenut 1989. godine. ²⁰ Namijenjen je unapređenju institucija, upravnih i javnih tijela radi osiguranja pravilne primjene prava EU-a i pomoći novim ulaganjima u socijalnim i ekonomskim sektorima tamo gdje su ona najpotrebnija (infrastruktura, poduzetništvo i socijalne mjere). Jedan od najvažnijih aspekata Phare programa jest uvjet da svaka zemlja kandidat ima Nacionalni razvojni plan (NRP). Svaka zemlja kandidat ima razvojnu strategiju s prioritetima o kojima treba odlučivati i provoditi ih na osnovi aktivne suradnje i koordinacije u zemlji (npr. između ministarstava i drugih državnih organizacija) u partnerstvu u kojem različiti sudionici (privatni sektor, socijalni partneri, posebne interesne skupine, regije, općine, itd.) ²¹ imaju mogućnost očitovanja te iskazuju svoje potrebe i očekivanja.
Posebni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj (SAPARD)	Pokrenut je 2000. kako bi podupirao napore zemalja kandidata za pristupanje Zajedničkoj poljoprivrednoj politici Unije. ²² Uključuje širok raspon mjera u vezi s prilagodbom poljoprivrednih struktura, kvalitetom hrane i zaštitom potrošača, ruralnim razvojem, zaštitom okoliša i stručnom pomoći.
Instrument za strukturne politike u pretpristupnom razdoblju (ISPA)	Također osnovan 2000. godine, slijedi primjer kohezijskog fonda u financiranju izgradnje velikih projekata iz zaštite okoliša i regionalnog prometa. ²³
Pretpristupni instrument (IPA)	2007. godine će Phare, SAPARD i ISPA bit će konsolidirani u jedan, novi instrument. Očekuje se da će IPA nastaviti podržavati iste ciljeve i tipove programa, na približno istoj ukupnoj razini financiranja.

Tabela 6:
Fokus pretpristupnih programa

Slučaj Slovenije

Iskustvo prethodnih deset zemalja kandidata iz Srednje i Istočne Europe u procesu usklađivanja s pravnom stečevinom u području regionalne politike vrijedno je za Hrvatsku koja tek treba izraditi i provesti svoju strategiju i strukturu politike regionalnog razvoja. Primjer Slovenije može biti posebno koristan jer ta zemlja ima vrlo sličan povijesni, pravni i kulturni kontekst.

Osnova regionalne politike. Prije nego što je postala kandidat, Slovenija je imala jasno definiranu zakonodavnu i strukturnu osnovu za provedbu učinkovite regionalne politike, što Hrvatska u ovoj fazi nema. Zakon o uravnoteženom regionalnom razvoju, donesen 1999. godine, bio je osnovni zakonodavni instrument kojim se određuju ciljevi regionalne politike, načela za provedbu regionalne politike i institucionalni okvir za promicanje uravnoteženog regionalnog razvoja.²⁴ Ciljevi koji se nastoje postići Zakonom uključuju promicanje uravnoteženoga ekonomskog, socijalnog i prostornog aspekta razvoja, smanjenje razlika u gospodarskom razvoju i životnom standardu između regija te sprječavanje nastajanja novih područja koja imaju znatnih razvojnih problema.

Ključni dokumenti. Unutar tog strateškog okvira bilo je nekoliko dokumenata koji su važni za razvoj regionalne politike. Godine 1995. donesena je Strategija gospodarskog razvoja. Paralelno s tim pripremljen je glavni dokument dugoročne nacionalne strategije, Strategija regionalnog razvoja Slovenije (SRR). Istodobno je usklađena sa Slovenskim prostornim planom. SRR se temelji na Strategiji gospodarskog razvoja iz 1995. godine, Nacionalnoj strategiji o pridruživanju Europskoj uniji iz 1998. godine i Zakonu o ujednačenom regionalnom razvoju iz 1999. godine, a na snazi je do 2006. godine (Strategija regionalnoga razvoja Slovenije, 2001). Osim toga, na regionalnoj je i lokalnoj razini donesen Program regionalnog razvoja koji sadrži razvojne prioritete regija i financijski ocijenjenih projekata i programa.²⁵

Glavne institucije. Glavna institucija kojoj su povjerena pitanja izrade regionalne politike jest Agencija za regionalni razvoj, tijelo unutar Ministarstva gospodarstva. Osnovano 2000. godine, glavna je institucija za koordinaciju strukturne politike u Sloveniji. Osim toga, postoje i brojne regionalne razvojne agencije koje nude informacije za izradu regionalnih razvojnih programa. Druga tijela poput Ministarskog vijeća za strukturnu politiku i Fonda za regionalni razvoj imaju specifičnu ulogu unutar institucionalnog okvira.

Statistička klasifikacija. Slovenija je donijela propise o teritorijalnoj statističkoj klasifikaciji usklađenoj s NUTS razinama.²⁶ Tijekom pregovora o pridruživanju EU nije službeno prihvatila prijedlog definiranja dviju jedinica na NUTS II razini, urbane regije Ljubljane i preostalog teritorija Slovenije. Problem je bio u tome što se Slovenija kao cjelina, ako bi predstavljala jednu jedinicu, možda ne bi mogla koristiti sredstvima iz strukturnog fonda kao regija I. cilja jer se slovenski BDP po glavi stanovnika u cjelini približavao 75% prosjeka EU-a. To je pitanje riješeno pa je Europska unija prihvatila slovenski prijedlog glede NUTS II razine. Na III. razini NUTS-a Slovenija je sada podijeljena na 12 statističkih područja, na IV. razini NUTS-a ima 58 jedinica, a na V. su razini NUTS-a 192 jedinice (Strategija regionalnoga razvoja Slovenije, 2001.).

Poteškoće i stečena iskustva. Čak i uz gore navedene startne pozicije, nasuprot hrvatskoj razini pripremljenosti, Slovenija je imala poteškoća s time da potpuno iskoristi pretpristupne fondove koji su im bili dostupni. Analiza slovenskog iskustva s pretpristupnim fondovima²⁷ preporuča novim kandidatima da se koncentriraju na sljedeća ključna područja, kako bi povećali svoje kapacitete korištenja:

- stvaranje institucionalnog okvira sa jasno odijeljenim funkcijama
- odabir dobro razrađenih projekata, odmah spremnih za realizaciju
- osiguravanje sufinanciranja
- angažiranje adekvatnog broja kvalificiranih djelatnika
- uspostavljanje bliske međusobne suradnje resora

III.

Regionalna politika i Hrvatska

■ I. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU-a i Republike Hrvatske

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) zaključen između Republike Hrvatske i EU-a 2001. godine uredio je udruživanje između strana, čime osigurava pravnu osnovu za usklađivanje zakonodavstva, liberalizaciju trgovine i odgovarajući okvir za politički dijalog.²⁸ SSP-om je potvrđen status Hrvatske kao potencijalnog kandidata za članstvo u Europskoj uniji te je nakon toga Europska komisija donijela pozitivnu odluku vezano uz zahtjev Hrvatske za članstvom u EU, 20. travnja 2004. Europsko vijeće promaknulo je Hrvatsku u službenog kandidata za članstvo u EU, 18. lipnja 2004. U međuvremenu, SSP ostaje na snazi do pridruživanja.

Glava VIII SSP-a (Politika suradnje), ističe regionalni i lokalni razvoj kao jedno od važnih područja u kojima je potrebno pojačati suradnju. Članak 105. SSP-a kaže da će se suradnja između strana u području regionalnog razvoja pojačati s ciljem doprinosa gospodarskom razvoju i smanjenja regionalnih neujednačenosti. Posebna će se pozornost posvetiti prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj suradnji.

Treba razlikovati pitanje regionalnog i lokalnog razvoja, tj. regionalne politike od tzv. 'regionalne suradnje', uređene Glavom III SSP-a a što osigurava suradnju između Hrvatske i zemalja uključenih u Proces stabilizacije i pridruživanja kao i zemalja kandidata, posredstvom sporazuma o regionalnoj suradnji.

■ 2. Trenutni status regionalnog razvoja u Hrvatskoj

Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja koje teže članstvu u EU, a koja nema jasno definiranu politiku i strategiju regionalnog razvoja. Iako obećanje pridruživanja EU predstavlja snažan poticaj (uključujući ispunjenje prihvaćenih odredbi SSP-a i pripreme za bolje iskorištavanje pretpripravnih fondova te u konačnici članskih fondova), razvoj i primjena Nacionalne strategije regionalnog razvoja samo po sebi predstavlja vitalni interes Hrvatske.

Zakonodavni okvir. Trenutni zakonodavni okvir Hrvatske ne sadrži niti jedan zakon koji se izravno odnosi na regionalni razvoj nacionalnih razmjera. Ipak, postoji niz zakona koji reguliraju razvojna pitanja u pojedinim područjima: Zakon o područjima posebne državne skrbi, Zakon o otocima te Zakon o brdsko-planinskim područjima.²⁹ Ti zakoni pružaju mogućnost korištenja mnoštva donacija i razvojnih programa ministarstava za ciljna područja, za koja je utvrđeno da imaju posebne potrebe. Uz to, Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora bavi se pitanjima planiranja na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Zakon o područjima posebne državne skrbi (sada govorimo o područjima posebnog državnog interesa) izglasan je 1996. i pokriva područja Hrvatske koja su bila okupirana

do 1995. te još neka područja koja su naknadno definirana. Danas, oko 30 % svih gradova i općina u Hrvatskoj spada u područja posebnog državnog interesa. Ovaj zakon ima osobine instrumenta politike regionalnog razvoja zato što se odnosi na pojedina područja Hrvatske sa konkretnim razvojnim problemima ('ratom pogođena područja'). Ipak, općenito su mjere predviđene ovim Zakonom uvedene *ad hoc*, bez prethodne analize mogućih učinaka i bez da je definirana uloga lokalne i regionalne samouprave kao ključnih nositelja razvoja.

Zakon o otocima još je jedan dokument kojim se predviđaju konkretne mjere za zemljopisno definirana područja s posebnim potrebama, u ovom slučaju otoka. Zakon predviđa niz mjera za poticanje održivog razvoja te ostanak stanovništva na otocima.³⁰

Primjena propisa koji reguliraju regionalni razvoj. Jedan od glavnih problema koji se tiče provedbe navedenih zakona jest činjenica da se njihova primjena ne prati. Drugi problem jest što se dodjela sredstava ne vrši na strateški i transparentan način i što su regionalna razvojna tijela formirana *ad hoc*. Uz nedostatak analize učinaka, svi se ovi čimbenici mogu promatrati kao dio većeg problema, pomanjkanja koherentne strategije regionalnog razvoja. Na primjer, Fond za regionalni razvoj osnovan je 2001. te je započeo s radom 2002. Njegovi su ciljevi bili potaknuti razvoj područja u nepovoljnijem položaju (ratom pogođena područja, otoci, planinska područja, itd.). Ipak, njegove aktivnosti nisu bile koordinirane s drugim institucijama koje imaju određena zaduženja oko regionalnog razvoja.

Institucionalna struktura za regionalnu politiku i programe.

Trenutno su državna ministarstva izravno odgovorna za osmišljavanje politike, programa, procjenu programa i planova po sektorima, provedbu i evaluaciju na županijskoj i lokalnoj razini. Na županijskoj razini postoji županijska uprava koja je uključena u razvoj županijske politike i programa te je djelomično uključena u provedbu (vidi niže navedene opaske vezano uz nedavno donesen Regionalni operativni plan). Gradovi i općine su, putem svojih lokalnih razvojnih proračuna, glavni kreatori programa i provoditelji lokalnih razvojnih planova. Ono što nedostaje jest tijelo za koordinaciju na središnjoj, regionalnoj pa čak i lokalnoj razini, kako bi se omogućilo dijeljenje informacija, što je nužno za integrirani nacionalni, regionalni i lokalni razvoj.

Institucije koje se bave pitanjima relevantnima za regionalnu politiku prisutne su na svim razinama. Na razini države postoji Vladina koordinacija za područja posebnog državnog interesa. Relevantna ministarstva su: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo financija, Ministarstvo pravosuđa, Središnji državni ured za upravu, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka te druga ministarstva. Regionalna razina uključuje županijsku upravu, dok na lokalnoj razini postoje općinske i gradske institucije lokalne samouprave. Uz to, trenutno postoji 30 institucija i poduzetničkih centara (potpora malom i srednjem poduzetništvu, lokalne agencije za gospodarski razvoj, itd.), koji su već uspostavili partnerstva i odnose utemeljene na sufinanciranju s državnim institucijama.

Institucionalna i strateška otvorena pitanja. Studija koju su nedavno proveli konzultanti financirani kroz CARDS, a za Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, govori kako

“nije bilo veze između ciljeva razvojne politike i tipova mjera koje su obično nudila ministarstva i druge institucije”.³¹ To je većim dijelom rezultat pomanjkanja kompetentnih pravnih i institucionalnih osnova za regionalni razvoj, pomanjkanja stručnih multisektoralnih planova regionalnog razvoja, činjenice da mnoga ministarstva u svojim programima koriste uzak i jednoznačan pristup i pomanjkanja koordinacije između različitih ministarstava te između ministarstava, županija i lokalnih institucija i čimbenika.

