

Originalni naučni rad

UDK 341.217.02(4-672EU)

DOI 10.7215/SVR1204069V

REGIONALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Prof. dr Lidija Čehulić Vukadinović¹

Fakultet političkih znanosti Zagreb

Mr Ljiljana Aulić²

Nezavisni univerzitet Banja Luka

Sažetak: Država kao subjekt međunarodnih odnosa razvija se i napreduje u povoljnim i stabilnim političkim i ekonomskim uslovima. Na žalost, svjedoci smo svjetske ekonomske krize, koja ima velike posljedice na sve strukture društva i implicira političke probleme u kojima BiH treba da sprovodi proces evropskih integracija. To je otežavajuća okolnost, ne samo za Bosnu i Hercegovinu veći i za Evropsku uniju koja nastoji umaniti posledice i trasirati dalje puteve proširenja. Regionalna politika EU značajna je za sve zemlje članice i zemlje koje teže evropskoj porodici, što se posebno odnosi na zemlje Zapadnog Balkana, koje su u procesu političkih i socijalnih promjena. Uticaj regionalne politike Unije ne treba precjenjivati, ali ni potcjenjivati, s obzirom da se države članice bore za finansijsku pomoć koja dolazi iz strukturnih fondova. Istina, novac jeste pokretačka snaga napretka, ali bez nacionalne i evropske politike, sa dobrom nacionalnom makroekonomskom politikom nema uspjeha. Pitanje je da li se mogu ostvariti željeni rezultati i povećati pozitivni učinci drugih politika bez regionalne politike koja stvara uslove za pozitivne efekte, konkurentnost regiona i time obezbjeđenja kvalitetnog životnog standarda građana.

Ključne riječi: *regionalna politika EU, region, institucionalni okvir regionalne politike, fondovi.*

UVOD

Evropska unija predstavlja šansu za ekonomski razvoj i mirniju budućnost evropskih naroda. Interesi Bosne i Hercegovine su evropske integracije gdje se prepoznaju ekonomski, politički i društveni razlozi. Osnovni politički okvir za unapređenje odnosa između država zapadnog Balkana, pa tako i Bosne i Hercegovine predstavlja Proces stabilizacije i pridruživanja. Riječ je o političkom pristupu kojim Evropska unija nastoji doprinjeti bržem sprovođenju sveukupnih političkih, ekonomskih i institucionalno-pravnih reformi koje nisu samo preduslov za napredak u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, već i pretpostavka transformacije i modernizacije društva i države. Činjenica je da su 90-te godine u postsocijalističkim državama bile odlučujuće u pristupu i pozicioniranju

¹ Redovni profesor Fakulteta političkih znanosti Zagreb

² Viši asistent na Fakultetu političkih nauka NUBL

država na međunarodnoj sceni uz snažno ispoljavanje spremnosti za prihvatanje spoljne politike EU. Sama strategija EU mnogo zavisi iz kojeg spoljno-političkog (geostrateškog) ugla se posmatra pristupanje evropskoj porodici naroda ali i ciljeva napretka tih država kao rezultat procesa evropskih integracija na različitim nivoima, iako pripadaju istoj regiji.³

Imajući u vidu šansu za bolju opštu budućnost nad geopolitičkim konstruktom Evropske unije značajna pažnja posvećena je zemljama Zapadnog Balkana gdje se primjenjuje regionalna politika koja državama daje pravac i prioritet njihove politike prema pristupu evroatlantskim integracijama⁴. Bosna i Hercegovina kao potencijalni kandidat za članstvo u Evropskoj uniji potpisala je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 16. juna 2008. godine. Do završetka postupka ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju primjenjuje se Privremeni sporazum, koji je stupio na snagu 1. jula 2008. godine. U radu će se težišno govoriti o regionalnoj politici Evropske unije, njenom razvoju, institucionalnom okviru i regionu u kontekstu regionalne politike.

Na samom početku potrebno je definisati sljedeće pojmove:

Regija je izvedena iz latinske reči *regio* i označava dio zemljišne površine koju karakterišu specifična obilježja (geofizička, ekonomska, politička, itd.) što je čine jedinstvenom i različitom od drugih područja. Različiti su kriterijumi po kojima se vrši razgraničenje regionalnih područja. Npr. ako se polazi od ekonomskih kriterijuma onda je u prvom planu pitanje definisanja ekonomski „zaokruženog“ prostora, unutar kojeg će ekonomsko-privredni subjekti moći optimalno rješavati brojna razvojna i tekuća pitanja. U okviru jedne konkretne države, nezavisno od njene veličine, region predstavlja njen teritorijalno zaokruženi dio. On ima, sa jedne strane, skup karakteristika koji ga povezuju sa cjelinom države, a sa druge strane, skup (drugih) karakteristika koje ga čine specifičnim. U ovom kontekstu, važno je shvatiti različite naddržavne dimenzije regiona Evrope, kao što su na primjer, pojmovi zapadni Balkan, jugoistočna Evropa, centralna i centralno-istočna Evropa. Regionom se nazivaju i dijelovi dvije ili više različitih država koji čine određenu teritorijalnu cjelinu, na primjer: Panonski region obuhvata djelove Mađarske, Srbije, Rumunije, Hrvatske, Slovačke, Austrije, Slovenije, Bosne i Hercegovine i Ukrajine. Međutim, u književnom jeziku, pa i u stručnoj literaturi, često se prepliću srodni pojmovi, „regionalizam“ i „regionalizacija“, te u vezi s tim, koncept regionalne politike Evropske unije olako se podvodi pod navedene pojmove. U pravno-političkom i sociološkom smislu, ovi termini nisu oznake za istovjetne sadržaje.

Regionalizam odgovara definiciji regije kao korpusa, ljudskih, kulturnih, jezičkih ili drugih obilježja koja se transformišu u političke zahtjeve za većim ili manjim stepenom autonomije.

