

Utrka je u toku

Plasman BiH u balkanskoj regati?



Ovaj projekat je podržala Vlada Velike Britanije. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno službene stavove Vlade Velike Britanije.

www.dobri-susjedi.org



British Embassy
Sarajevo



Utrka je u toku

Plasman BiH u balkanskoj regati?

Sadržaj

Uvod	4
Entuzijazam koji blijedi	5
Trka nemirnim vodama	9
Tragovi koje treba slijediti	12
Dalje upute	14

Sarajevo, april 2012

Uvod

Kada iz susjedne Bosne i Hercegovine uđe u Hrvatsku, prvo što putnik primijeti jest da više nema plastičnih kesa koje vjetar diže uz cestu, niti platičnih boce razbacanih pokraj ceste. To je izravan rezultat posla koji su hrvatske vlasti obavile na polju upravljanja otpadom u sklopu procesa pridruživanja.¹ Ne tako davno, stvari su bile mnogo drugačije. Mnogi bi se čak iznenadili podatkom da je Bosna i Hercegovina, trenutno jedina zemlja zapadnog Balkana² koja se još nije prijavila za status kandidata za pridruživanje EU, usvojila strategiju upravljanja otpadom kompatibilnu sa EU standardima puno prije nego Hrvatska. Kako je onda Bosna još uvijek u početnoj fazi pridruživanja, dok je Hrvatska u međuvremenu uspjela završiti cijeli proces?

Odgovor na to pitanje prilično je jednostavan – osiguravši politički ambijent u kojem su se državni službenici mogli fokusirati na provođenjsvih neophodnih tehničkih propisa.

U ovom tekstu ispitujemo napredak koji su dvije zemlje ostvarile na polju upravljanja čvrstim otpadom, što je oblast koja Europskoj Uniji trenutno predstavlja sve važniji prioritet.³ Zemljama zapadnog Balkana koje žele postati članice EU, poštivanje EU propisa na području upravljanja čvrstim otpadom je naročito težak zadatak. U bivšoj Jugoslaviji ta oblast nije bila dobro regulirana. Za upravljanje komunalnim otpadom bile su zadužene općine, a „zvanična“ općinska odlagališta u malom broju slučajeva bila su napravljena po bilo kakvim savremenim okolišnim standardima. Zbog toga su njene države sljednice „desetljećima bile opterećene problemom komunalnog otpada i 'upravljanja' njime, a 'upravljanje' se uglavnom sastojalo od odlaganja tog otpada na divljim deponijama“⁴

Najprije ćemo vidjeti ohrabrujući start Bosne i Hercegovine na tom putu, koji ju je, u odnosu na susjedne zemlje, čak doveo bliže Europi, ako ništa po pitanju upravljanja čvrstim otpadom. Približavanje Bosne EU standardima na polju upravljanja čvrstim otpadom promatramo u kontekstu političke opredijeljenosti da se nepokolebljivo korača prema EU integracijama, i gledamo kako je opadanje političke volje za provođenje neophodnih reformi usporilo napredak u tehničkim sektorima kao što je upravljanje čvrstim otpadom.

U drugom dijelu analiziramo slučaj Hrvatske. Vidjet ćemo da se, unatoč brojnim teškoćama, Hrvatska uspjela uskladiti sa EU propisima. Detaljno ispitujemo kako je postupala sa sektorom upravljanja čvrstim otpadom, i kako ga je razvijala i usklađivala sa EU standardima.

¹U julu 2005., Hrvatska je usvojila Pravilnik o ambalaži i ambalažnom otpadu, kojim se utvrđuju naknade za odlaganje ambalažnog otpada i naknade za vraćanje ambalaže u svrhu ponovne upotrebe i recikliranja. Recikliranje i odlaganje ambalažnog otpada se financira iz naknada koje plaćaju proizvođači otpada i uvoznici za proizvode koje nude na tržištu. Provođenje Pravilnika počelo je 2006. Za godinu dana, prikupljeno je 910 milion komada ambalažnog materijala, odnosno 78500 tona.

²Kosovo je, međutim, poseban slučaj, jer pet država-članica EU nije priznalo njegov suverenitet.

³Pitanja iz oblasti upravljanja čvrstim otpadom su u nadležnosti Opće uprave za okoliš.

⁴Strategija gospodarenja krutim otpadom u Republici Hrvatskoj, 2005

U zaključku donosimo popis konkretnih lekcija koje Bosna može izvući iz hrvatskog iskustva na putu pridruživanja Europskoj Uniji. Smatramo da se te lekcije mogu odmah primijeniti u Bosni, pošto nema razloga da se čekaju velike strukturalne ili ustavne promjene kako bi se napredak na putu ka EU nastavio, naročito u tehničkim oblastima poput zaštite okoliša, sigurnosti hrane, zaštite potrošača, itd.

Entuzijazam koji blijedi

Postdejtonska struktura BiH nije uvela velike promjene na polju upravljanja čvrstim otpadom u odnosu na mehanizme koji su postojali dok je ta zemlja još uvijek bila dio Jugoslavije. Iako su novonastali entiteti, RS i FBiH, dobili nadležnosti za pitanja okoliša⁵, uključujući tu i upravljanje otpadom. Međutim, i dalje je ustvari lokalna razina vlasti – gradovi ili općine – bila zadužena za upravljanje otpadom. I na tom nivou su se jednostavno nastavile provoditi prakse naslijeđene od SFRJ – korištenje nesanitarnih lokalnih deponija. U zemlji nije bilo sanitarnih deponija za sigurno odlaganje, a nije postojala ni (nacionalna) strategija za rješavanje te situacije. Nekontrolirano odlaganje otpada za vrijeme rata u BiH (1992–1995) situaciju je učinilo još alarmantnijom, jer se u zemlji „nagomilalo smeće.”⁶

Svjesne uznemirujuće situacije, lokalne entitetske vlasti prihvatile su „Strategiju upravljanja čvrstim otpadom u Bosni i Hercegovini“, završenu 2000. godine, plaćenu sredstvima EU.⁷ BiH je bila prva zemlja u regiji koja je imala takvu strategiju. Iako niti jedna institucija u BiH nikad nije zvanično usvojila taj strateški dokument, 2003. godine, entiteti su osmislili i usvojili akcione planove za njegovu provedbu. Iste godine, entiteti su dobili zajam u iznosu od 26 miliona američkih dolara, koji su tražili od Svjetske banke, kako bi počeli provoditi Strategiju, i sami su sufinancirali projekat sa 20% sredstava.⁸ U strategiji je prepoznata činjenica da se EU standardi upravljanja otpadom ne mogu odmah implementirati, te da su postupne promjene jedini način da se to uradi. Detaljno se navode postupne promjene koje će se provoditi u narednih 20 godina, a kao prvi korak zamišljeno je usvajanje novog zakona o čvrstom otpadu, kojim bi se BiH obavezala na uvođenje i usvajanje EU standarda, politika i prakse.