Dokument “Načela razvoja Republike Hrvatske”, koji je sastavni dio Projekta strategije razvitka “Hrvatska u 21. stoljeću”, navodi kako regionalni razvoj mora uzeti u obzir regionalne različitosti Hrvatske. Kao važni ciljevi definirani su optimalan razvoj svih regija, održivo korištenje svih resursa te socijalna kohezija. Naglašava se da se regionalna politika mora postupno decentralizirati, kako bi regije bile u stanju ostvariti svoje vlastite razvojne smjernice. Ovaj dokument pruža opću osnovu za definiranje politike regionalnog razvoja i prioriteta. Ipak, strategije, institucionalni okvir te provedbeni mehanizmi koji odgovaraju zahtjevima EU u području regionalne i strukturalne politike nisu do sada osmišljeni i primijenjeni u pravilnoj zakonodavnoj proceduri.

U očekivanju zahtjeva za sustavom regionalnog planiranja utemeljenog na pristupu odozgo prema dolje/odozdo prema gore (top – down / bottom – up) koji bi povezao Nacionalni plan razvoja sa Nacionalnom strategijom za regionalni razvoj sa regionalnim planovima, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka se (uz UNOPS i EU CARDS potporu) inicijalno fokusiralo na razvoj kapaciteta na razini županija za pripremu i provedbu Regionalnih operativnih planova (ROP-ova). ROP-ovi se razvijaju na razini županije

uz sudjelovanje jedinica lokalne samouprave i drugih lokalnih partnera a tehničku podršku pružaju Jedinice za provedbu projekta na razini županije i njihovi vanjski savjetnici koji im pružaju podršku.

Status ROP-a	Regija
ROP-ovi su pripremljeni i primjenjuju se uz tehničku podršku i ograničeno projektno financiranje iz CARDS 2003 fondova	Županije: Sisačko-moslavačka, Vukovarsko-srijemska, Zadarska i Šibensko-kninska
ROP-ovi dovršeni u ljetu 2005., a provedba potpomognuta tehničkom potporom i ograničenim projektnim financiranjem iz CARDS 2004 fondova	Županije: Karlovačka, Ličko-senjska, Brodsko-posavska, Požeško-slavonska
Hrvatski projekt socijalnog oporavka, financiran od strane Svjetske banke, financirat će pripremu ROP-ova koja će uskoro započeti u područjima posebne državne skrbi	Županije: Osječko-baranjska, Virovitičko-podravska, Bjelovarsko-bilogorska i Dubrovačko-neretvanska
Priprema ROP-ova bez vanjske financijske podrške	Županije: Splitsko-dalmatinska, Međimurska i Istarska
Pripremne faze u tijeku; za pripremu ROP-a se traži financijska pomoć Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka	Županije: Koprivničko-križevačka, Varaždinska i Krapinsko-zagorska
Rane faze rasprave	Primorsko-goranska i Zagrebačka županija te Grad Zagreb

Tabella7:

Regionalni operativni programi koji su u tijeku u Hrvatskoj

ROP-ovi su uglavnom „posao u razvoju“ i mijenjaju se na temelju lekcija naučenih tijekom procesa planiranja i provedbe. Glavni uočeni nedostaci ovih početnih ROP-ova su:

- Ne postoji povezanost ROP-ova s odlukama i planovima viših razina zbog nedostatka Nacionalne strategije za regionalni razvoj i vrlo slabih institucionalnih povezanosti između ministarstava središnje vlade i institucija na razini županije
- Slaba povezanost između ROP-ova i planova resornog ministarstva za razvojne programe i projekte koji se provode u nadležnosti županije
- ROP-ovi su u cijelosti fokusirani na razvoj unutar granica županije i zanemaruju potrebu za međužupanijskom suradnjom u regionalnom razvitku
- Prva četiri ROP-a su sadržavala toliko „prioriteta“ da je postojao nedostatak koncentracije. Iduća četiri su više fokusirana i imaju uži odabir prioriteta
- Jedinice za provedbu ROP-a u svakoj županiji trebaju izgradnju kapaciteta
- Sudjelovanje jedinica lokalne samouprave u procesu strateškog planiranja i u identifikaciji, odabiru prioriteta i razvoju dobro pripremljenih projekata treba mnogo poboljšanja ukoliko se želi da ROP-ovi budu uspješni

Na razini jedinica lokalne samouprave, dobar napredak se postiže uvođenjem lokalnih metodologija za planiranje razvoja. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka je nedavno podržalo razvoj Strateškog razvojnog plana otoka koji je uključivao 26 jedinica lokalne samouprave smještenih na otocima, uz tehničku podršku koju je pružio Ekonomski institut iz Zagreba. Projekt reforme lokalne samouprave, kojeg financira USAID, pomogao je do prosinca 2003. godine 25 jedinica lokalne samouprave da razviju strateške planove gospodarskog razvoja, a do ožujka 2006. će pomoći još 46 jedinica lokalne samouprave, što će ukupno biti

71 strateških planova gospodarskog razvoja. Projekt reforme lokalne samouprave s partnerskim jedinicama lokalne samouprave sada radi na povećanju povezanosti strateških planova gospodarskog razvoja i ROP-ova.

■ 3. Nacionalna strategija za regionalni razvoj i institucije koje pružaju potporu (status u svibnju 2005.)³²

Kako bi se riješili ovi problemi, Odjel za regionalni razvoj Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka dobio je zadatak koordiniranja i ostvarivanja razvoja preporuka Vladi radi uspostavljanja procesa planiranja regionalnog razvoja i institucija koje pružaju potporu. Ovaj dio teksta pruža vrlo kratak pregled prijedloga koji se trenutno razvijaju i raspravljaju.

Prvi preliminarni prijedlog Nacionalnog plana razvoja (NPR) pripremio je Vladin ured za strateško planiranje početkom 2005. godine. Ovaj prijedlog NPR-a prepoznaje potrebu za Nacionalnom strategijom za regionalni razvoj (NSRR).

Koncept NSRR-a bi prema rasporedu trebali dovršiti u listopadu 2005. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka u suradnji sa Partnerstvom koje se sastoji od predstavnika relevantnih ministarstava, jedinica lokalne i regionalne samouprave i ostalih partnera. Najistaknutije točke trenutnih prijedloga su:

1) Planiranje razvoja i dodjela proračunskih sredstava

NSRR ne predviđa stvaranje novih institucija za planiranje na „regionalnoj“ razini na NUTS 2 razini. Umjesto toga, predlaže mnogo jaču i institucionaliziranu poveza-

nost između državnih ministarstava i institucija županijske (NUTS 3) razine

- Postojeći ROP-ovi županijskih razina bit će prošireni u Strategiju razvoja županije (SRŽ)³³ koja će uključivati (1) što županija treba interno učiniti da bi postigla svoje strateške ciljeve i (2) što županija mora eksterno učiniti (između županija, preko granica) da bi postigla svoje strateške ciljeve
- Uspostavit će se snažna povezanost između NPR-a, NSPR-a i SRŽ-a i u planiranju i u provedbi
- SRŽ će biti primarni instrument za planiranje i dodjeljivanje svih izvora financiranja na nacionalnoj razini za programe razvoja županija, jedinica lokalne samouprave i ostalih relevantnih čimbenika. Ovo uključuje programiranje nacionalnih i županijskih proračunskih sredstava, pretprijetnih fondova EU (i krajnje, Strukturnih i kohezijskih fondova) i sponzorski financiranih programa, između ostalih.
- Bit će potrebna opsežna izgradnja institucija, pogotovo na županijskoj razini, kako bi se proveo ovaj pristup
- Jedinice lokalne samouprave i ostali lokalni nosioci interesa moraju aktivno sudjelovati kao ravnopravni partneri u procesima planiranja i provedbe SRŽ-a

2) Program područja kojima se pomaže

- Postojeći programi za ratom razrušena područja, otoke i brdsko-planinska područja, kojima upravljaju različiti uredi unutar Ministarstva mora, turizma, pro-

meta i razvitka, bit će uklopljeni u integrirani Program za područja kojima se pomaže

- Ovo će biti integrirani više-sektorski, višegodišnji program specifično usmjeren na razvojne potrebe tih dijelova države za koje se smatra da zaostaju

3) Program prekogranične suradnje

- Prepoznajući trenutni nedostatak pažnje za prekogranična pitanja, i činjenicu da se 17 od postojećih 21 županije bori s tim pitanjima, izradit će se i provesti specifični Program prekogranične suradnje

4) Provedba koherentnog pravnog okvira

- Zbog toga što su „postojeći zakonski instrumenti za regionalni razvoj parcijalni, nekoordinirani, nedostaju im učinkovita sredstva za upravljanje i pružaju malo stvarnih rješenja kako bi odgovorili na izazove sveukupnog razvoja“, stvoriti će se „krovni“ Zakon o regionalnom razvoju kao osnova za buduće razvoje politike i provedbe NSRR-a.³⁴
- Ovaj će zakon pružiti „osnovne koncepte regionalne politike, usuglašene definicije i principe regionalnog razvoja, osnovni institucionalni i upravljački okvir, osnovne procedure za nadgledanje i evaluaciju, financijske resurse regionalne politike, itd.“³⁵ Ovo je ključno kako bi se ispravili nedostaci postojećeg zakona o ratom razrušenim područjima, otocima i brdsko-planinskim područjima i postavio okvir za učinkovit i fleksibilan razvoj i provedbu NSRR-a.

- 5) Uspostaviti učinkovito upravljanje politikom i institucionalni okvir
 - o Vladine smjernice za upravljanje će uspostaviti ministarstvo zaduženo za koordinaciju, koje će definirati godišnje ciljeve, smjernice i akcije za vladine institucije kako bi se unaprijedilo programiranje sustava i struktura.

Gore navedeno je samo okvirni sažetak trenutnih prijedloga o kojima se sada raspravlja. Oni se mogu promijeniti i/ili razraditi, a predstavljeni su kako bi se jedinice lokalne samouprave i ostale zainteresirane institucije bolje informiralo o promjenama koje mogu očekivati u skoroj budućnosti.

■ 4. Praktične implikacije za jedinice lokalne samouprave³⁶

4.1 EU fondovi i hrvatske jedinice lokalne samouprave – pregled:

Dok je Hrvatska bila potencijalni kandidat za pristup u EU od 2001. do 2004. godine, bila je kvalificirana za novčane potpore Programa Pomoći Zajednice za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju (CARDS). Tijekom tog perioda, bila je kvalificirana za 255 milijuna eura projektnog financiranja (to se povećavalo sa 58 milijuna eura u 2001. na 76 milijuna eura u 2004. godini). Projekti su u potpunosti (100%) financirani donacijama EU, ali je Hrvatska iskoristila samo dio raspoloživih sredstava zbog ograničenog kapaciteta za prihvaćanje pomoći. Znatni dijelovi CARDS-sredstava za 2003. i 2004. godinu još nisu iskorišteni. Međutim, ta sredstva i dalje ostaju dostupna. Projektna sredstva CARDS-a mogu biti iskorištena do dvije godine nakon što su inicijalno dodijeljena, i nadoknade troškova se mogu zatražiti za pro-

jektne troškove od EU i do tri godine kasnije. Na taj način, 2004 CARDS-sredstva mogu biti iskorištena kroz 2006., a naknade troškova se mogu tražiti kroz 2007. godinu.

Sada kada je Hrvatska formalno prihvaćena kao partner u pregovorima za ulazak u EU, kvalificirana je za različite pretpriступne fondove EU. Pretpriступni fondovi su u biti zamišljeni za izgradnju institucionalnih kapaciteta i kao „probní fondovi“ za korištenje raznih fondova za koje će Hrvatska postati kvalificirana jednom kada postane članica EU. Tijekom pretpriступnog razdoblja, od zemlje kandidata se očekuje da izgradi kapacitete za planiranje i upravljanje koji su neophodni kako bi se učinkovito i djelotvorno iskoristila sredstva za koja će država postati kvalificirana jednom kada postane članica.

Izgradnja kapaciteta je izuzetno važna zbog toga što će Hrvatska kada postane članicom morati platiti otprilike 1.2% BDP-a kao dug EU i tada će postati kvalificirana za pristup raznim fondovima za članice. (Ti fondovi i njihovi ciljevi su opisani u Poglavlju I.) Ukoliko Hrvatska ne razvije tražene kapacitete za planiranje, pripremanje, pregovaranje i provedbu programa i projekata u skladu sa standardima i zahtjevima EU, neće biti u mogućnosti osigurati sredstva za koja je kvalificirana. Ukoliko Hrvatska ne izgradi te kapacitete tijekom pretpriступnog razdoblja, suočit će se s vrlo stvarnim rizikom da ukupno neto više plati EU, nego što dobije sredstava. S obzirom da će pregovori za ulazak trajati barem kroz 2005. i 2006. godinu, i da ratifikacija može trajati kroz 2007. i 2008., Hrvatska će najvjerojatnije koristiti pretpriступne fondove u periodu 2005.-2008., tijekom kojeg razdoblja mora razviti adekvatne kapacitete da bi u po-

tpunosti pristupila fondovima za članice za koje će postati kvalificirana u 2009. godini.