³ Na samitu Evropske unije u Zagrebu 2000. godine, zvanično je uveden politički termin Zapadni Balkan koji je zajednički imenilac za države bivše Jugoslavije – Srbija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija i Albanije. Dakle, ove države danas nisu članice EU (sa izuzetkom Hrvatske, koja je zatvorila svih 35 poglavlja i formalno zaključila pregovore o pristupanju) ali su potencijalni kandidati.

⁴ Osnovni pravci i prioriteti za provođenje spoljne politike Bosne i Hercegovine, Ministarstvo inostranih poslova BiH, <http://www.mfa.ba>, 23/4/2012/2:36

Regionalizacija se generalno shvata kao stvaranje novog nivoa u državnoj teritorijalnoj organizaciji; osnivanje novih institucija koje mogu široko varirati u pogledu tijela, odgovornosti i moći, ali su instalirane iznad nivoa postojećih lokalnih institucija. One se mogu definisati veoma rastegljivo, uključujući regione koji su samo subordinirani nivoi centralne vlasti, ili u užem smislu, izraz su regionalizacije u kojoj je region teritorijalna vlast, koje se može dalje diferencirati prema njenom ustavnom statusu evropskog regionalizma.

Regionalna politika je jedna od najstarijih zajedničkih politika Evropske unije. Potreba smanjenja i uklanjanja razlika među regijama država članica utvrđena je Ugovorom o Europskoj ekonomskoj zajednici (1957/1958.), a regionalna politika određena Jedinstvenim evropskim aktom (1967/1968.) i konačno Ugovorom o Europskoj uniji (1992/1993.). Jedinstvenim evropskim aktom jedan od važnih ciljeva Unije postavljena je ekonomska i socijalna kohezija, a Ugovorom o Evropskoj uniji regionalna je politika određena kao zajednička politika.⁵

REGIONALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Kada se govori o regionalnoj politici EU, jasno je da su razlozi:

Političke prirode da izjednači životni standard svih stanovnika Unije, ali isto tako da se pokaže da Evropska unija počiva na principu solidarnosti između država članica i Evropske unije.

Ekonomске prirode proizilazi iz ekonomske teorije integracije (bolja alokacija resursa i specijalizacija, od koje će svi partneri imati koristi) i teorije rasta, uz činjenicu da je u Uniji postoji monetarna unija. S tim u vezi, regionalni rast se utvrđuje na svom teritoriju kao uslov razvoja. Novim investitorima omogućuje se korišćenje ekonomije, obima rasta na trošak ostalih, manje razvijenih regija. Ekonomija obima najčešće ima eksterne i interne efekte koji se najčešće nazivaju ekonomija lokalizacije i ekonomija urbanizacije ili aglomeracije. Regionalna politika je instrument intervencije države da socioekonomske nejednakosti između različitih dijelova zemlje smanji i stvori uslove za njihov ravnomjerni razvoj.

Zaostajanje pojedinih regija u razvoju, danas je jedan od većih problema ekonomske politike Unije. Regionalni problem proizvode disparitet u nivou dohotka, stopi rasta proizvodnje i zaposlenosti a time i različite nivoe opšte ekonomske aktivnosti različitih regija. Različit nivo ekonomske razvijenosti pojedinih regija čini dugoročno najveću prepreku održivom razvoju nacionalnih ekonomija. U skladu sa opštim stavovima cilj regionalne politike je smanjivanje i uklanjanje ekonomskih i socijalnih razlika između 27 država članica i njihovih 271 regija čime će se postići ujednačen razvoj u cijeloj Uniji. Jedan od najvažnijih *instrumenata* za postizanje ekonomske i socijalne kohezije Evropske unije čini *regionalna politika* koja se najčešće naziva i *kohezijska politika*.⁶ Regionalna politika se temelji na finansijskoj solidarnosti jer se dio sredstava koje države članice uplaćuju u proračun EU-a dodjeljuje manje razvijenim regijama

⁵ Pojmovnik evropskih integracija (2010): Direkcija za evropske integracije, Sarajevo, s. 204.

⁶ Isto, s. 204

država članica Unije. U sklopu regionalne politike najveći dio podrške usmjerava se državama članicama, odnosno njihovim regijama s BDP-om koji je ispod 75% prosječnog BDP-a Unije. Takva podrška usmjerena je ka razvoju infrastrukture, privrede i ljudskih potencijala, a u Uniji 27-orice sredstva koristi 17 država članica. U sklopu regionalne politike podrške se usmjerava u razvoj inovativnost i naučnih istraživanja, održivog razvoja, zapošljavanja te u prekograničnu i međuregionalnu saradnju. Korisnice podrške su sve države članice Unije i njihove regije. Glavni instrumenti provedernja regionalne politike su strukturni fondovi i kohezioni fond.

Put solidarnosti razvijao je postepeno zajedničku regionalnu politiku Evropske unije koja se može podijeliti na pet vremenskih faza.

Prva faza - od 1958. do 1975. godine. Ugovorom iz Rima, 1957. godine, osnovana je Evropska zajednica, a ratifikovana je 1958. godine. U članu 2. navode se principi na kojima počiva Evropska ekonomska zajednica. Jedan od njih je „da se kroz Zajednicu unapređuje skladan, uravnotežen i održiv razvoj ekonomije...” te se dalje traži “smanjenje postojećih regionalnih disproporcionalnosti.” (Imajući tada u vidu južni dio Italije). Tokom 1958. godine stvorena su dva fonda: Evropski socijalni fond i Evropski fond za upravljanje i garancije u poljoprivredi, sa ciljem pomoći u provođenju zajedničkih politika. Što se tiče regionalne politike, prvu komunikaciju Evropska komisija je usvojila 1965. godine, a 1972. godine u Parizu šefovi država i vlada usvojili su zaključak u kome se regionalna politika opisuje kao „ključni faktor jačanja zajednice“.