Sadašnju taktiku po kojoj općine pojedinačno vrše odlaganje – kaže se u strategiji – zamijenilo bi do 16 regionalnih deponija, koje će biti održivije i ekonomičnije. Svaka od tih regionalnih deponija

⁵Državni nivo ima ograničene nadležnosti u sektoru zaštite okoliša. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTEO) zaduženo je za zadatke i aktivnosti u vezi sa izradom politike, osnovnih principa, koordinacijom aktivnosti i usklađivanjem planova entitetskih vlasti s jedne strane, i institucija na međunarodnom nivou s druge strane.

⁶Vesna Frančić, Svjetska banka, vođa projektnog tima za upravljanje čvrstim otpadom.

⁷Inicijativa je provedena u sklopu EU PHARE programa, koji je imao za cilj pomoći zemljama zapadnog Balkana u pripremanju za pridruživanje Europskoj uniji.

⁸Muris Hadžić, pomoćnik ministra, Ministarstvo okoliša i turizma FBiH, bivši vođa zajedničkog FBiH-RS tima za strategiju upravljanja čvrstim otpadom.

pokrivala bi nekoliko općina – što se naziva „područje prikupljanja”⁹ – a općine bi koordinirale putem međuopćinskih konglomerata – potpisujući međuopćinske sporazume i osnivajući međuopćinska vijeća.¹⁰ Činjenica da su neka područja prikupljanja obuhvatala općine iz oba entiteta¹¹ nije smatrana problemom. Nadalje, u cilju implementiranja Plana upravljanja čvrstim otpadom, entiteti su 2003. formirali jedinstven tim u čijem sastavu su bili stručnjaci iz FBiH i RS.¹²

Regionalne deponije bit će projektirane i radit će „po mnogo višim standardima, i na kraju će ispuniti sve propise iz EU direktive o deponijama.”¹³ Kako bi se omogućio ekonomičan transport i na minimum sveo utjecaj na sposobnost prikupljanja, predviđeno je uspostavljanje pretovarnih stanica, na kojima bi se otpad akumulirao i odvezio u većim količinama. Prema Strategiji, svaka općina u BiH imala bi svoju pretovarnu stanicu, ili više njih, a te stanice igrale bi višestruke uloge i postale centri za sigurno skladištenje opasnog i industrijskog otpada, te centri za sortiranje i skladištenje materijala koji se mogu reciklirati. „U roku od 10 godina, aktivnosti na čuvanju/sortiranju nekomunalnog i sličnog otpada bit će povjerene firmama specijaliziranim za prikupljanje i tretman otpada.”¹⁴

Sudeći prema poduzetim aktivnostima i interesu koji je zemlja pokazala, izgledalo je kao da je Bosna ozbiljna u namjeri da ostvari napredak na polju upravljanja čvrstim otpadom, što je rezultiralo dobrom suradnjom između FBiH i RS-a. Izvještaj o napretku BiH Europske komisije iz 2005., unatoč tome što se govori o ograničenom napretku na polju zaštite okoliša, prepoznao je poboljšanja u zakonodavnim pitanjima na polju upravljanja otpadom.¹⁵ „Važeći zakoni provode se u skladu sa Strategijom upravljanja otpadom. U 2005. godini, Federacija Bosne i Hercegovine usvojila je znatan broj provedbenih propisa u toj oblasti.”¹⁶

Ako pogledamo politički kontekst događanja u sektoru upravljanja čvrstim otpadom u BiH, jasno je da je otvaranje procesa stabilizacije i pridruživanja¹⁷ sa zemljama zapadnog Balkana predstavljalo važan dio ukupne dinamike. Da bi nastavila na ovom putu, BiH je prvo morala uraditi Studiju izvodivosti.

⁹Kako bi se osiguralo da regionalne deponije koriste najmanju moguću količinu komunalnih usluga, svako područje prikupljanja moralo bi obuhvatati najmanje 200 000 stanovnika u krugu od 50 km.

¹⁰Vijeća osnivaju općinske komunalne firme koje upravljaju deponijama, i u većini slučajeva prikupljanje i transport obavljaju različite državne ili privatne firme. Izuzeci su Sarajevo i Banja Luka, gdje postojeće komunalne firme obavljaju i prikupljanje i transport, te upravljaju regionalnim deponijama.

¹¹Jedan takav primjer imamo u općini Bijeljina, preciznije na regionalnoj sanitarnoj deponiji Brijesnica. Deponijom kompatibilnom sa EU standardima, izgrađenom sredstvima iz kredita Svjetske banke za projekat upravljanja čvrstim otpadom, upravlja EKODEP, javno komunalno poduzeće koje su 2005. osnovale tri općine iz RS-a i dvije iz FBiH kako bi upravljalo deponijom. U skladu sa brojem stanovnika, svaka od općina ima udio u vlasničkom kapitalu i odgovarajuću moć odlučivanja, ali i odgovarajuću financijsku odgovornost za rate kredita. Kako u široj oblasti nije postojalo adekvatno odlagalište otpada, pronalazak rješenja bio je cilj svih općina na području Bijeljine, bez obzira na to kojem entitetu su pripadale.

¹²Muris Hadžić iz Ministarstva okoliša FBiH, imenovan je na čelo tima 2003, dok je Sveto Cvijić, iz Ministarstvaprostornog planiranja, ekologije i građevinarstva RS imenovan za njegovog zamjenika. Tim su činili članovi iz oba entiteta. Na primjer, menadžer za nabavke bio je iz FBiH, financijski menadžer iz RS; isto je bilo sa inženjerima i drugim pomoćnim osobljem.

¹³Bosna i Hercegovina, Strategija upravljanja čvrstim otpadom, august 2000, EU PHARE

¹⁴Ibid.

¹⁵Bosna i Hercegovina, Izvještaj o napretku 2011, Radni dokument Komisije, Brisel, 2005.

¹⁶Ibid.

¹⁷Europska unija pokrenula je proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) sa Bosnom i Hercegovinom i drugim državama koje su bile u sastavu bivše Jugoslavije, te Albanijom, godine 1999. Proces predstavlja dugoročnu obavezu prema regionu, po pitanju političkih nastojanja i financijskih i ljudskih resursa. PSP je put ka sve tješnjoj vezi sa EU – zasnovanoj na poticajima i obavezama. On također predstavlja okvir za pregovore o pristupanju zemalja zapadnog Balkana EU sve do njihovog konačnog pristupanja.