Rasprava niže započinje sa kratkim pregledom glavnih fondova za koje će Hrvatska postati kvalificirana nakon primanja u članstvo (vjerojatno u 2009. godini) nakon čega slijedi rasprava o privremenim pretpripravnim fondovima koji su sada dostupni:

4.2 Fondovi za članice

- o Zajednička poljoprivredna politika:

Prvenstveno subvencije prihoda za poljoprivrednike zemalja članica koje čine otprilike 45% proračuna rashoda EU ili 43 milijarde eura godišnje.

(O ovome se dalje ne raspravlja jer jedinice lokalne samouprave neće izravno dobiti ova sredstva i upravljanje će se gotovo isključivo obavljati kroz Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstvo financija i druge povezane agencije.)

- o Strukturni fondovi

Trideset posto proračuna rashoda EU ili 28 milijardi eura godišnje se trenutno dodjeljuje za strukturne fondove kako bi se promicao razvoj regija koje zaostaju za EU prosjekom. Regije s BDP-om po stanovniku na temelju pariteta kupovne moći manjim od 75% od EU prosjeka su kvalificirane za ove fondove. Strukturni fondovi se mogu koristiti za široki spektar investicijskih

programa uključujući ekonomske razvojne inicijative, infrastrukturne projekte, zdravstvo, školstvo, socijalnu pomoć, itd.

Nacionalna vlada mora razviti višegodišnji Nacionalni plan razvoja (za isti broj godina kao i srednjoročni financijski okvir EU koji se sastoji od više razvojnih programa minimalnog iznosa 2 milijuna eura o kojima će se usuglasiti sa Komisijom, kao temelj za korištenje Strukturnih fondova. Središnja vlast tada ima ovlast kreirati i provesti specifične projekte u skladu s općim programima sve dok su programski nacrt i provedba u skladu s detaljnim zahtjevima i procedurama EU, koje su opširne.

Strukturni fondovi mogli bi postati glavni izvor investicijskih sredstava jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj. Oni uglavnom zahtijevaju 25-postotno sufinanciranje od strane državne uprave i/ili jedinice lokalne samouprave.

o Kohezijski fondovi

Tri posto proračunskih rashoda EU ili otprilike 3 milijarde eura godišnje se trenutno dodjeljuje Kohezijskim fondovima, namijenjenima povećanju kohezije članica EU, prvenstveno kroz trans-europski transport i projekte zaštite okoliša. Za razliku od sredstava iz strukturnih fondova koja se dodjeljuju za općenite programe, kohezijska sredstva se dodjeljuju specifičnim projektima minimalne veličine 5 milijuna eura. Zahtijevano sufinanciranje uglavnom iznosi 15%-20%.

Da bi se zadovoljio visoki zahtjev minimalne veličine, više pojedinačnih gradskih/ županijskih ulaganja (npr. za pogone za obradu otpadnih voda smještene u jednom sustavu riječnog sliva) mogu biti povezani u jedan projekt.

4.3 Pretpristupni fondovi

Phare, ISPA i SAPARD fondovi će biti dostupni tijekom 2005. i 2006. godine. U 2007., Phare, ISPA i SAPARD bit će kombinirani u jedan Instrument za pretpristup (IPP).

- o Phare:

U osnovi je fokusiran na reforme javne uprave, izgradnju institucija i „probne“ fondove za korištenje Strukturnih fondova. Hrvatska mora stvoriti višegodišnji Nacionalni plan razvoja za korištenje dostupnih fondova od 80 milijuna eura godišnje za 2005. i 2006. godinu. Iako će veći dio tih fondova biti dodijeljen projektima ministarstava, značajna sredstva također mogu biti dostupna jedinicama lokalne samouprave kroz ROP-ove ukoliko oni budu pripremljeni u svim županijama i ukoliko jedinice lokalne samouprave mogu pripremiti i provesti projekte koji su u skladu sa standardima EU.

Preostala CARDS i Phare sredstva će bez sumnje pružiti veliku priliku za EU-financiranje projekata jedinica lokalnih samouprava u 2005. i 2006. godini.

- o Instrument za strukturne politike u pretpristupnom razdoblju (ISPA):

U osnovi „probni“ fond za Kohezijske fondove, ISPA se fokusira na trans-europski prijevoz i infrastrukturu zaštite okoliša. Bitna uloga ISPA-e jest omogućavanje zemljama kandidatima dostizanja usklađenosti sa zakonom EU o zaštiti okoliša, jer su smjernice EU-a u ovom području vrlo skupe za primjenu. Područja fokusa su: opskrba pitkom vodom, zbrinjavanje otpadnih voda, zbrinjavanje krutog otpada, onečišćenje zraka.

Opći principi EU za očuvanje okoliša uključuju:

- Očuvanje, zaštitu i poboljšanje kvalitete okoliša i ljudskog zdravlja
- Racionalno korištenje prirodnih izvora
- Preventivno djelovanje
- Načelo da zagađivač plaća

Hrvatska će biti kvalificirana za 25 milijuna eura u 2005. godini i 35 milijuna eura u 2006. godini. Usprkos zahtjevu o minimalnoj veličini projekta od 5 milijuna eura, ovo bi trebalo postati značajan izvor financiranja gradskih/županijskih projekata, ukoliko se mogu zajedno spojiti kako bi se zadovoljio uvjet o minimalnoj veličini; bilo pod vodstvom Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva ili kroz unutarvladinu suradnju.

- o Posebna pretpristupna pomoć za poljoprivredu i ruralni razvitak (SAPARD):

SAPARD-sredstva se obično dodjeljuju za tehničku pomoć Ministarstvu poljoprivrede i ostalim ministarstvima i agencijama radi izgradnje kapaciteta potrebnih za udovoljavanje standardima EU za poljoprivredne proizvode i za korištenje sredstava Zajedničke poljoprivredne politike (CAP); za infrastrukturu ruralnog razvoja, radi podupiranja poljoprivrede; i za velike privatne poljoprivredne proizvođače radi povećanja kompetitivnosti. Hrvatska će biti kvalificirana za otprilike 25 milijuna eura iz ovog fonda u 2006. godini. Jedinice lokalne samouprave mogu imati priliku financirati infrastrukturu ruralnog razvoja i aktivnosti konsolidiranja zemlje kroz SAPARD.

- o Instrument za pretpristup (IPA) će zamijeniti Phare, IS-PSA i SAPARD u 2007. godini. Iako još nije detaljno definiran, od IPA-a se očekuje da nastavi podupirati u osnovi iste ciljeve i vrste programa na otprilike jednakim skupnim razinama potrošnje.

4.4 Kako se jedinice lokalne samouprave mogu prilagoditi:

- o Jedinice lokalne samouprave moraju prepoznati da je već otpočela korijenita promjena u mehanizmima programiranja nacionalno upravljanih sredstava za programe i projekte lokalnog razvoja. ROP-ovi (i naknadno ŽSZ) će biti primarni instrument za planiranje i dodjeljivanje svih nacionalno upravljanih izvora sredstava za razvojne programe županija, jedinica lokalne samouprave i ostalih nosioca interesa. Ovo uključuje programiranje nacionalnih i županijskih proračunskih sredstava, pretpristupne fondove EU (i, u konačnici, Strukturne i Kohezij-

ske fondove) i donatorski financirane programe, među ostalima.

- Zbog toga što će Phare i ISPA fondovi i nacionalno upravljani sponzorski programi najvjerojatnije pružiti glavnu priliku za vanjsko financiranje projekata jedinica lokalne samouprave u 2005. i 2006. godini, izuzetno je bitno da proces ROP-ova pruži jedinicama lokalne samouprave poštenu priliku da se njihovi lokalni projekti uključe u ROP-ove, umjesto da automatski daje prednost projektima na razini cijele županije ili na razini više lokalnih samouprava, koje će provoditi županije.
- U isto vrijeme, jedinice lokalne samouprave moraju maksimalno iskoristiti mogućnosti sudjelovanja i utjecanja u procesima izrade ROP-a. Moraju se potruditi kako bi osigurali da upućeni predstavnici jedinica lokalne samouprave, poduzetnika i nevladinih udruga budu uključeni u sektorske grupe i imenovani u Partnerstvo.
- Jedinice lokalne samouprave koje su dovršile EDSP ili ISDP bi ih trebale službeno podnijeti županu i jedinici za provedbu projekta ROP-a (PIU). Također bi trebali podnijeti svaki dobro razvijeni prijedlog za specifične projekte.
- Općenito, "Mjere" identificirane u ROP-u su definirane kao općeniti "programi" umjesto kao konkretni, provedivi projekti. Zbog toga, jedinice lokalne samouprave imaju dvije prilike za financiranje svojih konkretnih projekata kroz ROP-ove. Prva prilika je postići da konkretni provedivi projekti budu detaljno identificirani u Mjerama

ROP-a. Druga prilika je tijekom faze u kojoj PIU i Partnerstvo identificiraju, definiraju i određuju prioritete za konkretne projekte za svaku Mjeru unutar odobrenog ROP-a. U ovoj fazi, PIU pruža prednost financiranju projekata koji su gotovo spremni za izvršavanje (tj. Studije izvedivosti i detaljan dizajn su dovršeni i pribavljene su zahtijevane dozvole).

- Razvijanje niza održivih investicijskih projekata koji udovoljavaju EU-standardima dokumentiranja i opravdavanja je obično veliki problem u zemljama u pretpristupnoj fazi i novim članicama. S obzirom na ta iskustva, može se očekivati da će nedostatak dobro pripremljenih i dokumentiranih projekata Hrvatskoj postati ozbiljna prepreka u korištenju fondova za koje će postati kvalificirana.
- Trebala bi postojati značajna prilika za jedinice lokalne samouprave koje su pripremile dobro dokumentirane i opravdane projekte za financiranje kroz pretpristupne fondove i, kasnije, kroz strukturne i kohezijske fondove.
- U usporedbi sa skromnim sredstvima koja su do sada bila raspoloživa za provedbu ROP-ova, očekuje se da će velike količine sredstava biti dostupne u skoroj budućnosti, uključujući:
 - Sredstva CARDS-a za 2004. godinu za provedbu projekata u četiri ROP-a koji će uskoro biti prihvaćeni.
 - 300 milijuna eura od projekta zajmova Europske investicijske banke kojima upravlja Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka za ekonomske i infrastrukturne projekte jedinica lokalne i područne (regio-

nalne) samouprave. Poziv za projektne prijedloge se sada službeno oglašava i ostaje otvoren sve dok se ne potroše sva sredstva.

- 60 milijuna dolara iz Projekta socijalnog oporavka Hrvatske, koji financira Svjetska banka, za projekte u 13 županija i jedinice lokalne samouprave pod njihovom jurisdikcijom koje su definirane kao područja posebne državne skrbi. Projekt će obavljati kvartalne pozive za predlaganje projekata dok se sva sredstva ne potroše.
- Dio sredstava Phare programa EU za 2005. godinu, koja će se namijeniti projektima jedinica lokalne samouprave za infrastrukturu vezanu uz poduzetništvo.
- Dio sredstava SAPARD-a za 2005. godinu, koja će se namijeniti projektima jedinica lokalne samouprave za ruralni razvoj.

Očekuje se da će kriteriji za odabiranje projekata za sve gore navedene izvore financiranja, iako još nisi usvojeni, dati značajnu prednost projektima koji su identificirani kao prioritetni projekti unutar ROP-a, SPER-a ili sličnog dokumenta lokalnog planiranja.

- o Jedinice lokalne samouprave bi trebale razmotriti razvijanje strategija za financiranje razvojnih projekata koje koriste novu situaciju. Umjesto da koriste vlastita sredstva kako bi u stopostotnom iznosu financirale projekte, jedinice lokalne samouprave mogu razmisliti o namjeni svojih sredstava za pripremu projekata u skladu sa standardima EU i kao doprinos sufinanciranju projekata koje financiraju EU i donatori. Ovo bi pomoglo da se povolj-

nije raspodjele vlastita sredstva jedinice lokalne samouprave za realizaciju više i većih projekata s jednakim udjelom sredstava jedinice lokalne samouprave.

IV.

Zaključak

Regionalna politika u Europskoj uniji ima jasno definirane ciljeve i precizne klasifikacije. Nekoliko strukturnih fondova koji pokrivaju specifična područja, predstavljaju ključne instrumente, dok zaseban kohezijski fond pokriva nekoliko država članica.

Tijekom pregovora o pridruživanju je 10 nedavno prihvaćenih zemalja prošlo kroz proces izrade strateškog i institucionalnog okvira za politiku regionalnog razvoja u skladu s regionalnom politikom EU-a. Iako potpuna usklađenost nije bila nužna sve do trenutka punopravnog članstva, proces je rezultirao pripremom dosljednih pravila i sveobuhvatne institucionalne strukture za korištenje fondova Zajednice i buduće članstvo.

Uspješna izrada politike regionalnog razvoja će dovesti do jasnije situacije za hrvatske institucije i organizacije, ali i u odnosu na strane donatore, posebno EU. U tom je cilju bitna suradnja tijela državne uprave s regionalnim i lokalnim vlastima. Potreban institucionalni okvir regionalne i lokalne samouprave uspostavljen je donošenjem Zakona o lokalnoj

i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Sljedeći bi korak trebao biti da se udahne život u politiku regionalnog razvoja kada se jednom donesu relevantni zakoni i akti te kada se uspostave koordinacijska tijela.