Druga faza - od 1975. do 1986. godine. Naftna kriza 1973. godine i pogoršanje globalne ekonomske situacije uz prvo proširenje EZ (Velika Britanija, Irska i Danska) donijelo je sa sobom strukturne probleme, ali i određena iskustva u rješavanju evidentnih problema regionalnog razvoja (usvojene 1928. godine između Velike Britanije i Irske). Evropski fond za regionalni razvoj usvojen je 1975. godine. Nakon toga dolazi do ulaska Grčke 1981. godine, Španije i Portugalije 1986. godine. U skladu sa stavovima EZ, 1985. godine započeli su Integrirani mediteranski programi finansijske pomoći mediteranskim oblastima Francuske, juga Italije a prije svega Grčkoj, da bi se pomoglo razvoju turizma, poljoprivrede te mala i srednja preduzeća u regionima i državama.

Treća faza od 1986. do 1999. godine. Jedinstveni evropski akt usvojen je 1986. godine i njima je izvršeno prilagođavanje promjenama u EU nakon proširenja te da bi se pripremila osnova za završavanje projekta jedinstvenog tržišta, čime je utvrđena osnova kohezione politike⁷. Uveden

⁷ **Kohezioni politika** Evropske unije je pomaganje siromašnijih regiona od strane bogatijih, kako bi se uravnotežili efekti dalje ekonomske integracije. Polovinom jula 2004. godine Evropska komisija je odlučila da reformiše politiku kohezije u narednom budžetskom periodu (2007-2013), kada će za ove potrebe biti izdvojeno 336,3 milijardi eura u toku sedam godina, što će biti trećina ukupnih budžetskih troškova. Glavni ciljevi buduće kohezione politike biće: **konvergenција** (podrška rastu i otvaranju radnih mjesta u najmanje razvijenim državama i regionima), **konkurencija i zaposlenost** (pomoć bogatijim državama članicama u vezi sa ekonomskim i društvenim promjenama, globalizacijom i prelaz u “društvo znanja”) i **teritorijalna saradnja** (stimulisanje prekogranične saradnje, kako bi se pronašla zajednička rješenja za probleme gradskog, seoskog i obalskog razvoja, kao i za razvoj ekonomskih odnosa i povezivanje malih i srednjih preduzeća).

je novi naslov XIV „Ekonomska i socijalna kohezija“. Ovaj period karakterišu promjene koje je doveo Delorov prvi paket od 1989. do 1993. godine. Njime su udvostručeni strukturni fondovi u realnim vrijednostima, dostigavši 25% budžeta Evropske zajednice iz 1992. godine. Utvrđivanjem načela vođenja strukturnih operacija i utvrđivanje ciljeva i standarda, koje treba da ispune regioni kako bi stekli pravo na dobijanje sredstava tih fondova. Uspostavljen je princip partnerstva i osnovan Kohezioni fond.

Četvrta faza od 2000. do 2006. godine. Agenda 2000 bila je u pripremi od devedesetih godina i utrla je put velikom proširenju koji se desio 2004. godine, kada je 10 zemalja ušlo u evropsku porodicu. Proširenjem se populacija Unije povećala za 20%, a BDP za 5%. Razlike u visini prihoda po glavi stanovnika i stopi nezaposlenosti između primljenih država bile su velike. Nove države stekle su pravo korišćenje strukturnih fondova uključujući i Kohezioni fond. U skladu sa odlukom Evropskog savjeta od 1999. godine budžet namjenjen ostvarivanju kohezivne politike, za finansijski period od 2000 do 2006. godine iznosio je 213 milijardi eura za 15 članica. Dodatna alokacija od 22 milijarde eura bila je namjenjena novim članicama u periodu od 2004. godine do 2006. godine.

Peta faza od 2007. do 2013. godine. Najveća utvrđena finansijska sredstva namjenjena su najsiromašnijim članicama i regionima, a fokus prioriteta stavljen je na privredni razvoj, otvaranje radnih mjesta i podršku istraživanjima i inovacijama. Evropski savjet je decembra 2005. godine alocirao 347 milijardi eura kroz strukturne fondove i Kohezioni fond, od čega se 81.5% odnosi na regione koji potpadaju pod osnovni cilj konvergencije⁸. Na osnovu pojednostavljenih procedura, krajem 2007. godine, usaglašeno je 436 programa koji obuhvataju sve regione i države članice Unije. Novinu u finansiranju predstavlja veće povećanje sredstava namjenjenih očuvanju životne sredine i borbi protiv klimatskih promjena.

INSTITUCIONALNI OKVIR REGIONALNE POLITIKE EU

Regionalna politika se sprovodi na temelju jasno definisanih uloga svake njene institucije. Ključnu ulogu u sprovođenju regionalne politike ima **Evropska komisija**. Ona odobrava strateške programe, prati njihovo sprovođenje, učestvuje u izradi programskih dokumenata, te nadzire sprovođenje i način korišćenja odobrenih finansijskih sredstava. Evropska komisija zastupa interese Unije kao cjeline i njenih građana. Osim što je inicijator i predlagač raspodjele planiranih finansijskih sredstava u okviru programskih šestogodišnjih perioda, Komisija odobrava programe finansiranja sastavljene u državama članicama, u skladu sa sredstvima predviđenim uredbama Savjeta ministara. Tijelo koje donosi najvažnije odluke u Uniji je Savjet ministara. On donosi konačne odluke o najvećem broju pravnih propisa, zaključuje sporazume sa zemljama izvan Unije i zajedno sa Parlamentom odlučuje o donošenju budžeta Unije. Savjet čine predstavnici država članica, a svaku državu predstavlja ministar koji je ovlašćen da predstavlja svoju vladu. Prema tome, čine ga resorni ministri