Nakon početne, čisto deklarativne, posvećenosti EU integracijama koju su bosanskohercegovačke vlasti iskazale 1999.,¹⁸ bile su potrebne dvije godine da Bosna ispuni neophodne kriterije koje je postavila EU,¹⁹ kako bi počela sa izradom studije izvodivosti koja je imala za cilj utvrditi do koje je mjere Bosna i Hercegovina spremna započeti pregovore o stabilizaciji i pridruživanju²⁰. Međutim, opći izbori održani 2002. promijenili su dinamiku tog procesa u BiH. Gledano iz današnje perspektive, na tim izborima je uspostavljena jedna očito proeuropska koalicija. Novo Vijeće ministara uspjelo je pretvoriti prethodno prividnu podršku EU integracijama u konkretne akcije. Adnan Terzić, predsjedavajući Vijeća ministara u periodu od 2002. do 2006. se sjeća:

„EU nikada nije imali bolji instrument od SAP procesa – to je vrhunska mrkva. Kakve bi bile danas Bugarska i Rumunija da nije bilo SAP procesa. SAA je lijek za BiH.“²¹

Proces rada na Studiji izvodljivosti formalno je počeo u ožujku 2003. godine²², da bi već u studenome 2003. godine EU odobrila Studiju izvodljivosti koja je pokazala spremnost Bosne i Hercegovine (BiH) da poduzme sljedeće korake u procesu europskih integracija. Studija je identificirala 16 prioriteta reformskih koraka neophodnih za SAA, a u lipnju 2004. godine Europska unija prihvata Europsko partnerstvo s BiH.²³ Prioriteti EP su bili oni iz 16 prioriteta oblasti.²⁴

Kao odgovor na to, Vijeće ministara BiH napravilo je operativni plan sa malim budžetom i rokovima za poduzimanje koraka koji ni Bosnu približili Europskoj uniji. U praksi, ispunjavanje 16 prioriteta podrazumijevalo je stupanje na snagu četrdeset i jednog zakonskog i podzakonskog akta i uspostavljanje 27 novih institucija.²⁵ Ti naponi nagrađeni su u oktobru 2005., kada je komesar za proširenje Olli Rehn preporučio otvaranje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju sa BiH.²⁶

Jasno je da politička situaciju u BiH u to vrijeme nije bila lišena sitnih zastoja, ali je Vijeće ministara uspjelo stvoriti atmosferu u kojoj su pitanja tehničke naravi – kao što je upravljanje otpadom – bila prepuštena stručnjacima i tehnolozima. Po riječima tadašnjeg direktora Direkcije za europske integracije Osmana Topčagića: „Bio je to period entuzijazma.“ BiH je pokazala da je sposobna ostvarivati napredak u ispunjavanju tehničkih propisa koji imaju malo veze sa političkom strukturom zemlje-kandidata. Bez velikih, sveobuhvatnih ustavnih promjena, Bosna je uspjela ostvariti napredak na putu prema EU u naročito zahtjevnom, izrazito tehničkom sektoru kao što je upravljanje čvrstim otpadom.

¹⁸Vijeće ministara i Parlament BiH usvojili su rezoluciju o spremnosti ulaska u proces evropskih integracija 1999., što je bila prva manifestacija političke volje za harmoniziranje bh legislativa sa standardima EU.

¹⁹Godine 2000. Europska komisija uručila je „Mapu puta“ u kojoj je nabrojano 18 najhitnijih reformi koje zemlja mora provesti kako bi se uspela na iduću stepenicu u procesu europske integracije – početak Studije izvodivosti. Iako se smatralo da je to kratkoročni zadatak, povjerenik Europske komisije za vanjske poslove, Christopher Patten, tek je u septembru 2002. zvanično objavio odluku Europske komisije da je Bosna i Hercegovina „suštinski ispunila“ uvjete (njih 15 od 18) Mape puta.

²⁰Glavna komponenta Procesu stabilizacije i pridruživanje jeste zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji predstavlja dalekosežnu ugovornu obavezu između EU i svake od zemalja zapadnog Balkana, i podrazumijeva uzajamna prava i obaveze. SSP utjelovljuje europski izbor koji su napravile zemlje zapadnog Balkana i perspektivu članstva koju im nudi EU.

²¹Intervju sa Adnanom Terzićem, bivšim predsjedavajućim Vijeća ministara BiH.

²²U martu 2003., Europska komisija uručila je Vijeću ministara BiH upitnik sa 346 pitanja koja se tiču ekonomskog i političkog sistema BiH i drugih oblasti relevantnih za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

²³Odluka Vijeća od 14 juna 2004. o principima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Europskom partnerstvu sa Bosnom i Hercegovinom, Službeni list L 221, 22/06/2004 str. 0010 - 0016

²⁴Analiza razvoja principa uslovljenosti EU (EU Conditionality), Direkcija za evropske integracije BiH, Sarajevo, 2010.

²⁵Ibid.

²⁶Pregovori su zvanično započeti 25 novembra 2005. u Sarajevu.

Međutim, kada to uporedimo sa trenutnom situacijom, bosanska EU perspektiva danas se čini udaljenom, pošto su politički status quo i odsustvo diskusija o namjerama zemlje da se pridruži EU postali norma.²⁷ Bilo je potrebno 16 mjeseci nakon posljednjih općih izbora da se političke stranke samo dogovore oko formiranja Vijeća ministara, tokom kojih je „ukupni tempo reformi veoma ograničen.“²⁸ Niti 2012. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju nije ratificiran²⁹, a 26 prioriteta iz Evropskog partnerstva još uvijek nije ispunjeno.³⁰ Među tim prioritetima su i aktivnosti koje nisu političke, poput upravljanja otpadom.³¹

Trenutni politički zastoj zaista se odrazio na BiH projekat upravljanja čvrstim otpadom.³² Unatoč prvoj fazi, vrijednoj 26 miliona USD, a koju je Svjetska banka označila kao uspjeh, BiH nije uspjela implementirati Plan upravljanja čvrstim otpadom. Do 2012., samo šest od 16 sanitarnih regionalnih deponija je završeno, a još dvije³³ se grade. Pretovarne stanice su rijetkost, a vrlo mali broj općina uopće razmišlja o njihovoj izgradnji.

