
Hrvatska u pretpristupnim programima Europske Unije

ANDREJA BAKALOVIĆ*

Sažetak

U članku se razmatra otvaranje novih pretpristupnih fondova za Hrvatsku kao zemlju kandidatkinju za članstvo u Europskoj Uniji što predstavlja jedan novi izazov u pripremi za njihovo korištenje. Kandidatski status otvorio je Hrvatskoj nove pretpristupne fondove – PHARE, ISPA, SAPARD – koji pretpostavljaju jasne razvojne projekte, ali istovremeno i stvaranje svih potrebnih preduvjeta za njihovo korištenje.

Važnost triju programa – ISPA, SAPARD i PHARE počiva u činjenici da buduće članice priprema za kohezijsku politiku EU, koja skrbi za ujednačen gospodarski i socijalni razvoj unutar Unije. Načela korištenja ovih sredstava pretpostavljaju jaku institucionalnu sposobnost zemlje kandidata što objektivno predstavlja problem zbog općenito ograničenih provedbenih i strateških kapaciteta, gdje je nacionalna razina zemalja kandidata ključna u osmišljavanju i provedbi projekata. Upravo su novi fondovi za Hrvatsku ispit prave organizacijske, kadrovske, administrativne i financijske sposobnosti da se prihvati europski načini potpore razvoju.

Ključne riječi: Europska Unija, Hrvatska, pretpristupni programi, ISPA, SAPARD, PHARE, CARDS, INTERREG III

Uvod

Svaka država na putu prema članstvu u Europskoj Uniji od trenutka kada potpiše ugovor o pridruživanju ima mogućnost dobivanja financijsko-tehničke pomoći od strane Europske Unije, koja ima za cilj olakšati proces pos-

*

Mr. sc. Andreja Bakalović, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija Republike Hrvatske.

tupnog približavanja Uniji. Pretpristupni programi Europske unije imaju za cilj poduprijeti provedbu zajedničkih politika EU, odnosno pretpristupna sredstva su najvećim dijelom namijenjena korisnicima javnog sektora kao glavnom tijelu zaduženom za usklađivanje i provedbu pravne stečevine EU. Pretpristupni fondovi imaju za cilj, pored administrativne i financijske pomoći u fazi pristupanja, upoznati buduće članice s funkcioniranjem strukturne politike EU, kako bi ih osposobila za korištenje budućih fondova (Strukturni fondovi i Kohezijski fond) namijenjenih zemljama članicama gdje se provode zajedničke politike EU.

Naime, još 1997. godine Unija je odlučila upotpuniti svoju pretpristupnu strategiju i to u najzahtjevnijim područjima prilagodbe: pravnoj stečevini EU-a, poljoprivredi, zaštiti okoliša i prometu. Zato su uspostavljena tri pretpristupna fonda: PHARE (*Pologne et Hongrie – Aide a Restructuration Economique*) za područje izgradnje institucija i jačanje kohezije budućih zemalja članica; ISPA (*Instrument for Structural Policies for Accession*) za usklađivanje s *acquis-em* u području prometa i zaštite okoliša, i SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) za razvoj poljoprivrede i ruralnog razvitka.

Kada bi govorili o kategorizaciji europskih fondova, s aspekta potencijalnih hrvatskih korisnika možemo izdvojiti četiri kategorije tih fondova: fondovi dostupni zemljama koje su u fazi prije dobivanja statusa kandidatkinje, pretpristupni fondovi koji se otvaraju nakon dobivanja kandidatskog statusa, programi Zajednice koje koriste zemlje-članice, ali i kandidatkinje pod određenim uvjetima, te fondovi namijenjeni zemljama članicama.¹

Budući da je Hrvatskoj otvorena mogućnost korištenja sredstava iz fondova i programa pomoći EU koji zamjenjuju dosadašnji program CARDS, važno je naglasiti složenost i važnost njezinih, kako financijskih, tako i tehnički zahtjevnih dijelova. O složenosti posla i velikom izazovu u korištenju financijskih sredstava iz fondova Europske Unije najbolje pokazuju iskustva "starih" i "novih" država članica. Naime, izvještaji posljednjeg petog proširenja EU u svibnju 2004. g. ukazuju na činjenicu da niti jedna država nije uspjela u potpunosti iskoristiti pruženu pomoć. Naime, sredstva pretpristupne pomoći bila su u proračunu EU predviđena za razdoblje 2000-2006. godine i 13 zemalja kandidatkinja moglo je računati na ukupno 21,8 milijardi eura pretpristupne pomoći u tih sedam godina, ili na prosječno 3,1 mlrd. eura godišnje. Razina iskorištenosti sredstava bila je iznimno niska – u prosjeku je u prvim godinama korištenja tih fondova od 2000. do 2003. godine isplaćeno tek između 20% i 30% odobrenih sredstava.² To samo dokazuje kako se radi o jednom izuzetno zahtjevnom poslu, posebno što se tiče onih institucionalnih, financijskih i tehničkih dijelova. Ovdje posebno treba naglasiti da korištenje sredstava programa Europske Unije nije ništa drugo nego korištenje sredstava njezi-

1

M. Granić, N. Mimica, A. Babić, S. Grgić *Europski fondovi za Hrvatsku*, Zagreb, 2005., str. 11-12.

2

Ibidem.

nih poreznih obveznika zbog čega su vrlo zahtjevna pravila vezana uz postojanje specifičnih procedura poslovanja, revizije i financijskog upravljanja sredstvima pretpristupnih programa EU.