U svjetlu hrvatske kandidature za članstvo u Europskoj uniji i otvaranja pregovora o članstvu 2005. godine, sada je potrebno uspostaviti i ojačati nacionalne, regionalne i lokalne institucije regionalnog razvoja radi pripreme za učinkovito raspolaganje sredstvima EU-a koja će Hrvatskoj postati dostupna nakon članstva.

Jedinice lokalne samouprave moraju se prilagoditi novim stvarnostima i prilikama. Konkretno, one moraju aktivno i kompetentno sudjelovati u procesu Regionalnog operativnog plana (ROP-a). Pripremanje lokalnih strateških planova gospodarskog razvoja i fokusiranje napora na pripremu kvalitetnijih prijedloga razvojnih projekata i dokumentacije, usklađene sa zahtjevima Europske unije i ostalih donatora, stavit će ih u kompetitivnu poziciju u novom sustavu regionalnog razvoja.

- CARDS 2002 Programme for Croatia, Strategy and Capacity Building for Regional Development - Strategy Report (draft), 16 March 2005
- Community Guidelines on National Regional Aid, OJ C 74, 10.3.1998 prema dopunama iz 2000., *Official Journal C* 258 [9.9.2000].
- Council Regulation (EC) 1267/1999 of 21 June 1999. *Official Journal L* 161, str. 76-86. [26.6.1999]. Dostupno na: [<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ispa.htm>].
- Council Regulation (EC) 1268/99 of 21 June 1999. *Official Journal L* 161, str. 87-93. [26.6.1999]. Dostupno na: [<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm>].
- Council Regulation (EC) 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds
- Council Regulation (EEC) 3906/89 of 18 December 1989. *Official Journal L* 375, p. 11-12. [23.12.1989]. Dostupno na: [<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm>]
- Crauser, G., 2000. *Structural and Cohesion Funds: Objectives and driving principles in Member States* [online]. Dostupno na: [http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/speechescrauser/20000322_en.htm].
- DZS, 2002. *Državni zavod za statistiku, 2002*. [online]. Dostupno na: [www.dzs.hr/popisposto2002001/popis20001.htm].

EUROSTAT, 2002. *European Regional Statistics, Reference guide 2002* [online]. Dostupno na: [<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g24000.htm>].

First progress report on economic and social cohesion, COM(2002) 46 final [online]. Dostupno na: [<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24004.htm>].

Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community and the Republic of Croatia. *Official Journal* L 40, str. 9-10. [12.2.2002].

Kapteyn, P. J. G. and VerLoren van Themaat, P., 1998. *Introduction to the Law of the European Communities*. Amsterdam: Kluwer.

Ministrstvo za zunanje zadeve, 2002. Izhodišča in smernice za delov stalni misiji RS pri Evropski uniji v bruslju na področju regionalnega razvoja. Ljubljana: Ministarstvo za zunanje radove.

Rašič, I. i Starc, N., 2003. "Nevolje s regionalnom politikom". *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 13 (95), 26-39.

Regulation (EC) No 1783/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999 on the European Regional.

Second progress report on economic and social cohesion, COM(2003) 34 final [online]. Dostupno na: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type_doc=COMfinal&an_doc=2-001&nu_doc=0024&lg=EN].

Strategija regionalnega razvoja Slovenije, 2001. Ljubljana: Ministarstvo za gospodarstvo, Agencija RS za regionalni razvoj.

Tea Cegos Consortium, 2003. *Support to the Ministry of Public Works, Reconstruction and Construction in the formulation of a national regional development policy and planning.*

Treaty Establishing the European Community [online]. *Official Journal* C 325 of 24 December 2002. Dostupno na: [<http://www.ecb.int/emi/about/about07.htm>].

Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, Uradni list RS 28/00. Ljubljana: Uradni list.

Vlada RH, 2003. "Regionalna politika" u *Odgovori Republike Hrvatske na Upitnik Europske komisije* [online]. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije. Dostupno na: [<http://www.mei.hr/Euodgovori/pog21.pdf>].

Vlada RH, 2003. *Odgovori Republike Hrvatske na Upitnik Europske komisije* [online]. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije. Dostupno na: [<http://www.mei.hr/Euodgovori/>].

Zakon o brdsko-planinskim područjima , NN 12/02. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 116/93, 117/93, 59/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 33/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara, NN 44/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o obnovi, NN 24/96, 54/96, 87/96, 57/00. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o otocima, NN 34/99. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 44/96, 57/96, 124/97, 73/00, 87/00, 94/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o prostornom uređenju, NN 30/94, 68/98, 61/00. Zagreb: Narodne novine.

- ¹ Konsolidirana verzija, *Official Journal C* 325 od 24. prosinca 2002.
- ² Uredba Vijeća (EC) br. 1260/1999 od 21. lipnja 1999. u kojoj se donose opće odredbe o strukturnim fondovima, Uredba (EC) br. 1783/1999 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 1999. o Europskom fondu za regionalni razvoj.
- ³ Cf. *infra*: Tabela I.
- ⁴ To su: rijetko naseljena područja Finske i Švedske (manje od 8 stanovnika po četvornom km) i najudaljenija područja (francuski prekomorski departmani, Kanarsko otočje, Azori i Madeira). Neka obalna područja Švedske također su uključena (u skladu sa švedskim aktom o pridruživanju), kao i Sjeverna Irska i pogranična područja Irske gdje se provodio poseban mirovni program i program pomirenja (do 2004. godine).
- ⁵ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions2_en.htm.
- ⁶ Cf. *infra*: Tabela I.
- ⁷ Cf. *infra*: Tabela I.
- ⁸ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/procf1stru/prcf1_en.htm.
- ⁹ Cf. *infra*: Tabela I.
- ¹⁰ Komunikacija Europske komisije: Prvo izvješće o ekonomskoj i socijalnoj koheziji, COM(2002)46 konačno.

- ¹¹ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions7_en.htm.
- ¹² http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions10_en.htm#pib.
- ¹³ *Ibidem*.
- ¹⁴ Prvo izvješće o koheziji, siječanj 2002.
- ¹⁵ Slučaj 248/84 *Njemačka protiv Komisije* [1987] ECR 4013.
- ¹⁶ Drugo izvješće o ekonomskoj i socijalnoj koheziji, COM(2001)24 konačno. Komisija će izraditi konkretne prijedloge za buduću politiku kohezije u Trećem izvješću o koheziji koje će usvojiti u zadnjem kvartalu 2003.
- ¹⁷ Drugo izvješće o ekonomskoj i socijalnoj koheziji, COM(2003)34 konačno. U Prvom izvješću o ekonomskoj i socijalnoj koheziji naglašeno je da u proširenoj Uniji s 27 članica (uključujući Bugarsku i Rumunjsku) odnos između najbogatijih 10% regija i najmanje razvijenih 10% porast će na 5,8, u usporedbi sa samo 2,6 u Uniji 15-orice, COM(2002)46 konačno, str. 9.
- ¹⁸ Posebni programi potpore pripremljeni su 2000. za Cipar, Maltu i Tursku.
- ¹⁹ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/speechescrauser/20000322_eu.htm, G. Crauser, Director-General for Regional Policy, 22.3.2000, High Level Meeting, Budapest.
- ²⁰ Uredba Vijeća (EEZ) br. 3906/89 od 18. prosinca 1989., Official Journal L 375.
- ²¹ Phare projekti za prethodne zemlje kandidate koje su postale članice EU-a u 2004. a koji su prethodno dogovoreni bili su ispunjeni. Bugarska i Rumunjska i dalje primaju financijsku pomoć iz Phare programa.

- 22 Uredba Vijeća (EZ) 1268/99 od 21. lipnja 1999., Official Journal L 161.
- 23 Uredba Vijeća (EZ) 1267/1999 of 21. lipnja 1999., Official Journal L 161.
- 24 Uradni list RS 60/99, 29.7.1999. Brojne specifične uredbе usvojene su za uređivanje definiranih pitanja, npr. kriteriji za postizanje statusa regije s posebnim razvojnim problemima, osnivanje specifičnih tijela koja provode pitanja regionalne politike.
- 25 MEI, Regionalna politika Europske unije (na hrvatskom), neobjavljeno, 2002.
- 26 Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, Uradni list št. 28, 30.3.2000).
- 27 Mojca Grošlj, Head of National Fund, "Slovenia's Experience with Pre-Accession Funds", October 2004
- 28 <http://www.mei.hr/Download/2001/08/02/SAACouncilProposal.pdf>.
- 29 Nadalje, treba spomenuti Zakon o obnovi i Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara.
- 30 Otprilike 50% svih gradova i općina su područja u kojima država ima posebni interes (Rašić i Starc, ibidem: 57).
- 31 CARDS 2002 Programme for Croatia, Strategy and Capacity Building for Regional Development – Strategy Report (draft) 16 March 2005
- 32 Cijeli ovaj dio je u osnovi sažet iz CARDS 2002 Programme for Croatia, Strategy and Capacity Building for Regional Development – Strategy Report (draft) 16 March 2005 i bilježaka sa sastanka sa načelnikom i osobljem Odjela za regionalni razvoj Ministarstva mora, turizma, prometa i razvoja 11. svibnja 2005..

³³ CDS je jedna komponenta predloženog Programa razvoja županija (I širih regija). CWRDP će se sastojati od Nacionalnih smjernica za politiku i Nacionalnog okvira, Partnerstva za razvoj županija, Strategije za razvoj županija i Jedinice za razvoj županija.

³⁴ *ibidem*

³⁵ *ibidem*

³⁶ Cijeli ovaj dio je sažet iz internog dokumenta Urban Instituta/Hrvatska o "Tapping EU Funds – Implications for Local Governments", William Kugler, dopunjen u svibnju 2005.

*Implikacije pridruživanja Europskoj uniji
za lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj:*

Okoliš

■ Alida Ban
Institut za javne financije

■ Sažetak

Ovaj rad analizira opći utjecaj procesa konvergencije EU-a u zaštiti okoliša u skladu s jednim drugim procesom, procesom decentralizacije. Oni zajedno nose veće odgovornosti za područne (regionalne)/lokalne samouprave s novim i predstojećim obvezama u zaštiti okoliša. Tijekom godina, Europska je unija razvila značajnu politiku zaštite okoliša čiji uvjeti u svakom sektoru (gospodarenje otpadom, zaštita kvalitete zraka, očuvanje prirode, itd.) nose određene obveze za područne (regionalne)/lokalne jedinice. No ovim se pristupom državama članicama prepušta odluka o novim odgovornostima. Hrvatska je već uključena u brojne aktivnosti glede zaštite okoliša na područnoj (regionalnoj)/lokalnoj razini, ali brojne druge tek predstoje zbog potrebe

poštivanja standarda i uvjeta Europske unije. Preliminarni rezultati tih aktivnosti pokazuju da postojeća administracija na tim razinama nije sposobna ispunjavati nove obveze te će je biti potrebno bitno poboljšati. U skladu s tim u zaključku se predlažu mogući ciljevi i preporuke.

■ **Ključne riječi:**

zaštita okoliša,

područna (regionalna) samouprava,

županije,

lokalna samouprava, gradovi,

općine,

uvjeti EU-a,

Hrvatska

I.

Uvod

U prošlosti su se zaštita okoliša i gospodarski i regionalni razvoj često smatrali suprotstavljenim ciljevima. No danas postoji sve veća svijest o tome da se okoliš i regionalni razvoj dopunjuju. Činjenica da je okoliš sam po sebi bitan čimbenik u regionalnom razvoju često se podcjenjuje. Kako se regionalne situacije znatno razlikuju, inicijative lokalnog razvoja i zapošljavanja dobivaju sve veću važnost u ovom kontekstu. Prirodna dobra (voda, zrak, tla, itd.) od velike su ekološke i socio-ekonomske važnosti jer su osnovni elementi opstanka čovječanstva i ekosustava. Kvaliteta okoliša određuje regionalnu privlačnost, a kao takva, ona je čimbenik mjesta ulaganja. Prekomjerno iskorištavanje kao i narušavanje baze prirodnih dobara može imati ozbiljne posljedice ne samo za okoliš već i za gospodarsku aktivnost.

Na regionalnoj i lokalnoj razini i okoliš je važno područje novog zapošljavanja. Osim radnim mjestima koja se stvaraju izgradnjom i održavanjem ekološki prihvatljivih infrastrukturna, sve se više pozornosti poklanja zapošljavanju koje nudi eko-djelatnost, u kojoj malo i srednje poduzetništvo ima važnu ulogu. Stoga je u najboljem interesu svakog društva

prepoznati nekoliko načela u vezi s okolišem i njegovom zaštitom.

U prvom dijelu ovog rada raspravlja se o politici okoliša u Europskoj uniji, njezinu kontekstu, pravnoj osnovi i trenutačnoj situaciji. U drugom je dijelu riječ o onim pitanjima koja će imati utjecaja na Hrvatsku s posebnim osvrtom na predstojeće obveze prema Europskoj uniji koje nastaju iz procesa pridruživanja. Posljednji dio teksta predlaže preporuke i zaključke.

II.

Politika okoliša u Europskoj uniji

Načela cjelovitosti, supsidijarnosti i podijeljene odgovornosti uspješno se primjenjuju kao dio politike okoliša EU-a te predstavljaju ključnu sponu između administrativnih razina u pojedinoj zemlji. Ta su načela ugrađena i u hrvatski pravni okvir, kako to pokazuje ova analiza, ali nisu još uspješno provedena.