Zatvaranje svih divljih deponija, kao i zatvaranje „zvaničnih“ ali nesanitarnih, također je definirano kao prioritet u Strategiji. Tako je entitetskim zakonima o upravljanju otpadom³⁴ iz 2002. (RS) i 2003. (FBiH) propisano da se općinske deponije zatvore do 2008. godine, kada je rok pomjeren za 2012., te da se mogu koristiti samo sanitarne regionalne deponije. Međutim, trenutno je u funkciji još 75 općinskih deponija, od čega je 25 registrirano u RS-u, a 50 u FBiH, a od tog broja samo ih je nekolicina kategorizirano kao sanitarne ili makar kontrolirane deponije.³⁵

Nadalje, Bosna nikad nije ažurirala Strategiju upravljanja čvrstim otpadom iz 2000, ali je podigla još jedan kredit u Svjetskoj banci. Ukupno je 2008. godine odobreno 40 miliona dolara za drugu fazu Programa upravljanja čvrstim otpadom. Cilj projekta bio je završetak izgradnje 10–12 deponija do kraja druge kreditne faze 2014.³⁶ Došlo je do jedne značajne promjene u odnosu na prvu fazu programa – entiteti ga sada provode odvojeno. Danas svaki entitet ima svoj projektni tim, a

²⁷Nakon općih izbora 2010, bilo je potrebno preko godinu dana da se formira vlast. Bosna je izgubila dragocjeno vrijeme u procesu pristupanja EU, pošto za to vrijeme nije ostvaren nikakav napredak.

²⁸Ključni nalazi iz Izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine iz 2011, <http://europa.eu>

²⁹SSP regulira odnose između BiH i EU u skladu sa tri stuba Unije – Europska zajednica, ekonomske politike i zajedničko tržište, Zajednička vanjska i sigurnosna politika, te Pravosuđe i unutarnji poslovi. BiH je potpisala SSP sa EU 16 juna 2008., a Sporazum je zadnja ratificirala Francuska, u februaru 2011. Međutim, SSP još uvijek nije stupio na snagu. Trebao je stupiti na snagu u roku od 40 dana, ali je to zamrznuto jer se BiH nije pridržavala prethodnih obaveza. U obaveze koje BiH mora ispuniti da bi SSP stupio na snagu spadaju usvajanje zakona o državnoj pomoći i provođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić-Finci protiv Bosne i Hercegovine što zahtijeva amandman na Ustav. Bez ustavne promjene i preuređenja vlasti, zemlja se ne može posvetiti imperativima SSP-a.

³⁰Po mišljenju vlasti u RS-u, problem je prijenos nadležnosti sa entiteta na državni nivo. Oni smatraju SPP ugovorom, koji je obavezujući, dok je Europsko partnerstvo „lista prijedloga“ i ne podrazumijeva nekritičko prihvatanje svih preporuka sadržanih u njemu. Preporučivši osnivanje Državne agencije za okoliš, Europsko partnerstvo nameće rješenje odozgo, čemu se vlasti u RS-u snažno protive.

³¹Mladen Ivanić, predsjednik PDP-a, u intervjuu za Dnevni avaz: „BiH sporo ispunjava prioritete iz Evropskog partnerstva“, 21 decembar, 2012.

³²Vesna Frančić, Svjetska banka, vođa projektnog tima za upravljanje čvrstim otpadom.

³³Mostar i Bihać, koji će koristiti sredstva iz druge faze.

³⁴EU CARDS program pomogao je u pripremi okolišnih zakona na entitetskom nivou. CARDS je bio glavni instrument EU finansijske pomoći zapadnom Balkanu. Godine 2001. taj program počeo je raditi po vlastitim propisima.

³⁵UNECE, 2nd Environmental Performance Review: Bosnia and Herzegovina. United Nations, New York and Geneva, 2011.

³⁶Vesna Frančić, Svjetska banka, vođa projektnog tima za upravljanje čvrstim otpadom.

sredstvima upravljaju odvojeno – RS ima 18, a FBiH 22 miliona. Zbog politike, projekat se sada vodi na dvije strane.³⁷

Ne samo da entiteti više ne rade skupa, već imaju i različite vizije šta treba da se desi sa bosanskohercegovačkom strategijom. Pozicija FBiH je da je strategija i dalje relevantna, te da je 16 deponija optimalno rješenje za BiH.³⁸ RS smatra da bi je trebalo ažurirati na način da se razmotri drugačiji modeli zbrinjavanja otpada – poput spalionica, reciklažnih centara, i sl., obzirom da velika razućdenost stanovništva u većini općina predstavlja problem finansijske održivosti deponija.³⁹

Rezultat takve situacije je vrlo malo napretka na području upravljanja otpadom. I dalje se čeka razvoj infrastrukture za upravljanje otpadom. U entitetima ne postoje organizacije za povrat ambalažnog otpada neophodne za provedbu produžene odgovornosti proizvođača. Nedostatak koordinacije u implementiranju sistema upravljanja ambalažnim otpadom i dalje je razlog za zabrinutost. Ulaganja u upravljanje otpadom su nedovoljna. Nisu poduzeti praktični koraci na uspostavljanju sistema za povrat i reciklažu drugih tokova otpada. Kapaciteti za upravljanje industrijskim i opasnim otpadom su ograničeni.⁴⁰

Dok BiH od 2006. puže u političkoj kaljuži koja je slabila orijentaciju i posvećenost reformama i EU integracijama, njen zapadni susjed Hrvatska naporno radi na prilagođavanju države i društva Uniji, te je obilježio kraj dugog i teškog procesa pristupanja EU u junu 2011. Hrvatska trenutno čeka na ozvaničavanje svog članstva u EU koje će početi 1. jula 2013.

Trka nemirnim vodama

Nedugo nakon što je Hrvatska 2003. podnijela zahtjev za članstvo u EU, Europska komisija (EC) objavila je Mišljenje – *Avis*⁴¹ – o spremnosti Hrvatske za proces. U tom dokumentu, Komisija je primijetila da situacija na polju zaštite okoliša nije bila zadovoljavajuća. Neki zakoni jesu postojali, ali nisu bili praćeni praktičnim mjerama. Zaključak je bio da su Hrvatskoj bili potrebni „znatni i kontinuirani naponi ” kako bi oblast zaštite okoliša uskladila sa propisima iz pravne stečevine EU. To

³⁷Muris Hadžić, pomoćnik ministra, Ministarstvo okoliša i turizma FBiH, bivši vođa zajedničkog FBiH-RS tima za strategiju upravljanja čvrstim otpadom.

³⁸Ibid.

³⁹Po riječima Svjetlane Radusin, pomoćnice ministra za ekologiju pri Ministarstvu prostornog planiranja, građevinarstva i ekologije Republike Srpske, da bi deponija bila održiva, područje prikupljanja treba opsluživati najmanje 250.000 do 300.000 ljudi, a većina općina u RS-u imaju puno manje stanovnika.

⁴⁰Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2011, Radni dokument Komisije, Brisel, 2011.