CARDS i prijelaz prema pretpristupnim programima

Hrvatskoj je prije dobivanja statusa kandidatkinje, odnosno prije lipnja 2004. godine, bilo omogućeno samo korištenje programa CARDS³, koji je prvenstveno bio namijenjen jačanju administrativnih kapaciteta hrvatskih korisnika za preuzimanje obveza koje će dolaziti u reformskom procesu usvajanja kriterija za članstvo u Uniji.

Temeljem Uredbe Vijeća Europske Unije iz prosinca 2000. godine kojom je program CARDS otvoren Hrvatskoj, Europska komisija i Vlada RH potpisale su 27. ožujka 2002. godine *Okvirni sporazum u svezi sudjelovanja RH u programima pomoći Europske zajednice*⁴ koji regulira odnose između davatelja sredstava i korisnika programa.⁵ Nakon potpisanog Okvirnog sporazuma, hrvatska Vlada je za svaku pojedinačnu godinu korištenja CARDS programa s Europskom komisijom sklopila sporazume o financiranju projekata ukupno vrijednih 255 milijuna eura za proračunsko razdoblje od 2001. do 2004. godine. Dogovoreni projekti sukladni su Strategiji Europske komisije za RH, koja temeljem procjene političkog, gospodarskog i socijalnog stanja u Hrvatskoj određuje područja u koja se usmjerava tehničko-financijska pomoć iz CARDS-a, te pripadajućem operativnom dokumentu pod nazivom *Višegodišnji indikativni program* koji pokriva razdoblje od 2002. do 2004. godine. U veljači 2004. godine, hrvatska Vlada je prema Europskoj komisiji podnijela zahtjev za stjecanje statusa kandidatkinje za članstvo u Europskoj Uniji, a Europsko vijeće je 18. lipnja 2004. godine u Bruxellesu potvrdilo pozitivno mišljenje Komisije o hrvatskoj kandidaturi za članstvo. Nakon dodjeljivanja statusa kandidatkinje Republici Hrvatskoj, Europska komisija objavila je 6. listopada 2004. godine *Strateški dokument o napretku u procesu proširenja* koji sadrži i elemente pretpristupne strategije za Republiku Hrvatsku. Tim dokumentom Hrvatskoj se na korištenje otvaraju pretpristupni programi PHARE, ISPA i SAPARD, a njihovoj provedbi namijenjeni su sljedeći iznosi: u sklopu proračunske godine 2005. – 80 milijuna eura za program PHARE i 25 milijuna eura za program ISPA, a u sklopu proračunske godine 2006. – 80 milijuna eura za program PHARE, 35 milijuna eura za program ISPA i 25 milijuna eura za program SAPARD.

3

Program CARDS se dijeli na dvije komponente: nacionalnu i regionalnu. Nacionalna komponenta namijenjena je zemljama programa CARDS individualno, a korisnici regionalne komponente su sve zemlje programa CARDS (Hrvatska, Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Srbija i Crna Gora).

4

Narodne novine – Međunarodni ugovori 8/2002.

5

Hrvatski sabor potvrdio je Okvirni sporazum 13. lipnja 2002. godine.

Hrvatska tako postaje korisnicom Glave 7. proračuna Europske Unije, a u sljedećem proračunskom razdoblju, ovisno o svom statusu, pojavit će se kao korisnica pretpristupnog fonda IPA (*Instrument for Pre-Accession*) i fondova namijenjenih državama članicama Europske Unije.⁶ Naime, to se odnosi na razdoblje novog financijskog proračuna nakon 2006. godine gdje je Europska komisija najavila da će od 2007. godine Hrvatskoj i zemljama kandidatkinjama biti dostupan novi oblik pretpristupnog fonda – IPA, koji bi zamijenio sva tri sada postojeća pretpristupna fonda. Predviđa se da bi njegovo korištenje bilo pojednostavljeno, međutim iznos sredstava koji će hrvatski projekti moći koristiti u IPI-i još nije poznat.

Važno je napomenuti da će PHARE program zamijeniti CARDS program u 2005. i 2006. godini u dijelu nacionalne komponente CARDS-a za Hrvatsku, dok će se programi iz CARDS-a koji imaju regionalni karakter i dalje biti financirani iz regionalne komponente sredstava CARDS. Za pripremu, provedbu i praćenje provedbe većine projekata iz programa CARDS u Republici Hrvatskoj do listopada 2004. godine bila je zadužena Delegacija Europske komisije, a samo jednim manjim dijelom projekata upravljalo se na decentraliziranoj osnovi. Hrvatska je time predstavljala izuzetak od ostalih država korisnica programa CARDS gdje upravljanje programom nije preneseno na nacionalna državna tijela. S otvaranjem pretpristupnih programa u Hrvatskoj će doći do potpune decentralizacije te će se cjelokupno upravljanje sredstvima koje Europska Unija stavlja na raspolaganje Hrvatskoj u sklopu pretpristupnog procesa prenijeti na tijela hrvatske državne uprave, uz *ex-ante* kontrolu natječajnih i ugovornih postupaka od strane Europske komisije za programe PHARE i ISPA, te *ex-post* kontrolu za program SAPARD.