No i dalje je otvoreno pitanje, čak i unutar Unije, na koji se način politike EU-a koje su stvorene na nadnacionalnoj razini mogu povezati s regionalnim i lokalnim razinama na kojima se trebaju provesti. Nedavno je Komisija trebala riješiti pitanje kako neposredno organizirati dijaloge s regionalnim i lokalnim jedinicama ili njihovim organizacijama radi njihova što boljeg uključivanja u proces odlučivanja (Europska komisija, 2003.). Komisija je morala prepoznati regionalne i lokalne razine jer one imaju najveći utjecaj na svojim područjima provedbom politika u područjima regionalnog razvoja, prometa, ruralnog razvoja i okoliša.

■ 1. Pozadina

Zbog gospodarskog rasta, trebalo je postaviti pitanje okoliša, a očekivalo se da će Zajednica poduzeti potrebne mjere glede zaštite okoliša, na temelju vertikalnog i sektorskog pristupa ekološkim problemima. Aktivnosti Zajednice razvile su se tijekom godina, posebno potaknute člankom 6. Ugovora o osnivanju Europske zajednice¹, koji navodi da zahtjevi za zaštitu okoliša moraju biti ugrađeni u određivanje i provedbu politika Zajednice. Takva je ugradnja stvarnost za regionalni razvoj i okoliš koji su, daleko od suprotstavljenih, nužno komplementarni. To je bio temelj za razvoj pravne stečevine o okolišu; Ugovor o Europskoj uniji² dodijelio joj je status politike. I na kraju, Amsterdamski ugovor³ dao je Uniji zadatak osiguranja održivog razvoja, s prioritetom koji se pripisuje održavanju visoke razine zaštite okoliša.

■ 2. Pravna osnova

Danas pravna stečevina o okolišu pokriva široki raspon mjera utvrđenih za svaki sektor i za specifična pitanja okoliša, uglavnom u obliku uputa. U širokom smislu, zakonodavstvo EU-a o okolišu obuhvaća zaštitu kvalitete okoliša, onečišćavanje i druge aktivnosti, procese proizvodnje, procedure i proceduralna prava kao i proizvode. Osim horizontalnih pitanja (ocjena utjecaja na okoliš, pristup informacijama o okolišu, borba s klimatskim promjenama), standardi kvalitete utvrđeni su za zrak, gospodarenje otpadom, vodu, zaštitu prirode, kontrolu industrijskog onečišćenja, kemikalije i genetički modificirane organizme, buku i nuklearnu sigurnosti i zaštitu od zračenja (pitanja sigurnosti zbog uporabe nuklearne energije kao dio poglavlja o energiji).

Za većinu su tih aktivnosti mjerodavne regionalne i lokalne jedinice (primjerice za odlaganje krutog otpada, zaštitu prirode, opskrbu vodom, zaštitu kvalitete zraka, itd.) Stoga su regionalne i lokalne jedinice te koje su odgovorne za provedbu mnogih uvjeta sadržanih u relevantnim uputama za svaki sektor.

■ 3. Sadašnje stanje u Europskoj uniji

Složenost pitanja zaštite okoliša znači da ga je potrebno ugraditi u gotovo svaku politiku EU-a te zahtijeva provedbu na svim razinama uprave u svakoj zemlji. Zbog načela supsidijarnosti i reciprociteta, institucije EU-a određuju samo ciljeve koje treba postići, bez upletanja u mjere koje države članice primjenjuju radi postizanja zacrtanih ciljeva. Jasno je da gospodarski razvoj regija ima najveću važnost za rješavanje pitanja okoliša. Regionalna politika Europske unije veza je između rješavanja problema okoliša i provođenja aktivnosti predviđenih pravnom stečevinom na regionalnoj i lokalnoj razini. Kako bi se i regionalna politika i politika okoliša provele na odgovarajući način, nužno je uspostaviti visokokvalitetna upravna tijela sposobna prepoznati probleme i odrediti prioritete u svojim upravnim područjima.

Problemi se javljaju i prepoznaju na regionalnoj i lokalnoj razini pa je stoga nužno ojačati vertikalnu administrativnu suradnju unutar svake zemlje članice i paralelno uspostaviti kanale komunikacije i suradnje između institucija EU-a i lokalnih jedinica. Ovo posljednje jačanje moglo bi se smatrati novim trendom unutar Komisije (Europska komisija, 2003.) radi uspostavljanja učinkovitijih veza s lokalnim i regionalnim jedinicama. Namjera je regionalne i lokalne jedinice upoznati sa smjernicama politike Unije te dobiti njihovo mišljenje i stručnost kako bi se Komisiji omogućilo donošenje učinko-

vitijih odluka o prirodi i intenzitetu mjera koje treba usvojiti. Osim toga, ovo će omogućiti i Komisiji i regionalnim i lokalnim jedinicama ocjenu utjecaja mjera koje će se usvojiti. Preduvjet za uspješnu provedbu politika EU-a na regionalnoj i lokalnoj razini jest visok stupanj decentralizacije, široke ovlasti koje se daju lokalnim jedinicama i kvalitetan kadar sposoban obavljati sve aktivnosti na odgovarajući način.

Europska komisija stoga osigurava da projekti pripremljeni prema regionalnim politikama poštuju okoliš; pojedine države članice moraju provesti ocjenu njihova utjecaja na okoliš. Samu zaštitu okoliša u regijama neposredno financiraju strukturni fondovi preko raznih projekata, a kohezijski fond ima posebne namjenske projekte prometa i okoliša u najsiromašnijim državama Unije.

■ 4. Politika okoliša u odnosu na nove države članice

Proširenje Unije iz 2004. godine je za dimenziju okoliša predstavljalo veće izazove nego bilo koje prijašnje pridruživanje. To se odnosi na jaz u razini zaštite okoliša u srednjoj i istočnoj Europi u usporedbi sa stanjem u starim članicama Europske unije. S druge strane, nove članice posjeduju i velika područja netaknute prirode koja znatno pridonose biološkoj raznolikosti u cijeloj Europi. Najveći izazov koji predstoji jest očuvanje tih dobara uz istodobni razvoj i vođenje ekonomski i ekološki održivog okvira.

Temelj je za takav okvir pravna stečevina EU-a o okolišu. No kako je prepoznato u Agendi 2000⁴ Komisije, potpuno poštovanje pravne stečevine o okolišu vjerojatno će biti ostvarivo jedino dugoročno za sve nove članice Unije u srednjoj i istočnoj Europi. Osim toga, te su se zemlje susrele s

problemima neučinkovite javne uprave (na svim razinama) koja nije sposobna rješavati sve zahtjevnije standarde okoliša koje postavlja EU.

Nove članice morale su same naći potrebna sredstva za prihvaćanje ovog zakonodavstva o okolišu, ali su Unija i zemlje članice odigrale važnu ulogu putem bilateralnih programa. Komisija je glede okoliša posebno mnogo učinila pružanjem potpore mnogim projektima u sklopu Phare programa⁵ i LIFE programa.⁶

U srednjoj i istočnoj Europi, pretpristupni Instrument za strukturne politike u pretpristupnom razdoblju (ISPA)⁷ dodjeljuje većinu svojih sredstava projektima zaštite okoliša s ciljem pružanja pomoći državama kandidatima u dostizanju standarda u zaštiti okoliša koji su na snazi u Europskoj uniji. Osim toga, Unija je stvorila još jedan instrument, Ured za tehničku pomoć i razmjenu informacija (TAIEX)⁸, koji pruža informacije o svim aspektima zakonodavstva Zajednice i djeluje u zemljama kandidatima pružajući pomoć uglavnom državnim tijelima i poduzećima organiziranjem posebnih seminara i studijskim putovanjima. Sama konvergencija zakonodavstva nije bila dovoljna, i bilo je potrebno ojačati i institucije odgovorne za provedbu i primjenu zakonodavstva Zajednice. S tim u svezi, jedno je od osnovnih sredstava bratimljenje koje uključuje slanje savjetnika iz Unije u nove članice.

Održivi se razvoj ne može postići na globalnoj razini ako nije postignut na lokalnoj razini. Lokalna je razina ona na kojoj se određuje većina pitanja okoliša, gdje javnost ima najveći utjecaj u njihovu rješavanju. Lokalna je razina zapravo

ključni čimbenik u procesu stvaranja uvjeta za promjenu navika u ponašanju, proizvodnji, potrošnji i namjeni zemljišta. Bliska je suradnja nužna između raznih razina uprave. Podjela ovlasti i odgovornosti mora se također jasno odrediti.

No važno je shvatiti, sa stajališta zemlje kandidata, da su zaštita okoliša u Europskoj uniji i njezini zahtjevi i aktivnosti *perpetuum mobile*. Kada jednom ti procesi počnu, stalno se nastavljaju, mijenjaju i poboljšavaju gdje god i kada god je to moguće. Stoga bi se zemlja kandidat trebala uključiti u te procese što je prije moguće, putem dostupnih programa EU-a osmišljenima za ovo područje.

III.

Hrvatska - pregled

■ I. Podaci o zemlji

Jedan je od strateških ciljeva politike Vlade Republike Hrvatske integracija Republike Hrvatske u europske strukture. Hrvatska je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) (NN. Međunarodni ugovori, br. 14./01.) u listopadu 2001. godine, opsežan okvir s međusobnim pravima i obvezama. Privremeni je sporazum na snazi od ožujka 2002. godine, koji osigurava gotovo potpuno slobodan pristup tržištu Europske unije. Privremeni sporazum poslužio je kao snažan katalizator za zakonodavnu reformu. Hrvatska je sada ozbiljno usmjerena na usklađivanje svoga zakonodavstva sa zakonodavstvom EU-a te je počela provoditi ambiciozan program za integraciju Hrvatske u EU, koji uključuje i plan za usklađivanje zakonodavstva sa zakonodavstvom EU-a. U skladu s tim, donose se nove obveze za zaštitu okoliša, koje treba provesti na regionalnoj i lokalnoj razini. Prije daljnje analize sadašnjega stanja i mogućih implikacija politike EU-a o okolišu za područne (regionalne) i lokalne samouprave, treba naglasiti kako je Hrvatska u procesu provedbe reforme javne uprave.⁹ Ta je reforma sastavni dio SSP-a jer administrativna sposobnost u hrvatskoj javnoj upravi mora biti dovoljna za razvoj i provedbu novog zakonodavstva i

politika koje zahtijeva SSP. Reforma će se usredotočiti na sljedeće ciljeve:

- Jačanje i modernizacija postojećeg ustroja državne uprave kroz bolje zakonodavstvo i procedure za upravljanje ljudskim resursima, sustav nagrađivanja i zapošljavanja te sustave napredovanja
- Poboljšanje organizacije, funkcioniranja i dosljednosti sustava upravljanja središnje državne uprave
- Izgradnja sposobnosti za provođenje edukacijskih programa za državne službenike; te
- Decentralizacija javnih usluga.

Program Vlade RH za mandatno razdoblje 2003-2007 u poglavlju naslovljenom „Državna uprava“ iznosi opredjeljenje za daljnjom decentralizacijom. U travnju 2004. godine je Vlada sva ministarstva zadužila da definiraju zadaće državne uprave koji mogu biti preneseni područnoj (regionalnoj) samoupravi (županijama) i lokalnoj samoupravi (gradovima i općinama). Istovremeno je Vlada zadužila Ministarstvo financija da predloži preraspodjelu financijskih prihoda koja bi slijedila prijenos poslova s državne uprave na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pored toga, Vlada se opredijelila za izradu prijedloga novoga Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, zasnovanom na načelu asimetričnih odgovornosti ovisno o veličini jedinice lokalne samouprave; daljnji prijenos poslova i ovlasti posebno bi bio usmjeren na gradove s više od 40,000 stanovnika.

Prema odgovorima koje su dostavila ministarstva, Vlada je u prosincu 2004. usvojila Okvirni program decentralizacije za razdoblje 2004.-2007. Vlada je program izradila

kako bi „iznašla modalitete selektivnog prijenosa poslova u djelokrug lokalnih jedinica, praćene financijskim podlogama i provjerljivim simulacijama, kako bi osigurala veću samostalnost i utjecaj lokalnih jedinica na odlučivanje o bitnim pitanjima”.

Vlada je 9. prosinca 2004. osnovala Povjerenstvo za decentralizaciju Vlade Republike Hrvatske, zaduženo za koordinaciju Okvirnog programa decentralizacije za razdoblje 2004.-2007. Cilj Vlade jest ostvarivanje okvira za decentralizaciju usklađenog sa standardima i praksom EU, kao što su načela supsidijarnosti¹⁰ i gospodarske učinkovitosti. Namjera je usvojiti ciljanu, dobro planiranu, postepenu devoluciju dodatnih poslova lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, poduprtu prikladnim financijskim i ljudskim resursima. U ovoj ranoj fazi toga procesa je teško odrediti točan opseg decentralizacije koju će biti moguće izvršiti u razdoblju 2003.-2007. Jasno je, međutim, da će biti potrebno pronaći najprikladniju razinu decentralizacije poslova koji se tiču zaštite okoliša.