⁴¹Na osnovu analize odgovora na Upitnik Evropske komisije i drugih relevantnih podataka, Europska komisija iznijela je pozitivno mišljenje (*Avis*) o kandidaturi Hrvatske za punopravno članstvo u EU, i preporučila je Europskom vijećuda joj odobri status kandidata i otvori pregovore. *Avis* za Hrvatsku objavljen je u aprilu 2004. Podijeljen je u pet dijelova. Prvi opisuje odnose između EU i Hrvatske, drugi je analiza stanja po pitanju političkih uvjeta koje je spomenulo Europsko vijeće, uključujući ispunjavanje uvjetovanosti iz SSP-a, treći procjenjuje stanje i izgledu u Hrvatskoj po pitanju ekonomskih uvjeta koje spominje Europsko vijeće, a četvrti se bavi pitanjem kapaciteta Hrvatske za prihvatanje obaveza koje nosi članstvo. U zadnjem dijelu data je opća procjena stanja i izgleda u Hrvatskoj po pitanju uvjeta za članstvo u EU i preporuka koje se tiču pristupnih pregovora.

na jeziku Komisije znači da je Hrvatska bila daleko od usklađenosti sa EU standardima. Na polju zaštite okoliša, upravljanje otpadom predstavljalo je područje na kojem je Komisija identificirala najviše teškoća. „Ne samo da pravni okvir treba uskladiti sa EU propisima i standardima, već se ni postojeći hrvatski propisi još uvijek ne provode.“⁴² Rečeno je da „taj sektor predstavlja veliki izazov za Hrvatsku“ te je hrvatskim vlastima savjetovano da usvoje plan upravljanja otpadom.

Planiranje upravljanja otpadom je temelj svake nacionalne, regionalne ili lokalne politike upravljanja otpadom, a njegovu izradu propisuje EU legislativa o otpadu. Izrada plana omogućuje sagledavanje postojećeg stanja, definiranje ciljeva koji se moraju ispuniti u budućnosti, formuliranje odgovarajućih strategija i identificiranje neophodnih sredstava za implementaciju.⁴³ Nacionalni planovi trebaju postaviti strateške ciljeve, a regionalni i lokalni bi trebali biti detaljniji i praktičniji.⁴⁴ Kako bi se uspješno proveo zamišljeni program upravljanja otpadom, mora postojati izvrsna koordinacija među različitim nivoima vlasti i među regijama.

Iako ima puno jednostavniji ustroj države nego BiH, Hrvatskoj je to predstavljalo težak zadatak. U Hrvatskoj, „pitanja upravljanja otpadom rješavaju se na svim administrativnim nivoima (nacionalnom, regionalnom, lokalnom, i na nivou zajednice) u gotovo svim segmentima privrede i proizvodnje, u sferi potrošnje i u svakodnevnom životu, te je otud uključen velik broj sudionika.“⁴⁵ Nemoguće je precijeniti važnost strateškog plana za koordiniranje svih tih aktera. Nakon objave pozitivnog Avisa, kojim je Hrvatskoj odobren status kandidata, Europska komisija izradila je 2004. Eurposko partnerstvo (EP) za Hrvatsku. Kako je EP za BiH predstavljalo kopiju prioriteta postavljenih u Studiji izvodivosti, hrvatski EP istakao je prioritete koji proistječu iz avisa za Hrvatsku. Jedan od četiri kratkoročna prioriteta EP-a za Hrvatsku osvrnuo se na sektor upravljanja otpadom na vrlo jasan i konkretan način: „**Usvojite plan upravljanja otpadom i počnite ga implementirati.**“

Nakon ove kratke i jasne preporuke koje proistječe iz Avisa, hrvatske vlasti su izvršile rigoroznu procjenu svog sektora upravljanja otpadom, a nalazi su bili daleko od zadovoljavajućih: postojalo je preko 3000 divljih deponija u cijelom zemlji, nisu postojala odlagališta za opasni otpad, te su gotovo sve vrste otpada bile odlagane na gotovo svim deponijama u Hrvatskoj, koja je proizvodila oko 1,2 miliona tona otpada, od čega je zanemariva količina reciklirana. Pored toga, postojale su 252 registrirane nesanitarne deponije, od kojih je samo 25 bilo legalno 2005. godine, a nekih 172 bile su sanirane ili zatvorene. Također su identificirani sljedeći problemi: nedovoljna svijes o pravnim licima koja su odgovorna za otpad koji stvaraju, nedovoljno znanje o trendovima i praksama u oblasti upravljanja otpadom koje se trenutno primjenjuju u EU, loša primjena tržišnih principa, nedovoljno korištenje principa „zagađivač plaća“,⁴⁶ itd.

⁴²Mišljenje Europske komisije o zahtjevu Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji, 2004

⁴³Web stranica Opće uprave za okoliš pri Europskoj komisiji: <http://ec.europa.eu/environment/waste/plans/index.htm>

⁴⁴Maria Christopher, Wenke Hansen i Maic Verbuechel. "EU Waste Policy and Challenges for Regional and Local Authorities: Background Paper for the Seminar on Household Waste Management "Capacity Building on European Community's Environmental Policy." Ecologic, Institute for International and European Environmental Policy, decembar 2002.

⁴⁵Strategija gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj, 2005.

⁴⁶Taj princip nalaže da zagađivači snose ukupan trošak upravljanja otpadom, uključujući usvajanje preventivnih mjera i eliminiranje štete prouzročene njihovim aktivnostima.

Procjena hrvatskog sektora upravljanja otpadom pokazala je očitu potrebu za djelovanjem. Kako bi se koordinirano djelovalo, Strategija gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj⁴⁷ bila je spremna u oktobru 2005. Njome je upravljanje otpadom definirano kao nacionalni prioritet. Strategija je krenula od procjene stanja i vizije odgovarajućeg sistema upravljanja otpadom, te je definirala ciljeve i prijedloge mjera za njihovu postupnu implementaciju do 2025. Prema Strategiji, bio bi izgrađen 21 regionalni centar za upravljanje otpadom⁴⁸ i uspostavljeno oko 25 pretovarnih stanica. Predviđeno je zatvaranje svih deponija na otocima i transport tamo prikupljenog otpada do odabranih luka. Razvoj mreže od oko 3000 punktova za odvojeno prikupljanje otpada i oko 100 punktova za recikliranje definiran je kao jedan od načina da se poboljša cjelokupni sistem upravljanja otpadom.⁴⁹

Iako je Strategija, njeno usvajanje i provedba, predstavljala EU prioritet koji je proizilazio kako iz pravne stečevine EU tako i iz Europskog partnerstva, Hrvati su brzo shvatili da su to „stvari koje moramo činiti radi sebe, ne radi EU. Reforme treba provesti bez obzira na EU. EU je tu samo da ubrza cijeli proces.“⁵⁰ Hrvatska vlast shvatila je da Hrvatska poboljšanjem svog ekološkog statusa prije svega poboljšava uvjete za ljudsko zdravlje. Odgovarajuće upravljanje otpadom je glavni preduvjet za uklanjanje rizika od raznih bolesti, ali i doprinosi u velikoj mjeri poboljšanju kvaliteta života.⁵¹

Rehabilitacija zvaničnih, ali nesanitarnih, deponija počela je već 2004. Nakon uvođenja depozitnog modela upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom 2005., Hrvatska je značajno poboljšala odvojeno prikupljanje. Tokom 2005. i 2006., uspostavljen je sistem upravljanja posebnim otpadom⁵² koji je odmah polučio izvrsne rezultate kako u zaštiti okoliša tako i u razvoju privrede. Hrvatska je općenito uzevši dobro napredovala. Već je postojalo 26 zakonskih i podzakonskih akata koji su regulirali oblast upravljanja otpadom. Prije 2004 bila su samo četiri⁵³. Od 2006. do 2008.,⁵⁴ Hrvatska je prilagodila svoje zakone o upravljanju otpadom kako bi ih uskladila sa pravnom stečevinom EU. Do 2008. Hrvatska je bila u potpunosti usklađena⁵⁵ sa EU propisima u oblasti upravljanja otpadom.