PHARE

PHARE (*Pologne et Hongrie – Aide a Restructuration Economique*) je pokrenut u prosincu 1989. godine⁷ i prvobitna mu je namjena bila podržati Mađarsku i Poljsku u procesu gospodarskih reformi i političkih promjena. Slijedom sastanaka Europskog vijeća u Kopenhagenu u prosincu 1993. godine, s kojeg je državama Srednje i Istočne Europe upućen poziv da podnesu zahtjev za članstvo u Europskoj Uniji, kao i temeljem zaključaka Europskog vijeća iz Essena iz prosinca 1994. godine, program PHARE postaje instrumentom kroz koji Europska Unija osigurava pretpristupnu pomoć državama kandidatkinjama tijekom njihovih priprema za punopravno članstvo. Svoju punu pretpristupnu dimenziju program je ostvario 1997. godine kao odgovor

6

European Commission – *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Financial Perspective 2008-2013*-COM(2004)487 final, 14.7.2004., Brussels.

7

Uredba Vijeća (EEC) br. 3906/89 od 18. prosinca 1989.

na pokretanje procesa proširenja od strane Europskog vijeća u Luksemburgu, a nakon otvaranja dva dodatna pretpristupna instrumenta – ISPA i SAPARD – dodatno je prilagođen kako bi se uskladio s njihovim ciljevima.

Program PHARE ima dva temeljna prioriteta. Prvi se odnosi na institucionalne sposobnosti svih tijela koja sudjeluju u procesu usklađivanja nacionalnih zakona s pravnom stečevinom Zajednice, kao i provedba usklađenih zakona, te poticanje njihove učinkovite među-institucionalne suradnje. Projekti jačanja institucionalne sposobnosti u pravilu se provode modelom *winninga* koji podrazumijeva suradnju između djelatnika istovjetnih ili srodnih upravnih tijela država kandidatkinja za članstvo i onih država članica Europske Unije, gdje se komponenta jačanja institucionalne sposobnosti financira u iznosu od 30-70% programa. Kada govorimo o drugom prioritetu PHARE programa, on se odnosi na stvaranje infrastrukture potrebne za učinkovitu provedbu pravne stečevine zajednice, ali i provedbu projekata kojima je cilj povećati gospodarsku i socijalnu koheziju unutar države kandidatkinje, promicati tržišno gospodarstvo, te je pripremiti za korištenje Europskog fonda za regionalni razvoj i Europskog socijalnog fonda (kao primjer možemo navesti modernizaciju postojećih industrijskih postrojenja ili prekvalifikaciju radne snage kako bi bolje odgovorila potrebama na tržištu rada). Komponenta ulaganja financira se u maksimalnom iznosu od 70% programa PHARE, a za sve investicijske projekte država korisnica treba osigurati sufinanciranje iz nacionalnog proračuna u iznosu od 25%.⁸ Svi projekti koji se odobravaju iz PHARE programa odgovaraju na potrebe utvrđene *Pretpristupnim partnerstvom, Nacionalnim programom za usvajanje pravne stečevine Zajednice*, te na prioritete koje u godišnjim izvješćima o napretku svake od zemalja u procesu pridruživanja kao važne istakne Europska komisija. Država kandidatkinja za članstvo treba izraditi *Nacionalni razvojni plan*⁹ koji određuje nacionalne razvojne prioritete i financijska sredstva potrebna za provedbu mjera predviđenih planom, da bi mogla provoditi projekte u sklopu komponente gospodarske i socijalne kohezije. Budući da je PHARE program u određenoj mjeri sličan CARDS programu u stvaranju tehničkih i institucionalnih pretpostavki, u Hrvatskoj su tijela državne uprave izradila niz projektnih prijedloga. Zbog nedostatka financijskih sredstava projekti koji ne budu odobreni u okviru proračuna za 2005. godinu bit će pripremljeni za financiranje sljedećih godina. Ono što Hrvatskoj predstoji je velik posao u jačanju sustava jedinica za provedbu projekata u tijelima državne uprave, zatim izrada Nacionalnog razvojnog plana koji predstavlja temelj za programiranje sheme socijalne

8

Važno je naglasiti da će Hrvatska morati financijski doprinijeti proračunu EU za sudjelovanje u svakom pojedinom programu, pri čemu postoji mogućnost sufinanciranja sudjelovanja iz pretpristupnog programa PHARE u iznosu od 75%, s time da ukupan iznos namijenjen za sufinanciranje sudjelovanja u programima PHARE ne može prijeći 10% iznosa nacionalne komponente PHARE programa (za 2005. godinu ne smije prijeći iznos od 6 milijuna eura).

9

Nacionalni razvojni plan postaje dodatkom Nacionalnog plana za usvajanje pravne stečevine Zajednice i podnosi se na odobrenje Europskoj komisiji.

i gospodarske kohezije, te osigurati mehanizme nadzora decentralizirane provedbe projekata.

ISPA

Program ISPA (*Instrument for Structural Policies for Accession*) pokrenut je u lipnju 1999. godine¹⁰ na temelju prijedloga Europske komisije iz dokumenta *Agenda 2000* kao pretpristupni instrument koji financira projekte na području zaštite okoliša i prometa. Sredstva iz programa ISPA namijenjena su financijskoj i tehničkoj pomoći¹¹ u sektorima zaštite okoliša i prometa, gdje se financiraju projekti minimalne vrijednosti 5 milijuna eura, za koje krajnji korisnik treba osigurati sufinanciranje u iznosu od minimalno 25%.¹² Sredstva za provedbu projekata dodjeljuju se na temelju broja stanovnika određene zemlje, bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika i površini teritorija. Sredstva iz ISPA programa mogu koristiti, uz središnja tijela državne uprave, i javna poduzeća i jedinice lokalne samouprave, a posebno ako je riječ o komunalnim projektima na području zaštite okoliša. Budući da je priprema projekata koji se predlažu za financiranje iz ISPA programa tehnički vrlo zahtjevna i vremenski dugotrajna, dio sredstava izdvaja se za stručnu pomoć pri pripremi projekata. Ono što je primarna funkcija korištenja ISPA programa jest priprema zemlje kandidatkinje za korištenje Kohezijskog fonda nakon stjecanja statusa države članice EU. U sektoru zaštite okoliša ulaganja su namijenjena provedbi investicijski zahtjevnih uredbi Europske zajednice, prvenstveno onih koji reguliraju opskrbu pitkom vodom, zbrinjavanje otpadnih voda ili krutog otpada ili održavanje kvalitete zraka.¹³ Svakako treba naglasiti da se u području zaštite okoliša financiraju projekti koji sukladno pravnoj stečevini Europske Unije, zahtijevaju visoka ulaganja (tzv. *Heavy Investment Directives*). Na području prometa financiraju se projekti koji podržavaju izgradnju transeuropske tran-