■ 2. Teritorijalni ustroj

Republika Hrvatska podijeljena je na županije, koje se nadalje dijele na gradove i općine. Županije su jedinice područne (regionalne) samouprave, dok su gradovi i općine jedinice lokalne samouprave.¹¹ Na podržavnoj teritorijalnoj razini postoji 21 županija (uključujući Grad Zagreb koji je i grad i županija), 123 grada i 428 općina s izabranim lokalnim upravama. Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, definira se kao posebna i jedinstvena teritorijalna i samoupravna jedinica koja ima status i grada i županije.

Ustroj i rad predstavničkih, izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug, nadzor nad zakonitosti općih akata i rada jedinica, kao i druga pitanja u vezi s njihovim radom, uređuju se Zakonom o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i Zakonom o Gradu Zagrebu (NN 62/01).¹²

Unutar samoupravnog djelokruga županija jesu i poslovi područnog (regionalnog) značaja, posebno pitanja školstva, zdravstva, prostornog i urbanističkog planiranja, gospodarskog razvoja, prometa i prometne infrastrukture, kao i planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

U okviru svoga samoupravnog djelokruga, u skladu s Ustavom ili zakonom, gradovi i općine obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu dodijeljeni državnim tijelima. Ta područja nadležnosti uključuju uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu za djecu predškolske dobi, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

■ 3. Organizacijski ustroj na nacionalnoj razini

U skladu sa Zakonom o ustroju i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (NN 48/99, 15/00, 20/00 – izmijenjen i dopunjen), Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (koje se dalje u tekstu navodi kao Ministarstvo okoliša) osnovano je 2000. godine kao središnje tijelo javne uprave koje obavlja upravne i dru-

ge djelatnosti glede opće politike o okolišu u ispunjavanju uvjeta za održivi razvoj: zaštiti zraka, zemlje, vode, mora, biljnog i životinjskog svijeta u cijelosti njihovih međusobnih odnosa. Ministarstvo je odgovorno i za zbrinjavanje komunalnog otpada.

Osim Ministarstva okoliša, tu su i druga tijela na nacionalnoj razini koja se bave upravnim i drugim djelatnostima glede određenih elemenata okoliša:

- Državna uprava za vode: cjelokupno gospodarenje vodama
- Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka: zaštita mora od onečišćenja s brodova
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva: zaštita šuma i poljoprivrednih površina od onečišćenja štetnim tvarima
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi: zaštita od ionizirajućih i neionizirajućih zračenja, zaštita života i zdravlja ljudi, zaštita od štetnih posljedica trovanja, zaštita od zlorabe toksina i zaštita od buke
- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva: nuklearna sigurnost.

Godine 2002., Vlada je osnovala Agenciju za zaštitu okoliša¹³ (NN 75/02) i Državni zavod za zaštitu prirode (NN 126/02). Zavod se stručno bavi pitanjima u vezi sa zaštitom prirode, koja među ostalim uključuju prikupljanje i obradu podataka o zaštiti prirode, praćenje situacije u vezi s očuvanjem biološke i krajobrazne raznolikosti, praćenje rezultata statističkih analiza te organizaciju i provedbu edukacijskih i promotivnih aktivnosti. Djelokrug rada Agencije uključuje

prikupljanje i čuvanje podataka o okolišu, obradu podataka, izradu izvješća, praćenje stanja okoliša i vođenje baze podataka o okolišu.

Godine 2003. donesen je Zakon o zaštiti okoliša i o Fondu za energetska učinkovitost¹⁴ (NN 107/03). Fond je definiran kao izvanproračunski fond i pravna osoba s javnom ovlasti, koja obavlja poslove u vezi s financiranjem izrade, provedbe i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti u području očuvanja, održivog korištenja, zaštite i promicanja okoliša i energetske učinkovitosti kao i korištenju obnovljivih izvora energije.

■ 4. Načela cjelovitosti, supsidijarnosti i podijeljene odgovornosti

Cjelovitost | Zakon o zaštiti okoliša (NN 82/94, 182/99) u članku 14. sadrži načelo cjelovitosti. Zajedničko djelovanje i suradnja tijela državne uprave i lokalne (područne) samouprave neophodni su za svaki element koji se odnosi na politiku zaštite okoliša i upravu: na donošenje strategije, na programe i planove intervencije i na zakonodavstvo o zaštiti okoliša, na izdavanje dozvola, odobrenja i pristanaka, na provedbu politike financijskog nadzora i na sve druge mjere zaštite okoliša.

Supsidijarnost | Pravna osnova za provedbu načela supsidijarnosti postoji u članku 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01) koji uređuje aktivnosti zaštite okoliša na područnoj (regionalnoj)/lokalnoj razini; jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave unutar svog djelokruga obavljaju sve poslove što imaju lokalno značenje, kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a ti poslovi

nisu u isključivoj nadležnosti državnih tijela. Načelo supsidijarnosti ima važnu ulogu u provedbi politike o okolišu, no prilagodba hrvatskog zakonodavstva zakonodavstvu EU-a nesumnjivo će zahtijevati izmjene u vezi s tim sektorom.

S obzirom na to da se konkretni ciljevi lakše i djelotvornije postižu kada se uključe svi partneri/sudionici, supsidijarnost se uvijek veže za načelo podijeljene odgovornosti.¹⁵

Podijeljena odgovornost

Podijeljena je odgovornost jedan od najdjelotvornijih mehanizama za integriranje politike o okolišu u druge sektore. Hrvatsko zakonodavstvo nije jasno u određivanju uvjeta za učinkovitu provedbu načela podijeljene odgovornosti. Ne postoji tijelo za održivi razvoj, ali postoji financijska potpora nevladinu sektoru.

Na područnim (regionalnim) i lokalnim razinama, a zbog neodgovarajućih kadrova, integracija politike o okolišu gotovo nije moguća. Angažman poslovnog sektora¹⁶ i pojedinaca¹⁷ više je formalan te i dalje otvoren za pronalaženje odgovarajućih rješenja. Prioritetne aktivnosti uključuju izgradnju sposobnosti ljudskih potencijala i poboljšanje u organizacijskim/komunikacijskim mehanizmima za učinkovit dijalog među partnerima.¹⁸

■ 5. Pravna osnova za organiziranje zaštite okoliša na područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini

Prema člancima 134.-137. Ustava (NN 41/01) i članku 7. Zakona o zaštiti okoliša (NN 82/94, 182/99) općine, gradovi i županije uspostavljaju, organiziraju i financiraju aktivnosti na lokalnoj razini za zaštitu okoliša i uvođenje poboljšanja u

okolišu i obnavljanju od regionalnog ili lokalnog značaja. U skladu sa Zakonom o sustavu državne uprave (NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 59/01), ured javne uprave mora se osnovati radi obavljanja poslova javne uprave u više od jednog administrativnog područja (racionalizacija uprave) na teritoriju područne (regionalne) samouprave.

U tim su uredima uspostavljene službe, osnovne organizacijske jedinice, za obavljanje upravnih i stručnih poslova za zaštitu okoliša, zaštitu prirode, prostorno uređenje i graditeljstvo i poslove izgradnje, u skladu s Propisom o unutarnjem ustroju Ureda državne uprave (NN 21/02).

Isto tako, u skladu sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01), upravni odjeli i službe (upravna tijela) moraju se uspostaviti za obavljanje poslova zaštite okoliša.

Osim ako nije drugačije određeno posebnim zakonom, odredbe Zakona o općem upravnom postupku (NN 53/91) i Zakona o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92, 77/92) primjenjuju se na donošenje odluka tijela državne uprave i tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave u odlučivanju o intervencijama u okolišu, davanju dozvola za obavljanje djelatnosti zaštite okoliša, podnošenje zahtjeva za davanjem informacija o okolišu i aktivnostima inspekcije okoliša.

■ 6. Sadašnje stanje u sektorima

Zaštita okoliša u smislu lokalne i područne (regionalne) samouprave općenito uključuje:

- osiguranje uvjeta za provedbu programa zaštite okoliša
- pripremu i provedbu obnove prema potrebi
- praćenje okoliša; mjerenje emisija prema potrebi
- osiguranje uvjeta za vođenje popisa onečišćenja okoliša, evidencije o stanju okoliša i mjerama za zaštitu okoliša, kao i o načinu informiranja javnosti.

6.1. Kruti otpad

U skladu sa Zakonom o otpadu (NN 151/03), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2004. godine, općine i gradovi provode mjere za zbrinjavanje krutog otpada (organizirano prikupljanje i sigurno odlaganje krutog otpada u skladu sa standardima i lokalnom strategijom; edukacija stanovništva; osiguranje posebnog skupljanja sekundarnih sirovina i biološkog otpada, organiziranje odvoženja na odlagalište, itd.).

Mjere za zbrinjavanje neopasnog industrijskog otpada u nadležnosti su županija i Grada Zagreba, koji ima status županije. Nekoliko jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava također može zajednički provoditi mjere za zbrinjavanje neopasnog industrijskog otpada.

Zakon o otpadu uvodi nekoliko novih obveza za općine, gradove i Grad Zagreb u vezi s naknadama za otpad, obnovu postojećih odlagališta i osnivanje regionalnih centara za zbrinjavanje otpada.

U skladu sa zahtjevima Okvirnih direktiva o gospodarenju otpadom¹⁹, Nacionalni plan djelovanja na okoliš (NEAP) (NN 46/02) odredio je određene aktivnosti koje treba poduzeti na područnoj (regionalnoj)/lokalnoj razini:

- izraditi programe za posebno skupljanje krutog otpada na županijskoj i gradskoj razini
- izgraditi regionalne centre za gospodarenje krutim otpadom gdje god je to potrebno i prihvatljivo
- smanjiti ambalažni otpad i poboljšati recikliranje
- uvesti zbrinjavanje ambalažnog otpada, starih vozila i električne opreme, gdje god je potrebno
- uspostaviti sustav razdvajanja, sortiranja na izvoru, prikupljanja i zbrinjavanje otpada; i u tu svrhu izraditi pilot-projekte za županije
- ponovno staviti u funkciju/obnoviti postojeća odlagališta i izgraditi nova
- izgraditi sustave za zbrinjavanje krutog otpada i zbrinjavanje opasnog otpada, uključujući spalionice na područnoj (regionalnoj)/lokalnoj razini.

6.2. Gospodarenje vodama

Prema Zakonu o vodama (NN 107/95), Hrvatske vode, javna ustanova za gospodarenje vodama, osnovane su radi upravljanja državnim i lokalnim vodama. Upravni i drugi poslovi u području gospodarenja vodama obavljaju se i u županijskim uredima Državne uprave za vode, lokalnim i područnim (regionalnim) samoupravama, prema odredbama Zakona o vodama. Županijski uredi Državne uprave za vode zapošljavaju tridesetak inspektora za gospodarenje vodama. U gospodarskim su odjelima tih županijskih ureda i zaposlenici odgovorni za izdavanje dozvola za gospodarenje vodom.

U skladu sa zahtjevima EU-a za gospodarenje vodama²⁰, NEAP određuje sljedeće aktivnosti za lokalne i regionalne razine:

- izraditi planove za zaštitu voda na županijskoj razini
- izgraditi sustave otpadnih voda u naseljima bez sustava kanalizacije gdje je moguć doticaj s podzemnim vodama
- redovito informirati javnost o stanju gospodarenja vodama
- izgraditi i obnoviti postojeće sustave odvodnje otpadnih voda
- izgraditi prioritetne sustave za zbrinjavanje otpadnih voda u naseljima s više od 15,000 stanovnika do 2005. godine.

6.3. Zaštita prirode

Ta se aktivnost temelji na Zakonu o zaštiti prirode (NN 107/03). Zaštita zaštićenih vrsta i nacionalnih parkova u nadležnosti su države, dok su drugi dijelovi prirode takvima proglašeni, a njima upravljaju županije i Grad Zagreb. Nacionalni park proglašava Hrvatski sabor, pojedinu biljnu ili životinjsku vrstu zaštićenom proglašava Ministarstvo okoliša, dok sve druge kategorije takvima proglašavaju županijske skupštine ili Skupština Grada Zagreba.

U skladu s uvjetima EU-a²¹ glede zaštite prirode, NEAP određuje sljedeće obveze za županijsku/lokalnu razinu, kako slijedi:

- uspostaviti sustav praćenja za vodena staništa
- zaštititi, očuvati i poboljšati cjelokupnu prirodnu baštinu unutar svoga teritorija
- pratiti učinkovitost provedbe planova djelovanja
- analizirati stanje zaštićenog geološkog naslijeđa i predlagati nova područja za ovu zaštitu tamo gdje je to potrebno
- procedurom prostornog uređenja i procedurom za izdavanje dozvola za iskorištavanje smanjiti broj novih mjesta na kojima je dopušteno iskorištavanje prirode.

6.4. Kvaliteta zraka

Zakon o zaštiti zraka (NN 48/95) regulira praćenje kvalitete zraka na dvjema razinama, na nacionalnoj i lokalnoj. Na lokalnoj razini jedinice lokalne samouprave zadužene su za kvalitetu zraka u području u svojoj nadležnosti te su obvezne uspostaviti lokalne mreže za praćenje kvalitete zraka.²² Na temelju prikupljenih podataka o onečišćavanju zraka, donose i provode programe za poboljšanje kvalitete zraka; u vrlo zagađenim područjima obvezne su izraditi rehabilitacijske programe radi smanjenja onečišćavanja zraka.