⁸ Konvergencija označava nastojanje da se promovišu uslovi za povećanje rasta i faktora koji vode ka stvarnoj konvergenciji najslabije razvijenih zemalja članica i regiona. Među 27 članica EU ovaj cilj se odnosi na 84 regiona u 18 zemalja članica.

država članica koji se sastaju u zavisnosti od teme koja se raspravlja na sjednicama, tako da je sastav Savjeta s tim u vezi i promjenljiv. Odluke u Savjetu donose se prostom većinom glasova, ako procedurom nije predviđen drugačiji način glasanja. Ipak, posebnim procedurama utvrđeno je da se odluke uglavnom donose kvalifikovanom većinom, a nekad i jednoglasno. Međutim, u najbitnijim stvarima članice se trude da do odluke dođu konsenzusom, znajući da sljedeći put one same mogu biti preglasane u stvarima koje su za njih vrlo bitne.

Evropski savjet čine šefovi država i vlada država članica, ministri inostranih poslova, predsjednik Komisije i Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove. Sa čisto pravne tačke gledišta Evropski savjet donosi većim dijelom političke odluke. Evropski savjet nije Savjet EU, koga čine resorni ministri, niti Savjet Evrope koji je posebna evropska organizacija, čiji su članovi sve države Evrope osim Bjelorusije.

Evropski parlament je centralni organ Evropske unije sa najvećim demokratskim karakterom i legitimitetom jer predstavlja građane svih država članica. Evropski parlament učestvuje u postupku donošenja odluka i utvrđuje zadatke, ciljeve i organizaciju strukturnih fondova, te definiše način sprovođenja tih odluka ili samo daje svoje mišljenje na prijedlog Komisije u vezi sa inicijativama članica Unije.

Institucije osnovane sa ciljem sprovođenja regionalnih i lokalnih interesa na nivou Evropske unije su: **Savjet opština i regiona Evrope, Skupština evropskih regiona i Komitet regiona.**

REGIONI U KONTEKSTU REGIONALNE POLITIKE

Evropski koncept regiona u smislu regionalne politike Unije kreiran je sa ciljem planiranja i sprovođenja razvojnih politika. Prije pristupanja EU, zemlja kandidat je obavezna da utvrdi odgovarajuće statističke prostorne jedinice prema klasifikaciji koja se primjenjuje u EU. Klasifikacija statističkih regiona utvrđuje se prema NUTS metodologiji (francuski: Nomenclature des unites territoriales statiques-NUTS), prema Uredbi EZ-a broj 1059/2003 Evropskog parlamenta i Savjeta o donošenju zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku. Nakon pristupa članica Uniji, statistička klasifikacija se službeno prihvata kao NUTS regiona nove zemlje članice, te se ne može mijenjati u naredne tri godine.

NUTS klasifikacija utvrđena je na tri nivoa: NUTS I, NUTS II i NUTS III:

Svaka teritorijalna jedinica NUTS ima specifičan kod i naziv. Prvi kriterijum od kojeg se polazi jesu postojeće administrativne jedinice. Da bi se odredilo u koju NUTS kategoriju smjestiti neku grupu administrativnih jedinica, primjenjuje se standard odgovarajućeg broja stanovnika.

Tabela 1. Standardi za NUTS klasifikaciju regiona

Kategorija	Najmanji broj stanovnika	Najveći broj stanovnika
NUTS I	3.000.000	7.000.000.
NUTS II	800.000	3.000.000.
NUTS III	150.000	800.000

NUTS klasifikaciju treba posmatrati kao zajednički imenitelj za prikupljanje, obradu, analizu i diseminaciju kvalitetnih, pravovremenih i nepristrasnih statističkih podataka i informacija, koji se prikupljaju na nivou teritorijalno zaokruženog dijela regiona, sa skupom karakteristika koje ga čine specifičnim, a sve u cilju dobijanja objektivne slike razvijenosti regiona. Na osnovu ovako prikupljenih podataka, lakše je doći do osnova za utvrđivanje statističkih podataka, zasnovanih na mjerilima koja su zajednička za čitavo područje Unije. Ova mjerila utvrđuju koja su područja u Evropskoj uniji pogodna za primjenu instrumenata regionalne politike. Na kraju, u ovom kontekstu ne treba zaboraviti da se proizvodnja statističkih podataka, u vidu prikupljanja, obrade i analize podataka, mora zasnivati na razvijenoj statističkoj metodologiji i statističkim standardima. Iz iskustava određenih država, može se izvući zaključak da se, prilikom utvrđivanja NUTS regiona, u državama vodi debata u kojoj jedni u stvaranju NUTS regiona prvenstveno vide realnu potrebu i razvojnu šansu određene države, drugi u tome prepoznaju političku opasnost po njen teritorijalni integritet, a treći osnovu za izdvajanja regiona na društvenom i teritorijalnom principu iz jedne države, odnosno separatizam. Dakle, potrebno je izvesti zaključak da su NUTS regioni statističko-ekonomski koji predstavljaju osnovu za planiranje i sprovođenje politike regionalnog razvoja Unije i da klasifikacija u potpunosti podržava cjelovitost jedne države. Na osnovu podataka koji se prikupljaju na ovom nivou stvara se osnova za zadovoljavanje opštih i zajedničkih potreba stanovništva jednog regiona, bilo da se radi o izgradnji puteva, obrazovnih ili zdravstvenih ustanova, institucija kulture i svega onoga što se tiče napretka regiona i poboljšanja kvaliteta života građana. Na ovaj način se omogućava regionu da ima mogućnosti zadovoljavanja potreba koje su u načelu usklađene sa opštim interesima iskazanim na državnom nivou.