10

Uredba Vijeća (EC) br. 1267/1999 od 21. lipnja 1999. god.

11

Tehnička pomoć se prvenstveno odnosi na fazu identifikacije i pripreme projekata, njihovo vođenje i nadzor nad provedbom.

12

Iz programa ISPA moguće je financirati infrastrukturne projekte čiji je cilj smanjenje prometnih uskih grla, povezivanje središnjih i perifernih regija, poboljšanje međusobne operativnosti raznih oblika prometnih usluga, poboljšanje sigurnosti prometne infrastrukture, unapređivanje kontrole prometa te pripremu studija o funkcioniranju prometnih mreža.

13

Direktiva Vijeća 98/83/EC o kvaliteti vode za piće, Direktiva Vijeća 91/271/EZ o gradskim otpadnim vodama, Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća o spaljivanju otpada (2000.), Direktiva Vijeća 94/76/EZ o spaljivanju opasnog otpada, Direktiva Vijeća 96/62/EZ o procjeni i upravljanju kvalitetom zraka i pridružene direktive o posebnim zagađivačima, Direktiva 2001/80/EZ-a, Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2001. o ograničenjima ispuštanja nekih onečišćenja iz velikih elektrana u zrak, Direktiva Vijeća 96/61/EZ o integriranoj prevenciji onečišćenja, Direktiva Vijeća 75/442/EEZ o otpadu, Direktiva Vijeća 1999/31/EZ o odlaganju otpada.

sportne mreže, povezujući nacionalne transportne mreže država Unije i država kandidatkinja. *Agenda 2000* ističe kako je potrebno na području prometa što žurnije razviti, odnosno modernizirati postojeću infrastrukturu i povezati države kandidatkinje s državama članicama Unije, a time i unaprijediti gospodarsko povezivanje na zajedničkom tržištu. Slijedom te preporuke, Europska komisija je na zahtjev Vijeća EU izradila analizu infrastrukturnih potreba u sektoru transporta (*Transport Infrastructure Needs Assessment – TINA*) na području 10 tadašnjih država kandidatkinja i odredila deset više-modalnih pan-europskih transportnih koridora koji su službeno potvrđeni na trećoj Pan-europskoj prometnoj konferenciji u Helsinkiju u lipnju 1997. godine. Temeljem izrađenog dokumenta, svaka od država kandidatkinja pripremila je ISPA strategiju za područje prometa, koja je usklađena s dokumentom TINA, odrednicama Zajedničke prometne politike Europske unije, a odražava nacionalne prioritete određene Nacionalnim programom za usvajanje pravne stečevine EU-a i one određene Nacionalnim razvojnim planom. U Hrvatskoj će do kraja godine krenuti provedba ISPA programa, međutim zbog njene složenosti kako bi se osigurala kvalitetna priprema budućih projekata, ove će godine biti predloženi i projekti tehničke pomoći za predlagatelja budućih projekata, gdje će Hrvatska predložiti nekoliko projekata iz područja otpada, otpadnih voda, te željeznica.¹⁴ Hrvatski gospodarstvenici, ne uključujući tu javna poduzeća, ne mogu biti korisnici sredstava pretpristupne pomoći u okviru programa ISPA, ali mogu konkurirati na javnim natječajima vezanim uz pojedine projekte u okviru ISPA programa.

SAPARD

SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) je usvojen u lipnju 1999. godine¹⁵ kao instrument pomoći državama koje se nalaze u procesu priprema za članstvo u Europskoj Uniji, pri rješavanju problema s kojima se suočavaju u procesu privatizacije i restrukturiranja poljoprivrednog sektora, provođenju mjera ruralnog razvoja te provedbi pravne stečevine Zajednice određene Zajedničkom poljoprivrednom politikom.

Svaka od država korisnica programa dužna je pripremiti višegodišnji nacionalni program ruralnog razvoja u kojem će odrediti prioritetne mjere s ciljem unapređivanja tržišne konkurentnosti u sektoru poljoprivrede, uvođenje standarda kvalitete ili stvaranja uvjeta za zapošljavanje u ruralnim područjima. Višegodišnji nacionalni program ruralnog razvoja dostavlja se na odobrenje Europskoj komisiji i predstavlja strateški dokument za pripremu

14

Privredni vjesnik, srpanj 2005., str. 8.