Međutim, potpuna usklađenost sa pravnom stečevinom nije značila da je Hrvatska ispunila neophodne zadatke. Ako je Strategija predstavljala prvi korak u usklađivanju Hrvatske sa EU standardima u upravljanju otpadom, drugi, gigantski korak bila je njena provedba. Po riječima Tonija Vidana iz hrvatske ekološke nevladine organizacije „Zelena akcija“, veliki šok koji je administracija doživjela desio se kada su shvatili da evropska komisija smatra da nije dovoljno samo usvojiti zakone, nego je još važnije primjenjivati ih:

⁴⁷Taj dugoročni strateški dokument podrazumijeva rigorozne procjene trenutnog stanja u upravljanju otpadom, strateške i kvantitativne ciljeve i mjere za njihovo ispunjavanje, smjernice, evaluaciju ulaganja i izvora finansiranja.

⁴⁸Strategijom je predviđena izgradnja županijskih centara. Centri će sadržavati opću infrastrukturu i zgrade, poligon za reciklažu za prijem separiranih frakcija i otpada koji isporučuju razni proizvođači otpada (pravnalica, domaćinstva), strojeve za pred-tretman, odvajanje sekundarnih sirovina i recikliranje, pogone za pravljenje komposta, termičku obradu otpada, mehaničko-biološku obradu, korištenje biogasa za proizvodnju energije, itd.

⁴⁹Strategijagospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj, 2005

⁵⁰ Intervju sa Mirom Medić, Načelnicom Odjela za EU pri hrvatskom Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, članicom Radne skupine za Poglavlje okoliš.

⁵¹Višnja Samardžija i Alan Dukes, Communicating Integration Impact in Croatia and Ireland, 2008

⁵² Ambalaža i ambalažni otpad, otpadne gume, otpadna ulja, otpadne baterije i akumulatori.

⁵³Tri zakona su usvojena 2004. i još tri 2005. Zatim je 2006. i u prvim mjesecima 2007., usvojeno nekih 12 zakonskih i podzakonskih akata, a još četiri su bila u proceduri, i usvojena su kasnije te godine. Spisak zakonskih i podzakonskih akata sa datumima usvajanja nalazi se u Planu gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2007. do 2015., usvojenom 19 jula 2007.

⁵⁴Svake godine, počevši od 2004., hrvatska Vlada pripremala je plan transponiranja pravne stečevine EU u hrvatsko zakonodavstvo. Ti planovi nazivaju se Nacionalni program za prodruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji i mogu se naći na web stranici hrvatskog Ministarstva spoljnih poslova.

⁵⁵Osim nove Okvirne direktive o otpadu 2008/98/EC

“Obzirom na to, mislim da će i druge zemlje u regiji, i BiH, trebati učiniti jedan veliki iskorak u načinu na koji se državne institucije ponašaju – zakoni se doživljavaju kao neka formalnost koja se radi manje više zbog ispunavanja uvjeta. Ono gdje se onda zakazuje je implementacija tog zakonodavstva. Provedba zakona je vjerovatno najpozitivnija reforma na koju je hrvatska administracija bila prisiljena zbog procesa pridruživanja.”

Kako bi se omogućila neometana provedba predviđenih propisa, dokument Strategije gospodarenja krutim otpadom ažuriran je 2007., kada je objavljen Plan gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj 2007–2015⁵⁶ kojim su uspostavljeni prioriteti za postizanje ciljeva u datum roku definiranih na osnovu Strategije. Do otvaranja zvaničnih pregovora, Hrvatska je imala dobru predodžbu o tome gdje se nalazi i šta se još mora uraditi kako bi se ispunili kriteriji vezani za okoliš. Kao rezultat toga, uspjela je provesti sve neophodne mjere i zatvoriti pregovore o poglavlju koje se odnosi na okoliš tokom 2010. Dotad je Europska komisija već pohvalila hrvatski napredak na polju zakonodavstva vezanog za upravljanje otpadom, ali i za izmjene i dopune Plana gospodarenja otpadom sa ciljem poboljšanja finansiranja i provođenja aktivnosti usmjerenih na rješavanje postojećih deponija i izgradnju novih centara za gospodarenje otpadom.”

Pošto je 2011. završila pregovore o pristupanju, Hrvatska će postati 28. država-članica EU 2013., ali to ne znači da je posao završen. Ipak će morati uložiti značajne resurse i vrijeme kako bi završila implementaciju Strategije gospodarenja otpadom iz 2005. Prema Strategiji, „*obim financiranja neophodnog za realizaciju Strategije u narednih 20 godina procijenjuje se na 3,25 milijardi eura.*”⁵⁷ A to bi pokrilo samo troškove upravljanja otpadom.⁵⁸ Od procijenjene sume od 3,25 milijardi eura, Hrvatska je potrošila 390 miliona do trenutka izrade pregovaračke pozicije, od čega je 200 miliona eura⁵⁹ dala sama Hrvatska. To su, dakako, skupi projekti, ali predstavljaju tek dijelić troškova koje će Hrvatska imati kako bi u potpunosti implementirala Strategiju gospodarenja otpadom. Najveći dio ulaganja uslijedit će nakon što se Hrvatska pridruži Europskoj uniji i stekne pristup pristupnim fondovima i povoljnijim kreditima,⁶⁰ što će olakšati teret tih ulaganja.⁶¹

Tragovi koje treba slijediti

Hrvatska je upravo završila jedan od najskupljih i najzahtjevnijih pristupnih procesa svih vremena. Osim toga, to se desilo dok je Europa već mučilo nešto što su mnogi analitičari nazvali „zamorom od

⁵⁶ Ovim planom je dodatno učvršćen koncept fokusiran na izbjegavanje stvaranja otpada, povećanje povrata i korištenje u proizvodnji energije, reduciranje količina materijala za konačno odlaganje, što za posljedicu ima smanjenje rizika po okoliš, klimu i ljudsko zdravlje.