ISKUSTVA HRVATSKE

Imajući u vidu obaveze Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji je na snazi između Republike Hrvatske i država članica EU, Državni zavod za statistiku Hrvatske pripremio je prijedloge teritorijalnih jedinica (statističkih regija), koji su u skladu s evropskim statističkim standardom NUTS. Nakon što je Eurostat potvrdio da je prijedlog izrađen u skladu sa spomenutim kriterijumima, podaci se objavljuju kao važeći na stranicama Eurostat-a. U martu 2007. godine Evropska komisija potvrdila je usklađenost prijedloga podjele Republike Hrvatske na tri NUTS II regije.

Proizilazi da postojeća administrativna podjela Hrvatske odgovara kriterijumima statističke podjele na nivou NUTS I (cijela Hrvatska), NUTS II (Sjeverozapadna Hrvatska, Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska i Jadranska), NUTS III (županije) i LAU 2 (opštine i gradovi).

Sprovođenje regionalne politike Unije ima dvojako značenje:

1. regionalni razvoj i
2. dodatni izvor finansijskih sredstava.

Činjenica je da je svaki korak ka daljoj integraciji praćen na odgovarajući način većom regionalnom distribucijom. Kohezija i dodatna sredstava su pogonsko gorivo koje integracioni proces gura naprijed. U takvim uslovima buduće članice susreću sa izazovima regionalizacije,

međuregionalne saradnje sa susjednim državama, ali i mogućnostima ekonomskog i socijalnog razvoja zemlje kroz podršku strukturnih fondova koje nudi Unija. Hrvatska je završila pregovore o 22 poglavlju. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata otvorena je 2. oktobra 2009. godine na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju u Briselu, godinu dana nakon slovenske blokade pregovora, a zatvorila 19. aprila 2011. godine. Fondovi EU koji su dostupni Hrvatskoj su neki za koje je Hrvatska potpisala sporazum o korištenju i za koje plaća članarinu. To su, zapravo, fondovi koje koriste sve zemlje Unije: Culture, Media, FP7, CIP, Cjeloživotno učenje, Progress, Marcio Polo, Evropa za građane i dr. No posebno su važni, sa mnogo većim finansijskim sredstvima strukturni i kohezijski fondovi koji će biti dostupni tek sa pristupanjem Hrvatske EU, dakle 2013. godine.

POZICIJA BOSNE I HERCEGOVINE

S obzirom na status potencijalnog kandidata za ulazak u Evropsku uniju Bosne Hercegovine⁹, u daljem radu će se govoriti o pretpriprustupnoj pomoći koja obuhvata države u procesu pridruživanja (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA). Njen cilj je olakšati ekonomsku i društvenu transformaciju koju podrazumijeva pristupanje Uniji. Ukupan IPA budžet za period od 2007. do 2013. godine iznosi 11, 468 milijardi eura¹⁰.

Instrument za pretpriprustupnu pomoć sastoji se od pet komponenti:

1. Pomoć tranziciji i izgradnja institucija. Prva IPA komponenta je osmišljena s ciljem da pruži podršku u procesu približavanja Evropskoj uniji, te ispunjavanju kriterijuma i standarda koje nameće pristupanje, prenošenju zakonodavstva i, posebno, jačanju kapaciteta institucija.

Raspored za 2007. godinu (BiH) u iznosu od 50.000.000 eura, na: 1. Politički zahtjevi - 17 miliona, 2. socio-ekonomski zahtjevi - 12 miliona eura, 3. Evropski standardi - 21 miliona eura.

Raspored za 2008. godinu (BiH) u iznosu od 70.000.000 eura, na: 1. Politički zahtjevi - 23 miliona, 2. socio-ekonomski zahtjevi - 13 miliona eura, 3. Evropski standardi - 34 milion eura.

2. Prekogranična saradnja. Cilj ove komponente podrške je promovisanje dobrosusjedskih odnosa i regionalne saradnje između pograničnih, tradicionalno privredno zaostajućih regiona između zemalja koje imaju zajedničku granicu sprovođenjem zajedničkih projekata;

3. Regionalni razvoj. Ova IPA komponenta ima cilj unaprijeđenje ekonomske i socijalne kohezije kroz razvoj transportne infrastrukture, naročito razvoj nacionalnih saobraćajnih mreža i transevropskih mreža, zaštitu životne sredine u vidu upravljanja otpadom, vodosnabdevanja,

⁹ Glavni ciljevi evropske pomoći u BiH su: 1. Podrška BiH u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, 2. Podrška konsolidaciji mirovnog procesa i pospješivanja međuetničke saradnje, 3. Podrška etničkom pomirenju i povratku izbjeglica i raseljenih lica u njihova izvorna mjesta, 4. Uspostavljanje funkcionalnih institucija održive demokratije, 5. Polaganje temelja za održivi ekonomski oporavak i rast, 6. Približavanje BiH standardima i principima EU.

¹⁰ IPA je Bosni i Hercegovini u periodu 2007-2013. godine dodijelila 682 miliona eura i to: 2007.- 62,1 miliona; 2008.- 74,8 miliona, 2009-89,1 miliona, 2010.- 106 miliona + 15% vlastitog učešća.

otpadnih voda i kvaliteta vazduha, rehabilitacije zagađenih oblasti, energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije i razvoj regionalne konkurentnosti kroz podsticanje preduzetništva i zaposlenosti.

4. **Razvoj ljudskih resursa.** Ova komponenta ima za cilj doprinos ekonomskoj i socijalnoj koheziji i ostvarenju prioriteta Evropske strategije zapošljavanja u oblasti obrazovanja, obuke i socijalne inkluzije.

5. **Ruralni razvoj.** Ova komponenta IPA programa pruža podršku održivom poljoprivrednom i ruralnom razvoju kroz poboljšanje tržišne efikasnosti i usvajanje utvrđenih standarda Unije, podršku uspostavljanju grupa proizvođača i ulaganja u preradu i plasman poljoprivrednih i ribarskih proizvoda, sprovođenje mjera u oblasti životne sredine u poljoprivredi i poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture.