15

Uredba Vijeća 1268/1999 od 21. lipnja 1999.

projekata u sklopu SAPARD-a.¹⁶ Program SAPARD financira do 75% troškova projekata, a iznimno čak i puni iznos od 100%.¹⁷ Sudionici u provedbi programom su Nacionalni dužnosnik zadužen za ovjeravanje programa na čelu Nacionalnog fonda, akreditirana SAPARD agencija i krajnji korisnici (poljoprivrednici). Ovaj instrument pomoći podupire ulaganja u poljoprivredna dobra i osigurava sredstva za unapređivanje proizvodnje na području poljoprivrede i ribarstva, poboljšanje infrastrukture za nadzor kvalitete proizvoda, primjenu proizvodnih metoda koje su u skladu s načelima zaštite okoliša, razvoj alternativnih gospodarskih aktivnosti u ruralnim područjima, rad poljoprivrednih savjetodavnih službi, rad udruženja poljoprivrednih proizvođača, poboljšanje kvalitete tla, ažuriranje zemljišnih upisnika, strukovno osposobljavanje poljoprivrednika, upravljanje vodama u svrhu poljoprivredne proizvodnje, pošumljavanje poljoprivrednih površina i uzgoj šumskih proizvoda. SAPARD predstavlja pripremu za korištenje Europskog fonda za usmjeravanje i garancije u poljoprivredi i Financijskog instrumenta za usmjeravanje u ribarstvu nakon što država kandidatkinja stekne status države članice Unije.

Tablica 1. Financijska sredstva izdvojena iz SAPARD programa prema državama korisnicima u razdoblju 2001.-2002. izražena u milijunima EUR

DRŽAVA	Sredstva izdvojena iz proračunske godine 2001.	Sredstva izdvojena iz proračunske godine 2002.
Bugarska	54.093,69	55.582,23
Češka	22.896,73	23.526,80
Estonija	12.595,64	12.942,24
Mađarska	39.492,00	40.578,74
Latvija	22.673,60	23.297,53
Litva	30.956,19	31.808,04
Poljska	175.057,27	179.874,47
Rumunjska	156.328,30	160.630,12
Slovačka	18.980,11	19.502,41
Slovenija	6.576,47	6.757,44
Ukupno	539.650,00	554.500,00

* Izvor: *Europska komisija – SAPARD Izvešće za 2001. godinu i SAPARD Izvešće za 2002. godinu*

16

Od 2004. godine SAPARD je bio usmjeren na dvije zemlje – Rumunjsku i Bugarsku, a od 2005. godine korisnikom programa postala je i Hrvatska (kao i Turska).

17

Financiranje mjera tehničke pomoći, informiranja i promotivnih aktivnosti EU može financirati do 100% ukupne vrijednosti projekata.

Kod financiranja mjera razvitka ruralne infrastrukture, u slučaju Hrvatske projekti se financiraju isključivo putem javnih potpora od čega je udio EU do 75% ukupnih troškova, a preostalih 25% sredstava ide iz nacionalnog proračuna. Iskustva zemalja korisnica SAPARD programa pokazuje da su veće koristi od programa imali veći poljoprivredni proizvođači i prerađivačka industrija gdje je većina mjera ciljana na modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava kako bi se postigla konkurentnost njihovih proizvoda i zadovoljili uvjeti stupanja na tržište Europske Unije. Slovenci su iskoristili SAPARD za izgradnju staja za krave muzare i uzgoj svinja, ulaganje u preradu kravljeg mesa, te pripremu infrastrukture za razvoj ruralnog turizma. Bugarska je najviše uložila u sektor mesa, vina, voća i povrća. U Hrvatskoj je provedba SAPARD programa započela u okviru CARDS tehničke pomoći koja ima za cilj uspostavu nacionalne SAPARD agencije zadužene za sve aspekte provedbe, izradu dokumenata koji čine programsku osnovu budućih projekata. U okviru SAPARD programa predložene su četiri mjere, koje se odnose na poljoprivredne grane u kojima proizvodnja ne postiže standarde neophodne za tržišno natjecanje u Europskoj Uniji: ulaganje u poljoprivredna gospodarstva, unapređenje prerade i trženja poljoprivrednih i ribarskih proizvoda, unapređenje ruralne infrastrukture i tehnička pomoć.

INTERREG III – Inicijativa Zajednice

Interreg je inicijativa Europske zajednice koja je pokrenuta 1990., i sada prolazi svoju treću fazu koja traje do 2006. godine, s ciljem razvijanja prekogranične suradnje između pograničnih područja na unutarnjim i vanjskim granicama Europske Unije. Suradnja se ostvaruje izradom projektne dokumentacije, provođenjem te financiranjem zajedničkih projektnih aktivnosti prema definiranim područjima gdje se projektni partneri dogovaraju o zajedničkom projektu. Provedba programa je u nadležnosti država članica EU, gdje je za svaki program nužno osnovati Upravnu direkciju. Inicijativa Interreg III raspolaže s proračunom većim od 4 milijarde eura koji su podijeljeni u više od 40 prekograničnih, 14 transnacionalnih te jedan međuregionalni Interreg III C program.

Inicijativa Interreg je otvorena državama članicama Europske Unije, a sadrži tri osnovne vrste programa s nizom potprograma:

Programe prekogranične suradnje između država koje dijele zajedničku granicu;

Programe transnacionalne suradnje između država koje pripadaju određenom transnacionalnom prostoru, ali ne trebaju nužno biti odvojene zajedničkom granicom;

Programe međuregionalne suradnje između nacionalnih područja koja nisu prostorno povezana no predlažu tematski srodne projekte.