U skladu s Direktivama o kvaliteti zraka²³, regionalne/lokalne razine imaju brojne obveze, kako slijedi:

- izraditi programe za unapređenje javnog prijevoza u gradovima
- izraditi planove obnove za postojeće stacionarne izvore unutar lokalnih prostornih planova
- započeti s mjerenjem koncentracija benzola na regionalnoj/ lokalnoj razini
- izgraditi nove termotoplane
- smanjiti ispuštanja NO_x (oksida dušika) iz postojećih sustava
- smanjiti ispuštanje čestica u sustavima tekućeg goriva
- provesti mjerenja radi smanjenja ispuštanja CO₂.

Osim toga, mnoge obveze nastaju zbog problema s klimatskim promjenama, neposredno vezanim za sve sektore i ispuštanja određenih onečišćivača i potrošnje energije. U ovom području brojne vrlo konkretne mjere i aktivnosti dodijeljene su lokalnoj razini.²⁴

6.5. Informiranje i sudjelovanje javnosti

Članak 49. «Javnost podataka o okolišu» Zakona o zaštiti okoliša (NN 82/94, I 82/99) kaže:

«I. Tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javna

ovlaštenja, pravne osobe koje obavljaju poslove u vezi sa zaštitom okoliša i pravne osobe koje svojom djelatnošću onečišćavaju okoliš, a raspolažu podacima o stanju okoliša, utjecaju predviđenih i ostvarenih zahvata na okoliš, mjerama zaštite okoliša i drugim podacima važnim za zaštitu okoliša, dužni su osigurati javnost tih podataka osim kada je posebnim zakonom propisano čuvanje državne, vojne službene ili poslovne tajne.

2. Svi subjekti navedeni u stavku 1. ovoga članka, dužni su odmah obavijestiti javnost o prekoračenjima propisanih razina onečišćavanja okoliša, a periodično obavještavati javnost o onečišćavanju okoliša...».

«4. Subjekti iz stavka 1. ovoga članka dužni su obavješćivati javnost i dati podatke kojima raspolažu zainteresiranim institucijama, organizacijama i pojedincima u roku mjesec dana od primitka zahtjeva.

5. Kada se radi o izvanrednim slučajevima osobite ugroženosti okoliša, subjekti iz stavka 1. ovoga članka dužni su putem sredstava javnog priopćavanja čim prije obavijestiti javnost...».

Bez obzira na obveze iz zakona, postoji potreba za boljom informiranosti javnosti i sudjelovanjem građana u procesu odlučivanja o okolišu na lokalnoj razini.

Stoga NEAP predlaže ove aktivnosti:

- objavljivanje redovnih informacija o pitanjima okoliša
- osnivanje lokalnih informativnih centara s knjižnicom o relevantnim podacima
- redovito informiranje javnosti o pitanjima okoliša putem lokalnih medija
- veće sudjelovanje nevladinih organizacija i građana kao partnera u procesima odlučivanja
- promicanje unutar zajednice novih «ekoloških» životnih stilova i proizvoda.

6.6. Programi zaštite okoliša

Prema člancima 19. i 20. Zakona o zaštiti okoliša (NN 82/94, 182/99), županijske skupštine i Skupština Grada Zagreba usvajaju Program zaštite okoliša koji sadrži osnovne ciljeve, uvjete i mjerila zaštite okoliša u cjelini, prioritetne mjere zaštite okoliša po sastavnim dijelovima i pojedinačnim prostornim cjelinama te razrađuje načela i smjernice zaštite okoliša sadržane u Strategiji zaštite okoliša i izrađuju Izvješće o stanju okoliša.

Program zaštite okoliša za pojedina uža gradska ili općinska područja donosi gradsko vijeće, odnosno općinsko vijeće kada je potrebno posebno zaštititi okoliš određenog područja grada ili općine radi očuvanja kulturno-povijesnih, estetskih i prirodnih vrijednosti krajolika.

6.7. Procjena utjecaja na okoliš

Pravilnik o procjeni utjecaja na okoliš (NN 34/97, 59/00) najvažniji je propis u Hrvatskoj o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o određenim aktivnostima. Jedinice lokalne samouprave organiziraju tribine.²⁵

U okviru trenutnog procesa provedbe Aarhuske konvencije²⁶, postupak sudjelovanja građana, koji već postoji u okviru procedure ocjene utjecaja na okoliš, poboljšat će se i uskladiti s relevantnim zahtjevima EU-a u ovom pitanju.

6.8. Naknade

Za zaštitu okoliša vrlo je važno to što, prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu (NN 26/03), jedinice lokalne samouprave mogu propisati naknade za određena ulaganja u komunalni sektor radi zaštite okoliša u svom području.

Relevantne nove odredbe nalaze se i u novom Zakonu o otpadu (NN 151/03) o naknadama za zbrinjavanje komunalnog otpada.

■ 7. Rezultati

Prethodna poglavlja pokazuju da postoji solidan broj zakona koji pokrivaju ovo pitanje u svim relevantnim sektorima. Može se reći da je Hrvatska već poduzela preliminarne zakonodavne korake glede procesa usklađivanja u vezi sa zaštitom okoliša. U skladu s procesom decentralizacije, svi novi zakonski akti, prijedlozi, strategije i relevantni dokumenti priznaju ulogu regionalne/lokalne razine. Mnogi od njih već propisuju neke bitne aktivnosti za te razine, kao što je zbrinjavanje krutog otpada.

No, opća analiza zaštite okoliša na regionalnoj/lokalnoj razini u praksi, otkrivena za vrijeme izrade NEAP-a²⁷, upozorila je na sljedeće probleme:

- Slab položaj zaštite okoliša u sklopu javne uprave do danas; Vlada prije svega podupire sektorske politike/ciljeve.
- Tijela za zaštitu okoliša raspoređena su među brojnim odjelima i ustanovama bez osigurane učinkovite horizontalne koordinacije.
- Nema institucionalizirane mogućnosti za usklađivanje razvojnih politika na temelju načela održivog razvoja – do sada nije osnovano tijelo za održivi razvoj.²⁸
- Organizacija i kadrovi u svim dijelovima upravljanja okolišem nisu odgovarajući.
- Obrazovanje državnih službenika nadležnih za aktivnosti zaštite okoliša nije odgovarajuće.

- o Sektorska je koordinacija problem čak i kada su aktivnosti slične (zemlja, voda, priroda, okoliš, tlo); područje reguliraju različiti i nedovoljno usklađeni zakoni.

Postojeći nedostatak jasnih ovlasti i njihova podjela među partnerima, kao što je nedostatak protoka informacija, provedbu načela supsidijarnosti i podijeljene odgovornosti čini gotovo nemogućom i rijetkom u praksi.

Područje zaštite okoliša reguliraju razna upravna tijela, sa strogo razgraničenim ovlastima, što sprječava cjeloviti/održivi pristup zaštiti okoliša. To se prije svega odnosi na gospodarenje vodama (što je oduvijek bila samostalna jedinica), ali i na očuvanje prirode i zaštitu okoliša, te na sektor zbrinjavanja otpada²⁹.

Stoga se može zaključiti da se Hrvatska, kao i sve druge tranzicijske zemlje, suočava s ozbiljnim problemom neučinkovitosti/manjkavosti uprave koja nije uređena na primjeren način. Županije imaju najviše jednu do dvije nadležne osobe, dok je situacija u gradovima možda nešto bolja, a općine uglavnom nemaju službenike zadužene za okoliš.³⁰ Taj nedostatak može biti izvor golemih problema u ispunjavanju obveza koje proizlaze iz procesa približavanja Europskoj uniji.

Pored toga, kvaliteta kadrova se uočava kao problem na razini državne i lokalne uprave, a posebno u multidisciplinarnom polju zaštite okoliša jer taj sektor nema niti obrazovnu niti administrativnu tradiciju.

IV.

Zaključci i preporuke

Uz poteškoće na koje se nailazi na administrativnoj razini³¹ i koje treba riješiti, potrebna su poboljšanja u uključivanju poslovnog sektora, pojedinaca i NVO-a³² u proces odlučivanja i provedbu ove politike. Decentralizacija javne uprave glavni je pokretač provedbe politike o okolišu, koju treba poduprijeti povećana transparentnost i sudjelovanje.

No proces decentralizacije uvijek uključuje određene prednosti i nedostatke unutar svake politike. Općenito govoreći, prednosti mogu biti veća učinkovitost što vodi boljem ostvarivanju ciljeva EU-a, veće uključivanje zainteresiranih strana što vodi do većeg usvajanja, legitimnosti i prihvaćanja politika EU-a otvarajući mogućnosti fleksibilnijeg i prilagođenijeg oblikovanja i provedbe politika EU-a. To znači da decentralizirana tijela mogu optimizirati rezultat s lokalne perspektive. S druge strane, potencijalni nedostaci i rizici glede decentralizacije mogli bi se odrediti na sljedeći način: rizik od nejednakog tretmana, povećani troškovi – provedba decentralizacije ne mora nužno dovesti do smanjenja potreba za sredstvima na središnjoj razini, nepostojanje ili slabost upravne i/ili financijske sposobnosti na podnacionalnoj razini, npr. u nekim slučajevima informacijskih tehnolo-

gija, povećani rizik od prijevare ili nepravilnosti i smanjena svijest o dimenziji Europske unije u svjetlu pridruživanja.

Jasno je da će sadašnja uprava biti sposobna jedino odigrati svoju zahtjevnu ulogu ako njezini ljudski resursi budu bitno ojačani³³, a njezin ustroj poboljšan.

Stoga je Hrvatski sabor³⁴ donio Nacionalni plan djelovanja na okoliš (NN 46/02). Plan je izrađen uz stručnu i financijsku potporu Svjetske banke. Sadrži detaljne planove djelovanja po tematskim područjima zaštite okoliša (gospodarenje otpadom, zaštita zraka, gospodarenje vodama, itd.), a plan djelovanja za svaki pojedini sektor sadrži konkretne ciljeve unutar sektora, mjere za postizanje ciljeva, razinu djelovanja (državnu, lokalnu, itd.), odgovorne sudionike (ministarstva i druga državna tijela, područne (regionalne) samouprave, itd.), vrijeme potrebno za provedbu mjera i aktivnosti radi ostvarivanja utvrđenih ciljeva.

Važno je napomenuti da su zbog obveza u procesu pridruživanja Europskoj uniji, uz mjere u pojedinim područjima navedene i odnosne direktive Europske unije. To se odnosi na sljedeće mjere:

1. određivanje ovlasti lokalne/područne (regionalne) uprave i osiguranje i horizontalne i vertikalne suradnje
2. preispitivanje i moguće proširenje samoupravnih ovlasti
3. osiguranje stalnog financiranja (proračun ili namjenska sredstva) za provedbu programa
4. osiguranje dostatnih ljudskih resursa za okoliš; 2-3 zaposlenika u svakom gradu, po jedan u svakoj općini koji bi se bavili pitanjima okoliša
5. osiguranje prikladnog financiranja usluga koje pruža lokalna samouprava
6. osiguranje prikladne edukacije zaposlenika
7. osiguranje pristupu informacijama
8. osiguranje uvjeta za aktivno sudjelovanje pojedinaca, formalnih i neformalnih skupina (uključujući NVO-e)
9. izradu regionalnih programa (Regionalni planovi djelovanja na okoliš, REAP)
10. izradu lokalnih programa (Lokalni planovi djelovanja na okoliš, LEAP).

Osim toga, jasno je da su nove obveze, njihov cilj i složenost, već utvrđene za svaki sektor na osnovi potrebe za osiguranjem poštovanja zahtjeva EU-a. Najčešće je pitanje *tko će platiti sve te promjene budući da proračunski sustav ne može osigurati dodatna radna mjesta niti dodatne edukacijske programe.*

No pitanje proračuna ne bi trebalo biti nepremostivi problem, čak niti isprika za odgodu napretka.

Europska je unija razvila nekoliko programa za financijsku i stručnu pomoć posebno za pitanje izgradnje sposobnosti.

Na primjer, Komisija je pokretač u izradi Regionalnog programa za obnovu okoliša (REReP). Programom se nastoji osigurati okvir u kojem se mjere za očuvanje okoliša mogu primjenjivati na regionalnoj razini na Balkanu. S ciljem provođenja nužnih reformi za održivu zaštitu okoliša, trenutno se bavi četirima glavnim temama: izgradnjom institucija, civilnim društvom, potporom postojećim regionalnim mehanizmima i smanjenjem opasnosti okoliša za zdravlje. REReP je najveća regionalna inicijativa za okoliš koju podupire Komisija za zemlje JIE i dodatak je bilateralnim odnosima sa svakom pojedinom zemljom.

Veći dio tehničke pomoći koji je do sada osiguran Republici Hrvatskoj provodi se u sklopu Programa pomoći Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju (CARDS).³⁵ CARDS program je glavni kanal financijske i tehničke pomoći EU-a u suradnji sa zemljama JIE dok su potencijalni kandidati za pridruživanje. Nacionalni program CARDS-a bio je namijenjen za potporu Hrvatskoj u razdoblju 2000.-2004. u rješavanju najtežih izazova i ispunjavanju obveza preuzetih u okviru SSP-a, uključujući Privremeni sporazum. Sada kada je Hrvatska dobila status kandidata, Phare program će biti glavni instrument za pružanje tehničke pomoći, dok će ISPA program, prethodnik Kohezijskog fonda, biti glavni izvor za financiranje projekata vezanih za okoliš (dodatni podaci se nalaze u poglavlju o regionalnoj politici i strukturalnim instrumentima).