Iako je formiran kao jedinstven i koherentan instrument podrške, IPA pravi razliku između država korisnica. Za razliku od onih država kandidata koje imaju akreditovan decentralizovani sistem upravljanja fondovima Unije (Decentralised Implementation System – DIS) i kojima se pomoć pruža kroz svih pet komponenti, državama potencijalnim kandidatima i državama kandidatima bez akreditovanog decentralizovanog sistema upravljanja fondovima, pomoć se upućuje samo kroz prve dvije. Dakle, jasno je da se kao osnovni preduslov za korišćenje svih pet IPA komponenti sticanje *statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji*, sa decentralizovanim sistemom upravljanja fondovima. Od izuzetne je važnosti napomenuti da komponente namjenjene državama kandidatima služe prije svega da pripreme zemlje kandidate za korišćenje evropskih fondova po pristupanju Uniji. Svrha decentralizovanog sistema upravljanja fondovima Evropske unije jeste da se države korisnice IPA sredstava osposobe da samostalno upravljaju fondovima Unije, poslovima javnih nabavki, ugovaranja, plaćanja i kontrole. Međutim, upravljanje fondovima Unije u okviru decentralizovanog sistema upravljanja fondovima može se odobriti samo kada se ispune određeni „minimalni kriterijumi i uslovi“, a definiše ih Evropska komisija u Uredbama o osnivanju i sprovođenju IPA.

Uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima je složen i dugotrajan proces koji zahtjeva aktivno angažovanje i koordinaciju nadležnih institucija. Sprovođenje obaveza za uspostavljanje ovakvog sistema upravljanja zahtijeva izmjene zakonodavstva, formiranje novih institucija, uspostavljanje procedura, postojanje dovoljnog broja obučenog kadra i saglasnost svih ključnih aktera. Priprema za akreditaciju je postupak kojim rukovode nacionalne institucije uz podršku Evropske komisije. Izazovi upravljanja sredstvima Unije, kako u pretpristupnoj fazi, tako i po pristupanju, mogu opisati kroz tri cilja:

1. **Trošite sredstva brzo** (kako bi se ispoštovali predviđeni rokovi za njihovo trošenje (tzv. N+2, odnosno N+3 pravilo) i tako spriječio povrat novca.
2. **Trošite sredstva pravilno** (odnosno smanjiti broj nepravilnosti)
3. **Trošite sredstva na najbolji način** (maksimizirati uticaj (efektivnost) i vrijednost (efikasnost) utrošenih sredstava.

Iz dosadašnjeg iskustva BiH u korištenju pretpristupnih fondova kao prepreka za povlačenje finansijskih sredstava izdvajaju se razlozi:

- nedovoljno poznavanje procesa evropskih integracija, i Unije te instrumenata za podršku regionalnom i lokalnom razvoju;
- zanemarivanje participacija u izradi starteških dokumenata;
- startegija razvoja nema definisanih prioriteta, vremenskog plana realizacije i planiranih izvora finansiranja;
- nedovoljni stručni kapaciteti za izradu dokumentacije;
- needukovani kadar u smislu metodologije izrade projekta, projekt menadžmenta, jezika i korištenja informatičkih programa;
- nema dovoljno sredstava koji bi finansirali projekte u lokalnim budžetima.

Zaključak je da, Bosna i Hercegovina mora promijeniti mnogo toga u pristupu fondovima i to: upravljačku strukturu – koja je potrebna za stvaranje kapaciteta za korišćenje strukturnih fondova, brzo trošenje sredstava, ali istovremeno omogućava i stroge procedure koje obezbjeđuju ispravno trošenje sredstava, i to na odobrene projekte (koji posjeduju projektnu dokumentaciju) sa najvećim stepenom prioriteta.

Činjenica je da je svaki korak ka daljoj integraciji praćen na odgovarajući način većom regionalnom distribucijom. Kohezija i dodatna sredstava su pogonsko goriva koje integracioni proces gura naprijed, gdje se buduće članice susreću sa izazovima regionalizacije, međuregionalne saradnje sa susjednim državama, ali i mogućnostima ekonomskog i socijalnog razvoja kroz podršku strukturnih fondova koje nudi Unija:

Strukturni fondovi i Kohezioni fond su „motori“ realizacije politike ekonomske i socijalne kohezije Evropske unije i dostupni su samo državama članicama Unije. Resursi ovih fondova koriste se da bi se smanjile razlike u razvoju između pojedinih regiona Unije i da bi se smanjili dispariteti u životnom standardu njihovih stanovnika.

U periodu od 2000. do 2006. godine ukupna sredstva namjenjena strukturnim fondovima iznosila su 213 milijardi eura, a za Kohezioni fond u istom razdoblju predviđeno je 18 milijardi eura. Za pretpristupnu pomoć (PHARE, ISPA, SAPARD i CARDS) predviđeno je 26,5 milijardi eura, a za pomoć novim državama članicama poslije pristupanja (1. maja 2004. godine) oko 40 milijardi eura. U ovom periodu su za finansiranje politike razvoja na raspolaganju bili sljedeći strukturni fondovi:

- Evropski fond za regionalni razvoj (European Regional Development Fund - ERDF), čiji je cilj otklanjanje regionalnih razlika i promocija stabilnog i održivog razvoja;
- Evropski socijalni fond (European Social Fund – ESF), čiji cilj je razvoj ljudskih resursa i zapošljavanje;
- Finansijski instrument za izradu smjernica u ribarstvu (Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG), radi uravnoteženog upravljanja resursima i konkurentske strukture;
- Evropski fond za upravljanje i garancije u poljoprivredi (European Agricultural Guidance and Guarantees Fund – EAGGF), čiji je cilj podrška Zajedničkoj poljoprivrednoj politici i unapređenju poljoprivrednih struktura uz snažnu podršku ruralnom razvoju.