Međutim, Interreg programi na vanjskim granicama EU su revidirani u Programe za susjedstvo na način da omogućuje ravnomjerno sudjelovanje i država ne-članica. Hrvatska tako sudjeluje u sljedećim programima u sklopu inicijative INTERREG III:

1. Program Jadranske prekogranične suradnje (INTERREG III A) koji također obuhvaća Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Italiju, Srbiju i Crnu Goru;

2. Linija IIIA Trilateralne Slovenija – Mađarska – Hrvatska, koja promiče razvoj pograničnih regija sa Slovenijom i Mađarskom;

3. Programu CADSES – *Central European, Adriatic, Danubian, South-Eastern Space* (INTERREG IIIB) koji obuhvaća širok krug država srednjoeuropskog, jadranskog, dunavskog i područja jugoistočne Europe.

4. Programu Zona Istok (INTERREG IIIC) u sklopu kojeg regije Austrije, Njemačke, Italije, Grčke, Češke, Mađarske, Poljske, Slovačke i Slovenije mogu razmjenjivati iskustva i tehnička znanja na području regionalnog razvoja.

Do 2003. godine, hrvatski sudionici u projektima inicijative INTERREG III osiguravali su sredstva iz vlastitih proračuna za provođenje aktivnosti na kojima su željeli surađivati s odabranim partnerima.¹⁸ Od 2003. godine nadalje, Europska komisija odobrila je korištenje jednog dijela sredstava iz CARDS programa (1 milijun EUR u sklopu proračunske godine 2003. i 4 milijuna EUR u sklopu proračunske godine 2004.) za financiranje INTERREG projekata u kojima sudjeluju hrvatski partneri, a time je Hrvatskoj otvorena mogućnost ravnopravnijeg sudjelovanja u aktivnostima na programskoj i projektnoj razini. Važnost sudjelovanja Hrvatske u ovom programu počiva u činjenici da u novoj financijskoj perspektivi 2007.-2013. godine Interreg pre-rasta u jedan od ciljeva strukturnih fondova (*Cilj 3-Teritorijalna suradnja*) što predstavlja novu dimenziju u budućoj europskoj arhitekturi temeljenoj na poticanju prostornog razvoja.

Način upravljanja pretpristupnim fondovima

Jačanje institucionalnih sposobnosti zemalja kandidata nastoji se ostvariti upravo načelima korištenja sredstava pretpristupnih programa EU. U tom kontekstu zahtjevan proces prijave i provedbe projekata pretpostavlja i institucionalno znanje neophodno za učinkovito upravljanje projektima. Način upravljanja programima proizlazi iz decentraliziranog modela upravljanja gdje se novi pretpristupni programi – ISPA, SAPARD i PHARE, za razliku od CARDS-a gdje je Delegacija Europske komisije bila u velikoj mjeri zadužena za odabir, natječajnu proceduru i ugovaranje u Hrvatskoj, sada baziraju na decentraliziranom upravljanju i provode ih nacionalne provedbene agenci-

18

Privatne tvrtke se mogu pojavljivati isključivo u kategoriji partnera koji u okviru provedbe projekata ne ostvaruju nikakvu financijsku dobit tj. profit.

je.¹⁹ Neke osnovne pretpostavke pri odabiru projekata jesu da su oni utemeljeni na dugoročnom planu razvoja, da imaju učinkovita tijela provedbe i nacionalna sredstva sufinanciranja.

Prije nego što uđemo u problematiku pretpristupnih programa moramo naglasiti nekoliko važnih činjenica. Programi pomoći Europske Unije koji su se njoj otvorili stjecanjem statusa kandidata imaju za cilj upoznavanje država kandidatkinja za članstvo u EU s metodama rada Europske Unije, kao i sa sektorskim politikama Unije u procesu pristupanja. Naime postoji velika razlika programa pomoći koje Europska Unija nudi državama koje još nisu kandidati, pomoć državama kandidatima (pretpristupna pomoć) kao i pomoć državama članicama (strukturni fondovi i kohezijski fond).

Ono što je važno istaknuti jest činjenica da će se načini korištenja pretpristupnih fondova nastaviti u skoro neizmijenjenom obliku nakon ulaska kandidatkinja u punopravno članstvo, tako da uspješno korištenje pretpristupnih fondova za Hrvatsku, može znatno olakšati korištenje strukturnih fondova EU, pogotovo Kohezijskog fonda i fonda Zajedničke poljoprivredne politike EU.

Kao što je već istaknuto, upravljanje pretpristupnim fondovima provodi se prema decentraliziranom modelu, što znači da su za pripremu i provedbu programa odgovorne države koje ih koriste, odnosno akreditirana nacionalna tijela, te da na tim poslovima surađuju sa službama Europske komisije. Ono što akreditirana nacionalna tijela trebaju ispuniti jesu određeni standard kadrovske opremljenosti, kao i administrativne stručnosti. Upravo su ovo faktori o kojima ovisi i sama učinkovitost programiranja i izrada projektnih prijedloga, a posebno zbog promjene kriterija ocjenjivanja projektnih aplikacija koje su temeljem iskustava EU s donedavnim zemljama kandidatima dodatno izmijenjeni.

Na taj način one se pripremaju za upravljanje fondovima koji će im biti otvoreni kao državama članicama Unije. U tu svrhu ustrojavaju nacionalna tijela koja su zadužena za pojedine faze pripreme ili provedbe programa. Nacionalni koordinator pomoći (*National Aid Coordinator*) i Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje (*National Authorising Officer*) na čelu Nacionalnog fonda kroz koji Europska zajednica usmjerava financijska sredstva prema državi korisnici pretpristupnih programa, zajednički su prema Europskoj komisiji odgovorni za učinkovito i financijski ispravno upravljanje programima. Oni usko surađuju s provedbenim agencijama – Središnjom jedinicom za financiranje i ugovaranje zaduženom za provedbu PHARE programa, Agencijom za provedbu programa ISPA i Agencijom za provedbu programa SAPARD – koje su u direktnom kontaktu s krajnjim korisnicima.²⁰ Programi PHARE i ISPA

19

Delegacija Europske komisije ipak zadržava pravo prethodnog odobrenja, dok kod SAPARD sredstava gdje se izvještaj o korištenju sredstava prima naknadno.