No vjerojatno najlakši i najbrži način za usvajanje odgovarajućih vještina i odgovarajućeg iskustva u rješavanju novih uvjeta mogao bi uključivati projekte bratimljenja koji se mogu uspostaviti između neke hrvatske područne (regionalne) ili lokalne jedinice i odnosnog EU partnera (državne

organizacije zemalja članica, NVO-a, ustanova) glede bilo kojeg specifičnog problema ili područja (obnavljanja starih odlagališta, na primjer, ili starih vodovodnih sustava). Ti se programi lako mogu pokrenuti i dogovoriti (katkad je dovoljno samo nekoliko sastanaka između zainteresiranih strana), a njihova konkretna provedba obično počinje mnogo brže nego neki od projekata poput CARDS-a ili REReP-a.

Možda je najvažnija prednost projekta bratimljenja ta što se, kada počne, on obično provodi neposredno u odnosnom mjestu, uz neposrednu pomoć relevantnih stručnjaka Europske unije područnim (regionalnim)/lokalnim jedinicama. Zato ovu mogućnost treba ozbiljno uzeti u obzir, a Hrvatska bi je trebala iskoristiti što prije.³⁶ No da bi se ta mogućnost iskoristila, najvažnije je brzo educirati i osposobiti postojeće potencijale u javnoj upravi, sposobne za određivanje problema na područnoj (regionalnoj) ili lokalnoj razini, a zatim iskoristiti sve financijske izvore dostupne unutar EU-a.

Agenda 2000 [online]. Dostupno na: [http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.html].

Council Regulation (EC) 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) No 3906/89.

European Commission, 2003. European Commission to step up dialogue with associations of regional and local authorities. *Press release*; 28. March 2003, (IP/03/448). Dostupno na: [<http://www.euireland.ie/news/regional/0303/dialoguewithauthorities.htm>].

Zakon o općem upravnom postupku, NN 53/91. Zagreb: Narodne novine.

Nacionalni plan djelovanja na okoliš, NN 46/02. Zagreb: Narodne novine.

Pravilnik o procjeni utjecaja na okoliš, NN 34/97, 59/00. Zagreb: Narodne novine

Regulation of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 concerning the financial instrument for the environment (LIFE) No 1655/2000

Treaty establishing the European Community (consolidated text), Official Journal C 325 of 24 December 2002. Dostupno na: [http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/search/search_treaties.html].

Treaty of Amsterdam [online]. Dostupno na: [<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a15000.html>].

Treaty of the European Union (consolidated text), Official Journal C 325 of 24 December 2002. Dostupno na: [http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/search/search_treaties.html].

Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave, NN 21/02. Zagreb: Narodne novine.

Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 33/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o otpadu, NN 151/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, NN-Međunarodni ugovori 14/2001. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 59/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, NN 48/99, 15/00 and 20/00 – correction. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o vladi, NN 53/91, 9/92, 77/92. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o vodama, NN 107/95. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o zaštiti okoliša, NN 82/94, 182/99. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o zaštiti prirode, NN 107/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o zaštiti zraka, NN 48/95. Zagreb: Narodne novine.

- ¹ Potpisan 1957. godine i stupio na snagu 1958. Ugovor o osnivanju Europske zajednice (konsolidirani tekst), , Official Journal C 325 of 24 December 2002. Dostupan na http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/search/search_treaties.html
- ² Potpisan 1992. godine i stupio na snagu 1993. godine; Ugovor o Europskoj uniji, 2002.
- ³ Ugovor je potpisan 1997. i stupio na snagu 1. svibnja 1999. Dostupan na <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a15000.html>
- ⁴ Dostupan na http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.html
- ⁵ Program Phare je glavni instrument Europske Unije za tehničku pomoć zemljama kandidatkinjama iz Srednje i Istočne Europe (trenutno su to Bugarska, Rumunjska i Hrvatska). Phare je osnovan 1989. godine radi potpore reformama te gospodarskoj i političkoj tranziciji u Poljskoj i Mađarskoj. Nakon objave Agende 2000 i daljnjeg postupka proširenja, Phare je preusmjeren na pripremu zemalja kandidatkinja za pristup EU. Njegove su aktivnosti sada usmjerene na dva prioriteta: pomoć javnoj upravi zemalja kandidatkinja (na nacionalnoj i lokalnoj razini) za izgradnju sposobnosti za primjenu pravne stečevine

EU, te ostvarivanje standarda Unije u proizvodnji i osnovnoj infrastrukturi u zemljama kandidatkinjama.

- ⁶ LIFE je financijski instrument za okoliš koji sufinancira djelatnosti u vezi s okolišem u Uniji i u određenim zemljama koje nisu članice Unije (koje graniče s Mediteranskim i Baltičkim morem i zemljama SIE koje su podnijele zahtjev za pristupanje Europskoj uniji). Sastoji se od triju tematskih cjelina: Life- priroda, Life – Okoliš i Life – treće zemlje.
- ⁷ Osnovan Uredbom Vijeća (EC) br. 1266/1999 od 21. lipnja 1999. o koordinaciji pomoći zemljama koje su podnijele zahtjev za priključenje u okviru pred-pristupne strategije i izmjenama i dopunama Uredbe (EEC) br. 3906/89
- ⁸ Osnovan prema Bijeloj knjizi o pripremi zemalja SIE za integraciju u jedinstveno tržište
- ⁹ U studenom 2002. godine, Europska komisija započela je s provedbom projekta reforme javne uprave CARDS 2001. Opći je cilj ovog projekta vrijednog 1,5 milijuna eura promicanje suvremene i profesionalne javne službe, sposobne za ispunjavanje upravnih standarda i prakse za zemlje članice EU-a. Konzorcij predvođen Britanskim vijećem provodi ovaj projekt. Glavni partner projektu je Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave. (Za vrijeme sadašnje Vlade, Uprava i lokalna samouprava dio su Središnjeg državnog ureda za upravu).
- ¹⁰ Prema načelu supsidijarnosti, poslovi i ovlasti bi trebali biti preneseni na najnižu razinu vlasti koja je sposobna uspješno i djelotvorno obavljati tu zadaću. Treba obratiti pozornost na to da opseg u kojem lokalna samouprava pruža usluge bude dostatan za isplativo pružanje usluga

te da lokalne samouprave imaju ili mogu razviti potrebnu tehničku stručnost.

- ¹¹ Prema kriterijima određenim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01,60/01)
- ¹² NN je kratica za hrvatski službeni glasnik «Narodne novine»
- ¹³ više o Agenciji na www.azo.hr
- ¹⁴ više o Fondu na www.mzopu.hr
- ¹⁵ Ovo načelo omogućuje financiranje dijela troškova za okoliš iz proračuna i u relativnoj je suprotnosti s načelom «plaćanja zagađivača» te. Od posebne važnosti unutar EU-a, rabi se kao instrument za uspostavljanje boljih kontakata između članica i partnera dok se istodobno podupire načelo da se odluke trebaju donositi kroz najizravniji kontakt s građanima.
- ¹⁶ Tijekom proteklih nekoliko godina, Hrvatska gospodarska komora pokrenula je proaktivni angažman u postupcima odlučivanja i provedbi u vezi s okolišem. Osnovana su posebna tijela. Takve aktivnosti Komore trebale bi postati konkretnije, ali se i dalje čini da sljedeći korak ovisi o nadležnom ministarstvu.
- ¹⁷ Potpuno neodređen segment, pa je time pojedincima gotovo nemoguće utjecati na njega. Uključivanje pojedinaca zahtjeva dodatni napor.
- ¹⁸ Slovenija je formalizirala obvezu za suradnju između relevantnog ministarstva i NVO-a, kojom se osigurava kontrola službene vlasti od strane NVO-a na dobrovoljnoj osnovi.
- ¹⁹ 75/442/EEC, 91/692/EEC, 96/360/EEC, 91/156/EEC, 96/59/EC, 94/62/EC, 86/278/EEC, 2000/76/EEC i 99/31/EC, itd.

- ²⁰ 76/464/EEC, 86/280/EEC, 91/271/EEC, 90/415/EEC...itd.
- ²¹ 92/43/EEZ, 338/97/EZ, 79/409/EEZ...itd.
- ²² Kakvoća zraka na lokalnoj se razini stalno prati od 1964. godine mjerenjem opće zagađenosti (SO₂, dim i tvari koje se odlažu). Trenutno se kakvoća zraka prati u 41 gradu ili naselju od ukupno 123 stanice.
- ²³ 96/62/EC, 99/30/EC, 2000/69/EC, 99/13/EC, 2002/3/EC, 98/70/EC...itd.
- ²⁴ Pogledajte NEAP, NN 46/02; poglavlje 4.2.1.1 «*Klimatske promjene*»
- ²⁵ Obavijest o javnoj tribini objavljuje se u novinama i u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave u području u kojem se tribina održava, a može se i najaviti u drugim sredstvima javnog oglašavanja prije početka tribine.
- ²⁶ Godine 1998., Europska komisija i njene države članice kao i brojne treće zemlje potpisale su UN/ECE Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu sudu u pitanjima okoliša (Aarhuska konvencija), koja predstavlja prvu takvu međunarodnu konvenciju o pravima građana u pitanjima okoliša. Konvencija se bavi trima središnjim područjima od značaja za upravu: (1) *Pravom na informaciju*. U skladu s Konvencijom, svi građani imaju pravo na pristup informacijama o okolišu, koje imaju javne vlasti, a državne vlasti moraju osigurati prikupljanje i širenje informacija o okolišu. (2) *Pravo na sudjelovanje*. Građanima se mora dopustiti sudjelovanje o odlukama o okolišu. (3) *Pravo na pritužbe (pravo na sud)*. Konvencija građanima daje pristup upravnim i sudskim žalbenim tijelima u slučaju da pravo pristupa informacijama o okolišu i pravo na sudjelovanje u odlučivanju o okolišu nije poštovano a zakoni

o okolišu su prekršeni. Status projekta i svi relevantni dokumenti dostupni su na www.mzopu.hr

- ²⁷ Pogledajte u *Nacionalnom planu djelovanja na okoliš* (NN 46/02), poglavlje 3.
- ²⁸ Nakon Konferencije u Riju 1992. godine, većina zemalja (i gotovo sve razvijene zemlje) osnovale su tijela na najvišoj razini za usklađivanje razvojne politike s načelima održivog razvoja.
- ²⁹ Iako je novi ustroj Vlade spojio dva ministarstva nadležna za ovaj sektor.
- ³⁰ Pogledajte u *Nacionalnom planu djelovanja na okoliš* (NN 46/02), poglavlje 3.
- ³¹ Horizontalna koordinacija između ministarstava i vertikalna koordinacija između države, županija i lokalnih samouprava.
- ³² Koordinacija između sektora – između vlade i NVO-a, poslovnog sektora i pojedinaca.
- ³³ Na žalost, čini se da nema kadra sposobnog za obavljanje ovih složenih zadataka i izvan uprave. Stoga će se značajan rad usmjeriti na izgradnju sposobnosti ljudskih potencijala.
- ³⁴ Nacionalni plan djelovanja o okolišu izrađen je u skladu s 5. i 6. Planom djelovanja EU do najveće mjere, potpuno uzimajući u obzir temeljne karakteristike Hrvatske. Predstavlja jedan od prvih sektorskih dokumenata u Hrvatskoj za približavanje EU.
- ³⁵ Prema Uredbi Vijeća (EZ) 2666/2000, i detaljno razrađen u Državnom strateškom dokumentu 2002 – 2006.
- ³⁶ Primjer takve dobre prakse je projekt između hrvatskog Ministarstva okoliša i danskog Ministarstva ekologije i

energije glede obnove jednog starog odlagališta u gradu Vinkovcima u suvremeno odlagalište.

KRATICE

CARDS	Pomoć Europske zajednice u obnovi, razvoju i stabilizaciji
SIE	Zemlje srednje i istočne Europe
CSF	Okviri potpora Zajednice
EAGGF	Odjel jamstava Fonda za usmjeravanje i jamstva u poljoprivredi
EZ	Europska zajednica
ERDF	Europski fond za regionalni razvoj
ESF	Europski socijalni fond
EU	Europska unija
FIFG	Financijski instrument za pomoć ribarstvu
BDP	Bruto domaći proizvod
ISPA	Instrument za strukturne politike u predpristupnom razdoblju
LEAP	Lokalni plan djelovanja na okoliš
NEAP	Nacionalni plan djelovanja na okoliš
NVO	Nevladina organizacija
NUTS	Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku Europske zajednice
NN	Narodne novine
Phare	Poljska i Mađarska: potpora za gospodarsko restrukturiranje
RRS	Regionalna razvojna strategija
REAPs	Regionalni planovi djelovanja na okoliš
REReP	Regionalni program obnove okoliša
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SAPARD	Specijalni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj
JIE	Jugoistočna Europa
SPD	Jedinstveni dokument za programiranje
TAIEX	Ured za tehničku pomoć i razmjenu informacija