Uloga Kohezinog fonda je slična ulozi strukturnih fondova a povod njegovog osnivanja je prilagođavanje nacionalnih ekonomija država

koje su uvodile zajedničku valutu – evro (ispunjavanje tzv. kriterijuma konvergencije) i do određene mjere, rasterećenje državnih budžeta siromašnijih država članica. Iz ovoga fonda finansirali su se projekti u području zaštite životne sredine i razvoja saobraćajne infrastrukture, naročito izgradnja komunikacija kojima se povezuje više država članica. Razlika u odnosu na strukturne fondove je u tome što se njegova sredstva dodeljuju na osnovu stepena razvijenosti država članica, a ne regiona. Ključni kriterijum za dodjelu pomoći je BNP po glavi stanovnika koji je niži od 90% prosjeka Evropske unije.

U periodu od 2000. do 2006. godine postojala su tri cilja usmjerena na jačanje ekonomske i socijalne koheziju Evropske unije:

Cilj 1 (teritorijalni): razvoj i strukturno prilagođavanje regiona čiji razvoj zaostaje (regioni sa BDP po glavi stanovnika nižim od 75% prosjeka Unije, udaljena područja i švedska obala). U razdoblju od 2000. do 2006. godine ovim ciljem pokriveno je oko 50 regiona i oko 22% stanovništva Unije, a najčešće je riječ o regionima veličine NUTS II u kojima je istovremeno prisutno nekoliko pokazatelja zaostajanja u razvoju (slab nivo ulaganja, visoka nezaposlenost, nedostatak uslužnog sektora i slaba infrastruktura). Regioni koji su bili obuhvaćeni Ciljem 1. u ovom programskom periodu su bili regioni juga Italije, Midland i granični regioni Irske, Portugal (izuzev glavnog grada), veći dio Španije, Grčke i istočne Njemačke. Sredstva za ovaj cilj su korišćena iz sva četiri fonda.

Cilj 2 (teritorijalni): ekonomska i socijalna konverzija područja koja se suočavaju sa strukturalnim teškoćama. Regioni koji su bili obuhvaćeni ciljem 2 obuhvatili su regione V. Britanije, Francuske, Španije, Italije, Finske i Austrije. Pomoć se pruža iz Evropski ERDF-a i ESF-a.

Cilj 3 (tematski): odnosi se na prilagođavanje i modernizaciju nacionalnih politika i sistema obrazovanja, obuke i zapošljavanja. On uzima u obzir Evropsku strategiju zapošljavanja i služi kao referentni okvir za sve mjere kojima se promovišu ljudski resursi. Programi i projekti su finansirani iz ESF-a i nisu bili usmjereni na određene regione već države. Pored ovih ciljeva, postojalo je nekoliko inicijativa Evropske unije u periodu od 2000. do 2006. godine i to:

- INTERREG, koji obuhvata prekograničnu saradnju, transnacionalnu saradnju i međuregionalnu saradnju, a finansirao se iz ERDF-a.
- LEADER, koji obuhvata ruralni razvoj, a finansirao se iz EAGGF-a.
- URBAN, koji obuhvata ekonomsko i socijalno oživljavanje urbanih sredina, a finansirao se iz ERDF-a.
- EQUAL, koji obuhvata borbu protiv diskriminacije i neravnopravnosti na tržištu rada, a finansirao se iz ESF-a.

Za period od 2007. do 2013. godine odabran je pristup koji je više strateškog karaktera u odnosu na prethodni. U njemu postoji jasna veza između kohezivne politike i strategija iz Lisabona 20 i Geteborga 21. Kohezivna politika u velikoj mjeri doprinosi ostvarivanju ciljeva ovih strategija. Razvoj i kohezija se međusobno podržavaju, što daje nov kvalitet. Smanjivanjem ekonomskih i socijalnih razlika, Unija omogućava da svi region i socijalne grupe doprinesu efikasnosti i istovremeno imaju koristi od opšteg ekonomskog razvoja. Članovi 3. i 158. Ugovora Evropske unije reflektuju ovu viziju. Iz ovih razloga, kohezivna politika mora se

posmatrati kao sastavni dio Lisabonske i Geteborške strategije. Drugim riječima, kohezijska politika mora obuhvatiti lisabonske i geteborške ciljeve i postati motor njihove realizacije kroz nacionalne, odnosno regionalne razvojne programe. Kohezijska politika i njeni instrumenti u periodu od 2007. do 2013. godine usmjereni su na veći rast i zapošljavanje u svim regionima i gradovima Unije. Evropska unija u ovom periodu planira najveće investicije kroz kohezijske instrumente u iznosu od 347 milijardi evra. Da bi se stekla predstava koliko su ova sredstva značajna za države članice, navešće se alokacije sredstava, u milijardama eura, za neke države članice od 2007. do 2013. godine: Austrija 1.5, Češka 26.7, Mađarska 25.2, Njemačka 26.3, Slovenija 4.2, Bugarska 6.8, Rumunija 19.6 itd.

Tabela 2. Ciljevi, strukturni fondovi od 2007 - 2013. godine.

Ciljevi	Strukturni fondovi i instrumenti		
Konvergencija	ERDF	ESF	Kohezijski fond
Regionalna konkurentnost i zapošljavanje	ERDF	ESF	
Evropska teritorijalna saradnja	ERDF		

U navedenom petogodišnjem periodu Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezijski fond doprinikli su ostvarenju tri ključna cilja: konvergenciji, regionalnoj konkurentnosti i zapošljavanju i evropskoj teritorijalnoj saradnji među državama članicama.