20

Za decentralizirane projekte institucija zadužena za provedbu natječajnog postupka i sklapanje ugovora je središnja jedinica za financiranje i ugovaranje u Ministarstvu financija (CARDS + PHARE/ISPA) nakon akreditacije, dok za SAPARD program – Agencija za SAPARD koja će provoditi natječajnu proceduru nakon dobivene akreditacije od strane EK.

provode se prema načelu prethodne (*ex-ante*) kontrole, što znači da Europska komisija provjerava natječajne dokumente i provedbu natječajnog postupka, te odobrava sklapanje ugovora prije pokretanja projekta. U sustavu naknadne (*ex-post*) kontrole, prema kojem se provodi program SAPARD, navedene zadaće u potpunosti su prenijete na nacionalna tijela države korisnice programa, a Komisija zadržava pravo naknadnog nadzora svih administrativnih i financijskih postupaka, što program SAPARD čini istovjetnim modelu upravljanja fondovima koji su otvoreni na korištenje državama članicama Europske Unije.

Korist od stečenih konceptualnih znanja i vještina o pretpristupnim programima Europske Unije za Hrvatsku u ovom trenutku od iznimne su važnosti. Naime, znanja o upravljanju fondovima Europske Unije kao i vještine upravljanja projektnim ciklusima, moraju otvoriti jednu novu dimenziju u hrvatskome društvu, a to je prihvaćanje projektne kulture kao temelja budućeg razvoja unutar Europske Unije.

Zaključak

Na sastanku Europskog vijeća u Madridu još u prosincu 1995. godine, postavljen je jedan važan kriterij, kojeg treba zadovoljiti zemlja kandidat, a koji podrazumijeva jačanje administrativnih sposobnosti država kandidatkinja za članstvo. S obzirom na otvaranje pretpristupnih programa Europske Unije od iznimne je važnosti zadovoljiti ovaj kriterij kako bi se korištenje fondova i programa pomoći EU iskoristilo na najučinkovitiji način. Pod administrativnom sposobnošću podrazumijeva se postojanje odgovarajuće upravne stečevine Zajednice, kao i učinkovita međuinstitucionalna suradnja na svim razinama upravljanja. Kako bi na strukturiran način mogla pratiti napredak zemalja iz petog vala proširenja, te im pružiti odgovarajuću podršku u pretpristupnom razdoblju, Europska Unija je slijedom zaključaka Europskog vijeća iz Essena u prosincu 1994. godine i Europskog vijeća iz Luksemburga u prosincu 1997. godine, započela s definiranjem pretpristupnih strategija za grupu država ili pojedinačne države koje imaju status kandidatkinja za članstvo u Europskoj Uniji. Pretpristupna strategija sadrži slijedeće elemente:

- Europske sporazume (*Europe Agreements*) koje su države kandidatkinje u obliku bilateralnog ugovora sklopile s Europskim zajednicama i njenim državama članicama;
- Pretpristupna partnerstva (*Accession Partnerships*) kojima je Europska komisija odredila kratkoročne i srednjoročne prioritete u procesu prilagodbe pravnom i gospodarskom sustavu Europske Unije. Kao odgovor na Pretpristupno partnerstvo, država kandidatkinja izrađuje Nacionalni program usvajanja pravne stečevine Zajednice (*National Programme for the Adoption of the Acquis – NPAA*) u kojem se na godišnjoj osno-

vi planira ispunjavanje srednjoročnih i kratkoročnih ciljeva i provedbenim planovima se pridružuju potrebni financijski iznosi;

- Sudjelovanje u Programima Europske zajednice i radu Agencija Zajednice;
- Korištenju pretpristupne pomoći kroz tri instrumenta: PHARE, ISPA i SAPARD.

Slijedom stjecanja statusa kandidata za članstvo u EU u lipnju 2004. godine, Hrvatska nakon donošenja Pretpristupne strategije od strane Europske komisije 6. listopada 2004. godine postaje korisnicom tri pretpristupna financijska instrumenta: PHARE, ISPA te SAPARD. Istim su se sredstvima koristile današnje nove članice EU, kao i današnje zemlje kandidati (Rumunjska, Bugarska i Turska). Ovdje treba naglasiti da je u razdoblju od 2001.-2004. (do usvajanja pretpristupne pomoći za Hrvatsku), CARDS bio glavni kanal pomoći EU Hrvatskoj, a osnovni mu je cilj bio potpora Hrvatskoj u aktivnom sudjelovanju u procesu stabilizacije i pridruživanja, u skladu s potpisanim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Republika Hrvatska danas u statusu kandidata ima mogućnost korištenja programa pomoći EU kojima se zamjenjuje dosadašnji program pomoći CARDS.