⁵⁷ Strategija gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj, 2005

⁵⁸ U Izvještaju o screeningu (2007) samo troškovi usklađivanja sa Okvirnom direktivom o vodama procijenjeni su na 5 milijardi eura

⁵⁹ Vidjeti EOP-IPA.

⁶⁰ Intervjusa Borisom Vujčićem, zamjenikom glavnog pregovarača i članom Pregovaračke skupine zadužene za poglavlja Slobodno kretanje kapitala, Financijske usluge, Ekonomska i monetarna unija.

⁶¹ Među najtežima je izgradnja centara za upravljanje otpadom u Hrvatskoj, najprije zbog velikih troškova izgradnje. Međutim, Hrvatska je pametno iskoristila pregovore i uspjela je odgoditi većinu troškova provedbe Strategije. Tu konkretnu obavezu Hrvatska mora ispuniti do 31. decembra 2018. prema dogovoru sa EU, kojim je Hrvatskoj odobren traženi prijelazni period.

proširenja". Taj zamor uslijedio je nakon vala proširenja koji se često naziva „velikim praskom.“⁶² To proširenje smatra se „najvećim procesom neposrednog upravljanja u savremenoj političkoj povijesti.“⁶³ Ukupno se 12 zemalja pridružilo EU u jednom valu; nekolicina njih uspjela je „glatko se provući u određenim sektorima“⁶⁴ i postati članicama EU bez potpune implementacije neophodnih EU standarda. Poznata kao „karavanski pristup,“ ova politika omogućila je manje naprednim zemljama – poput Rumunije i Bugarske – da se pridruže EU više na osnovu svog geografskog položaja nego na osnovu stvarne spremnosti za pristupanje Uniji. Međutim, to su nuspojave „karavana“ koje bi dugoročno mogle naštetiti vjerodostojnosti budućih pristupnih procesa, kao i zemljama-kandidatima, koje, na kraju krajeva, imaju najveću korist od reformi koje zahtijeva EU.

„Niti jedna zemlja neće se pridružiti EU prije nego što 100% za to bude spremna“⁶⁵ bila je jedna od lekcija naučenih tokom posljednjeg karavana koji su zemlje Balkana propustile. Karavan je, početkom ovog stoljeća, zamijenjen „principom regate“⁶⁶ koji omogućuje naprednijim zemljama da napreduju na putu ka članstvu u EU bez čekanja na inertne susjede da se pokrenu. Iako je regionalna suradnja važan dio procesa stabilizacije i pridruživanja, hrvatski slučaj jasno pokazuje da kad se radi o proširenju na Balkan, svaka zemlja-kandidat trebala bi napredovati onoliko brzo koliko joj to njene pretpristupne pripreme dozvoljavaju. Svaka zemlja se pridružuje kada i ako u potpunosti ispuni kriterije iz Kopenhagena.⁶⁷ Za Hrvatsku to je značilo promjenu pravila igre, i da se neće imati na koga ugledati.

Mada zaostaje za svojim zapadnim susjedom, BiH je sada u poziciji da proučava i koristi hrvatsko iskustvo i postane vještija u izbjegavanju teškoća i prepreka koje mogu usporiti ili blokirati proces.

„Hrvatsko iskustvo može biti od velike koristi za BiH jer je proces za Hrvatsku bio nešto drukčiji, kompleksniji, rekla bih, zahtjevniji, u poređenju sa zadnjim valom proširenja, a i zato što dijelimo zajedničku povijest. Na kraju krajeva, sistemi koje smo nekad uspostavili bili su u velikoj mjeri slični.“⁶⁸

Iako se „princip karavana“ pokazao kao koristan za Bosnu u nekoliko navrata, sada, kada regionalna stabilnost više ne predstavlja problem,⁶⁹ zamijenio ga je progresivniji „princip regate“. Mada je Bosna imala koristi od napretka zemalja u regionu, tu praksu EU više neće tolerirati u kasnijim fazama procesa – u koracima koji slijede nakon stjecanja statusa kandidata. Suština procesa je da se pokaže posvećenost mijenjanju zemlje u skladu sa EU zakonodavstvom i praksom. BiH bi trebala ozbiljno

⁶² Ambrose Evans-Pritchard: "EU Ready for Big Bang Enlargement," The Telegraph, 19 novembar 2002.

⁶³ Summa Timo, "The EU's Fifth Enlargement – Lessons Learned," Fellow Program, Harvard University, Cambridge, 2008

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ralitsa Kovacheva, "Croatia in the EU: Lessons from the Bulgarian Accession," Sofija, Bugarska, 2010

⁶⁶ „Princip regate“ uveden je na samitu EU u Helsinkiju u decembru 1999. Prema tom principu, svaka zemlja-kandidat može završiti pristupne pregovore u bilo kojem trenutku, a da je pri tom ne zadržavaju druge zemlje-kandidati sa svojim pregovorima. To omogućuje Komisiji bolju kontrolu nad načinom na koji se poštuju zajedničke vrijednosti i uvode reforme u zemljama-kandidatima, bez pribjegavanja nepopularnom negativnom uvjetovanju.

⁶⁷ Svaka zemlja koja želi biti članica EU mora se povinovati uvjetima navedenim u Članu 49 i principima utvrđenim u Članu 6(1) Sporazuma o Europskoj uniji. Relevantni kriteriji uspostavljeni su na samitu Europskog vijeća u Kopenhagenu 1993., a ojačani na samitu u Madridu 1995. Da bi se pridružila EU, nova država-članica mora ispuniti tri kriterija: politički, ekonomski i prihvatanje pravne stečevine Unije. Da bi Europsko vijeće odlučilo otvoriti pregovore, mora se zadovoljiti politički kriterij. Pretpristupna strategija i pregovori o pristupanju pružaju neophodni okvir i instrumente za zadovoljavanje pristupnih kriterija.

⁶⁸ Intervjusa Ružicom Gelo, članicom Pregovaračke skupine zadužene za poglavlja Poljoprivredni i ruralni razvoj, Ribarstvo, Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, Zaštita potrošača i zdravlja.

⁶⁹ Hrvatskoj je određen datum pristupa, Srbija je zemlja kandidat, a Crnoj Gori je određen datum početka pregovora.

razmotriti usvajanje proaktivnog pristupa EU reformama i obavezama ako želi ostati relevantan akter u regiji.

Tijekom prošle godine, istraživali smo procese koje je Hrvatska završila na putu ka EU, kako bismo identificirali konkretne i praktične lekcije koje bi mogle biti od koristi Bosni i Hercegovini. Također smo htjeli potaknuti dijalog među lokalnim akterima o EU procesima koji su uspješno započeti u BiH, ali su zahvaljujući nebrizi ostali nezavršeni. Neki od nalaza ispitivanja hrvatskog puta navedeni su dalje u tekstu.