ZAKLJUČAK

Bosna i Hercegovina se nalazi u fazi ispunjavanja uslova da bi dobila kandidatski status. Na sceni je izražen porast cijena, gašenje radnih mjesta, smanjenje direktnih stranih investicija i proces evropskih integracija kao starteško-političko opredjeljenje i starteški okvir za ukupan demokratski i ekonomski razvoj zemlje. Bez obzira na sve probleme, ona mora napredovati u tom procesu. Regionalna politika Unije je važna za prevazilaženje problema uzrokovanih zajedničkim tržištem i procesom integracije u cjelini. Jasno je da napredak neke države zavisi od stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, napredak u implementaciji evropskih standarda, pravne tekovine EU, kohezije, konkurentnosti i ravnomjeran regionalni razvoj. Iz tog ugla, da bi smanjila efekat prelijevanja negativnih ekonomskih i političkih posljedica Unija nudi korištenje pretpristupnih fondova. Strukturni fondovi i kohezijski fond čija su sredstva mnogo veća su dostupni članicama. Osnovu za pristupanje Bosne i Hercegovine programima Zajednice čini Okvirni sporazum između Unije i BiH o opštim načelima učešća u programima, koji je stupio na snagu januara 2007. godine. Sporazumom je otvorena mogućnost učešća u 24 programa. Stvaranje efikasnog političkog sistema omogućava veliku

finasijsku korist što je neminovnost za BiH. Savjet ministara BiH rukovodi jedinstvenim pristupom koji omogućava korišćenje postojećih institucija, ali i da se rukovodi principom jednostavnosti, tako što u organizacionu strukturu ne uvodi više institucija koje su na različitom nivou.

Osnovni cilj IPA je pružanje podrške u procesu reformi koje traži proces evropskih integracija i da pripremi zemlje za korišćenje sredstava iz fondova Evropske unije nakon prijema u članstvo. Naime, ako se uporedi namjena svakog od fondova i odgovarajuće IPA komponente, jasno je da se IPA instrument nalazi na pola puta između logike pretpristupanja i logike kohezije. Aktivnosti javnog sektora utiču na produktivnost i rast, mijenjajući nivo produktivnosti samog javnog sektora i djelujući kao okidač za povećanje produktivnosti privatnog sektora. Vrlo je teško izračunati stvarni uticaj regionalne politike Evropske unije i izolovati je od drugih izvora privrednog rasta i konvergencije, a u slučaju zemalja srednje i istočne Evrope, od političkih i socijalnih promjena (demokratizacije, procesa izgradnje institucija, itd.). Regionalna politika Unije nikada nije trebala biti jedina pokretačka snaga napretka, već samo pomoć i dopuna efektima slobodnog tržišta i ekonomskih politika država članica.

EUROPEAN UNION REGIONAL POLICY

Prof. Lidija Čehulić Vukadinović Ph.D. & Ljiljana Aulić, M.A.

Abstarct: The state as subject of international relations develops and progresses in favorable and stable political and economic conditions. Unfortunately, we are witnessing a global economic crisis, which has major consequences for all structures of society and implies that the political problems in BiH to implement the process of European integration. It is hard, not only for Bosnia and Herzegovina and the larger European Union, which seeks to reduce the impact on roads and trace extensions. EU regional policy is important for all member states and countries aspiring to European family, which is particularly true in the Western Balkans, which are in the process of political and social change. The impact of regional policy of the European Union should not be overestimated nor underestimated, given that all Member States struggling for financial assistance that comes from the Structural Funds. True, money is the driving force of progress, but without a national policy, with good national macroeconomic policy no success. The question is whether it can desired results and increase the positive effects of other policies without a regional policy that creates the conditions for positive effects, the competitiveness of the region, thus providing a quality living standards.

LITERATURA

1. Vukadinović, Radovan, Čehulić Vukadinović, Lidija, (2011): *Politika evropskih integracija*, Zagreb, Ljevak
2. *Regionalna politika Evropske unije*, (2004): Beograd Kancelarija za pridruživanje EU, Vlada Republike Srbije
3. *Upravljanje fondovima Evropske unije*, Evropski projektni centar i Privredna akademija, Novi Sad, 2008
4. *Pojmovnik evropskih integracija*, (2010); Direkcija za evropske integracije, Sarajevo

5. *Evropska unija uslovi i uslovljavanja*, Zbornik radova, (2011), Banja Luka, Nezavisni univerzitet Banja Luka
6. <http://www.dei.gov.ba>
7. http://ec.europa.eu/regional_policy;
8. http://ec.europa.eu/employment_social;
9. <http://www.eib.org>
10. <http://www.becei.org/>

RESUME

Bosnia and Herzegovina is in the process of fulfilling the conditions to obtain candidate status. At the scene pronounced the increase, fire jobs, reduce foreign direct investment and European integration, as well as strategically-political orientation and strategic framework for overall democratic and economic development. Despite all the problems, it must make progress in the process. EU's regional policy is important for overcoming the problems caused by the common market and the integration process as a whole. It is clear that progress depends on stable institutions guaranteeing democracy, the rule of law, progress in implementing European standards, the EU *acquis*, cohesion, competitiveness and balanced regional development. In this context the European Union, to reduce the negative spillover effects of economic and political consequences of offering pre-accession funds. The Structural Funds and Cohesion Fund whose resources are available to much larger states. The basis for the accession of Bosnia and Herzegovina Community programs is the Framework Agreement between the European Community and Bosnia and Herzegovina on the general principles of BiH participation in Community programs, which came into force in January 2007. The agreement opened the possibility to participate in 24 programs. Creating an effective political system that allows large financial benefit is a necessity for BiH. The Council of Ministers Bosnia and Herzegovina manages unique approach that allows the use of existing institutions, but also follows the principle of simplicity, so that the organizational structure does not introduce a number of institutions that are at different levels.