Europska komisija je krajem rujna 2004. godine utvrdila iznose PHARE, ISPA i SAPARD fondova koji Hrvatskoj otvaraju mogućnost korištenja određenih financijskih sredstava. Za 2005. godinu Hrvatska će moći koristiti najviše 105 mil. eura i to 80 mil. eura za PHARE i 25 mil. eura za ISPA, a u 2006. ukupno 140 mil. eura i to 80 mil. eura za PHARE, 35 mil. eura za ISPA i 25 mil. eura za SAPARD.²¹ U realnom sagledavanju pripremljenosti Hrvatske za korištenje pretpristupnih programa, treba istaknuti kako je u pripremi reforma pretpristupne politike koja čitavom procesu daje novu dimenziju. Naime, od 2007. godine predviđa se otvaranje Pretpristupnog instrumenta (*Instrument for Pre-accession – IPA*) koji zamjenjuje postojeće programe PHARE, ISPA SAPARD i CARDS. Predviđa se da bi ovaj instrument koristile države sa statusom kandidatkinje ili potencijalne kandidatkinje u područjima institucionalnog razvoja, regionalne i prekogranične suradnje, razvoja ljudskih potencijala i ruralnog razvoja.

Kada je u pitanju PHARE program mogli bismo reći da je pripremna faza za njegovo korištenje u završnoj fazi. Naime, u Hrvatskoj su tijela državne uprave već izradila niz projektnih prijedloga za koje će predstavnici Europske komisije i zemalja članica odlučivati u listopadu, gdje će projekti koji ne budu odobreni u okviru proračuna za 2005. ipak ući u bazu projekata i biti pripremljeni za sljedeću godinu. Pripremna faza također podrazumijeva i osnivanje potrebne institucije provedbe, imenovanje dužnosnika koji će projektima upravljati, te predaju zahtjeva za akreditacijom decentraliziranog sustava provedbe PHARE programa. Ono što je iznimno važno jest izrada Nacionalnog razvojnog plana kao budućeg programskog temelja za sheme socijalne

21

M. Granić, N. Mimica, A. Babić, S. Grgić, *Europski fondovi za Hrvatsku*, Zagreb, 2005., str. 14.

i gospodarske kohezije, te formiranje mehanizama nadzora. O financiranju ISPA programa također će se na jesen odlučivati do kada će Hrvatska predložiti nekoliko projekata iz područja otpada, željeznica i otpadnih voda.

Pripreme za pretpristupne programe pretpostavljaju niz aktivnosti koje predstavljaju izazove za javni sektor, a to se prvenstveno odnosi na uspostavu institucionalnog okvira, višegodišnjeg planiranja aktivnosti i sredstava, te konkretnog jačanja provedbenih tijela i obuke kadrova.

Temeljem postojećeg iskustva u radu s Inicijativom Interreg važno je istaknuti njene ciljeve koji se odnose na teritorijalnu integraciju putem prekogranične, transnacionalne i međuregionalne suradnje, stvaranje mreža suradnje, korištenje iskustva europskih regija, te izradi zajedničkih razvojnih strategija koje Hrvatskoj, zbog važnosti njena geopolitičkog položaja, mogu biti samo prednost u promicanju njezinih interesa.

Da je Hrvatska postigla zamjetnu razvijenost i pripremljenost za pristup u članstvo EU ukazuje i činjenica da su iznosi predviđeni za Hrvatsku znatno ispod proporcionalnih iznosa koje su mogle koristiti Bugarska ili Rumunjska, u čijem su slučaju bili predviđeni godišnji iznosi i do 300 mil. eura. Valja istaknuti važnost informativne razine javnosti o pretpristupnim fondovima u Hrvatskoj kako bi se moglo krenuti u stvaranje konkretnih projekata za korisnike javnog i privatnog sektora. Upravo su na tom području zemlje kandidatkinje imale prave probleme u identifikaciji vlastitih potreba koje se mogu financirati iz fondova EU-a te je u ovom trenutku najvažnije ne dozvoliti nisku razinu iskoristivosti pretpristupnih fondova.

Literatura

- European Commission – *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Financial Perspective 2008-2013* – COM (2004)487 final, 14.7.2004, Brussels.
- European Commission – *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, SAPARD Annual report – Year 2002* – COM (2003)582 final, 7.10.2003, Brussels.
- M. Granić, N. Mimica, A. Babić, S. Grgić, *Europski fondovi za Hrvatsku*, Europski pokret, 2005.
- European Commission, Directorate General for Budget – *European Union Public Finance* – Office for Official Publications of the European Communities, 2002.
- Privredni vjesnik, srpanj, 2005.

Internet stranice

The Phare 2000 Review: Strengthening Preparations for Membership C(2000) 3103/2 http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/pdf/phare_ispa_sapard_en.pdf

ISPA Council regulation (EC) 1267/1999 of 21 June 1999 <http://www.oecd.org/dataoecd/26/14/2076085.pdf>

SAPARD Council regulation (EC) 1268/1999 of 21 June 1999 http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/1_161/1_16119990626en00870093.pdf

Summary

The Author analyzes the opening of new preaccession funds for Croatia as the candidate country for the EU membership, which presents a new challenge in preparation for their use. The candidate status has opened a new preaccession funds for Croatia – PHARE, ISPA, SAPARD, which present the clear developing projects, but at the same time the development of all necessary preconditions for their use.

The importance of the three programs – ISPA, SAPARD and PHARE is based on the fact that it prepares future members for cohesive policy of the EU, which takes care for balanced economical and social development in the EU. The principles of the use of this funds request a strong institutional capability of a candidate country, which presents a problem thanks to generally limited and strategic capacities, where the national level of candidate countries presents a key point in creation and developing of the projects. The new funds present the test of a real organizational, administrative and financial capability for Croatia to expect a European way of support for development.