Dalje upute

Transponiranje i implementacija pravne stečevine izravno se odražavaju na građane i poboljšavaju njihov kvalitet života.

Najjednostavnije rečeno, pravna stečevina regulira sve aspekte života u EU. Ona se direktno odražava čak i na ljude koji su daleko od bilo kakvog političkog znanja o stečevini ili o samoj Europskoj Uniji. Iako se smatra najvećim izazovom, transponiranje pravne stečevine EU u zakonodavstvo zemlje – kandidata – a naročito njeno provođenje – izravno utječu na sve segmente društva i živote hiljada građana. To se naročito odnosi na „tehnička” poglavlja, kao što je okoliš, kako smo ilustrirali na primjeru sektora upravljanja otpadom u Hrvatskoj. Korist od reformi koje se traže od Bosne u sklopu pristupa imat će prvenstveno njeni građani.

Uvjeti, propisi i preporuke iz Europskog partnerstva ne nestaju; one se prelivaju.

Ako zemlja-kandidat na vrijeme ne ispuni uvjete, propise i preporuke iz EU dokumenata, EU to neće jednostavno zanemariti. Ti uvjeti/preporuke nastavit će predstavljati prepreku na putu ka EU i nastavit će se pojavljivati u potonjim EU dokumentima, kao što smo vidjeli u Hrvatskoj. Oni su osmišljeni tako da pomognu zemlji u identificiranju svojih slabosti i u razvoju dinamike reformi na osnovu procjene i statusa sektora koji korespondiraju sa pravnom stečevinom EU. Po hrvatskom iskustvu⁷⁰, ono što stečevina predviđa mora se uspostaviti i mora funkcionirati u skladu sa drugim zemljama-članicama EU. Međutim, o načinu na koji se to organizira u nekoj zemlji odlučuje sama zemlja. To je postupan proces koji se sastoji od nekoliko faza. Stoga je samo pitanje vremena kad će se bosanske vlasti morati suočiti sa preporukama i uvjetima koji proistječu iz EU dokumenata. Tehnička pitanja, kao što je upravljanje otpadom, koje utječu na svakodnevne živote građana, moraju imati status prioriteta.

⁷⁰Intervju sa Nikolom Ružinskim, članom hrvatske Pregovaračke skupine, koji je bio zadužen za poglavlja Energija i Okoliš.

Potrebno je strateško i pravovremeno planiranje, kao i 'stvarni rad', da bi se pripremili za pregovore i identificirali oblasti koje se mogu pokazati kao najteže po pitanju finansijskih i materijalnih resursa.

Sveobuhvatna i skupa transformacija koja je zahvatila zakone i administraciju – kao i samo hrvatsko društvo – odvila se puno prije otvaranja pregovora. Ali i za transformaciju i za pregovore bilo je potrebno pažljivo i pravovremeno planiranje i detaljan finansijski okvir kako bi ih se mogli dobro implementirati. Iz tog razloga, mora se provesti temeljita i realistična procjena stanja u sektoru. Raskoraci između zakona i propisa zemlje koja aplicira za članstvo i njihova implementacije, te zakona i propisa EU sa druge strane, moraju se prepoznati i razumjeti. Onda se mogu praviti dugoročni planovi za uklanjanje tih raskoraka, kao i za uspostavljanje mehanizama za financiranje tih aktivnosti. To omogućuje identificiranje oblasti koje su najzahtjevnije po pitanju finansijskih i materijalnih resursa. Stoga je strateško planiranje vremenskog rasporeda i resursa prioritet.

Saradnja među institucijama, agencijama i različitim administrativnim jedinicama koje imaju relevantne nadležnosti je od ključnog značaja.

Mada je Hrvatska u usporedbi sa Bosnom centralizirana država, ipak je jedva koordinirala zadatke proizišle iz obaveza prema EU. Teško je zamisliti napredak bez odgovarajuće i efikasne koordinacije među institucijama, agencijama i organizacijama koje se bave raznim aspektima svakog poglavlja, bilo da su tematske ili teritorijalne. EU pomaže zemljama da poboljšaju organizaciju i koordinaciju. U Hrvatskoj, nadležnosti za okolišna pitanja bila su razbacane po raznim ministarstvima. Međutim, važno je da se odgovornosti svake institucije jasno definiraju. Također, mora biti jasno koja će institucija biti zadužena za komuniciranje sa Komisijom vezano sa svako poglavlje posebno, te koja će biti kontaktni punkt. U Hrvatskoj je usuglašeno da će Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog planiranja i graditeljstva stati na čelo sektora i koordinirati aktivnosti. Međutim, ono nikad nije preuzelo nadležnosti. Uglavnom je igralo tehničku ulogu i osiguravalo da sve zainteresirane strane budu redovno obavještavane. Mira Medić, članica Radne skupine za okoliš, prisjeća se teškoća na početku:

„Sva ministarstva bila su jednaka, ali morali smo nekoga staviti na vrh, da komunicira sa Europskom komisijom. Bilo je teško imenovati jedno ministarstvo koje bi bilo zaduženo za to. Morali smo objašnjavati kolegama iz drugih ministarstava da Komisija želi samo jednog sugovornika. Odlukom Vlade, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog planiranja i graditeljstva stavljeno je na čelo tog procesa. Sva druga ministarstva su morala nama slati dokumente. Na kraju su svi prihvatili taj način komunikacije. Sada više čak niti ne šaljemo službene dopise jedni drugima, razmjenjujemo informacije e-mailom.”

Sad kada smo analizirali hrvatski pristupni proces i identificirali šta je to što bi moglo biti od koristi za BiH, lako je zaključiti da će se BiH na svom putu u EU morati fokusirati na konkretne rezultate. Samo će tako ponovo steći zamah, koji je nebrigom izgubila 2006., i vratiti se u balkansku utrku koja je počela 2000., kada je SSP obećao europsku perspektivu zamljama zapadnog Balkana.

I EU također ima svoju ulogu. Ako je Unija ozbiljna u namjeri da pomogne izgradnji države u Bosni, nema razloga da ne podrži njenu aplikaciju za članstvo i čim prije počne sa fazom procjene. Na kraju krajeva, svako poglavlje bit će zatvoreno tek kada bude većim dijelom ispunjeno i kad EU bude imala alate da se u to uvjeri. Stoga otvaranje pretpristupnog procesa za BiH ne nosi sa sobom nikakve rizike. Ta faza će trajati koliko god bude potrebno dok Bosna ne ispuni uvjete. S obzirom na ogromnu moć pokretanja transformacije koju je pretpristupna faza imala imala u Hrvatskoj, nelogično bi bilo ne ponuditi je i Bosni što prije.



www.dobri-susjedi.org