

INSTRUMENT PRETPRISTUPNE PODRŠKE EVROPSKE UNIJE 2007–2027.

*Aleksandar Andrija PEJOVIĆ**

Apstrakt: Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) se koristi kao osnovni okvir za finansijsku pomoć Evropske unije kandidatima i potencijalnim kandidatima još od 2007. godine. U trenutku pripreme treće finansijske perspektive (IPA III), koja će osigurati nova finansijska sredstva za pripremu za članstvo, korisno je sagledati dosadašnja iskustva s podrškom koju je EU davala kandidatima i potencijalnim kandidatima u sklopu politike proširenja. Ovaj rad daje pregled tih instrumenata još od prvih programa koji su postojali prije IPA (PHARE, ISPA, SAPARD, OBNOVA, CARDS), te predstavlja razloge za uvođenje IPA, predložene finansijske iznose, kao i osnovne karakteristike IPA kroz prethodnu, sadašnju i buduću finansijsku perspektivu EU. Rad, takođe, ukazuje na pozitivna i negativna iskustva u korištenju dosad dostupnih programa finansijske podrške, a daje i preporuke za pripremu i što bolje korišćenje IPA III.

Cljučne riječi: IPA, Evropska unija, Zapadni Balkan, pretpristupna podrška, fondovi.

1) UVOD

Osnovna alatka Evropske unije za države koje prolaze kroz proces proširenja u periodu od 2007. do danas je takozvani Instrument pretpristupne podrške. Njegov glavni cilj je da pomogne kandidatima i potencijalnim kandidatima u pripremi za buduće članstvo, odnosno u ubrzavanju reformskih procesa i mehanizama i postizanju evropskih standarda. U tom kontekstu, ovaj instrument daje dodatnu finansijsku podršku, koja uz postojeća budžetska sredstva, zajmove i ostale donatorske fondove, države u procesu proširenja koriste kako bi odgovorile izazovima koje integracija nameće. Pretpristupna podrška je sastavni deo Procesu stabilizacije i pridruživanja za države Zapadnog Balkana, odnosno procesa pridruživanja za Tursku. Proces stabilizacije i pridruživanja je otpočeo 2003. samitom u Solunu¹ i direktno je omogućio da pojedinačne države Zapadnog Balkana

* Nekadašnji ministar evropskih poslova, nacionalni koordinator za IPA i glavni pregovarač za pregovore sa EU Crne Gore, aleksandar.andrija@gmail.com

¹ "EU-Western Balkans Summit Thessaloniki, 21 June 2003 Declaration" – https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163, pristupljeno: 18.12.2019.

koriste finansijsku podršku, u to vrijeme CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD, kao i da sklope sporazume o stabilizaciji i pridruživanju kao osnovne pravne okvire za saradnju između kandidata i potencijalnih kandidata i država članica EU, odnosno same EU preko njezinih institucija. Treba naglasiti da, iako je IPA osmišljena tako da se kroz korištenje pretpristupnih fondova kandidati i potencijalni kandidati pripreme na buduće kompleksne procedure u korištenju strukturnih i investicionih fondova, ona je ipak prvenstveno usredsređena na jačanje kapaciteta, te na usklađivanje nacionalnih zakonodavstava s pravnom tekovinom Unije. Ovo je, za razliku od fondova na raspolaganju državama članicama, čini prilično „nepraktičnom“ iz ugla gledanja javnosti i očekivanja „konkretnog novca“ za fizički vidljive projekte. Stoga je Evropska komisija (EK) u prethodnom mandatu i započela ulaganja iz višekorisničke IPA, posredstvom Investicionog okvira za Zapadni Balkan, u infrastrukturu regiona doprinoseći Agendi povezivanja, kao jednog od glavnih ciljeva Berlinskog procesa kako bi se postigla što bolja vidljivost. IPA je, konačno, donijela i znatne koristi za države koje se pripremaju za članstvo u EU, prije svega omogućeno je da se kreiraju upravne strukture nalik onima u EU, da se ustanovi međuinstitucionalna koordinacija,² ali i da se razvije osjećaj vlasništva nad koordinacijom, vizijom razvoja i postavljanju strateških prioriteta, što je jedan od važnih principa rada među državama članicama unutar EU.

2) FONDOVI PRIJE IPA

Institucionalne pripreme za pristup u periodu prije IPA podržavane su pretpristupnom pomoći putem instrumenata CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD. Ova pomoć je u periodu 1991–1999. iznosila ukupno 4,4 milijarde.³ Još na samom početku pripreme za pristupanje država istočne Evrope, odnosno bivšeg komunističkog bloka, osnovan je program PHARE. Prvenstveno je sačinjen za potrebe Poljske i Mađarske 1989. i dobio je ime po njima (*Pologne et Hongrie Aide de la Reconstruction Economique*⁴ – PHARE), na francuskom je ova skraćunica bila ista kao termin *phare* – svjetionik. Kasnije, odlukom Evropskog savjeta u Esenu⁵ 1994. i ostalih osam država koje su ušle u proces pristupanja postale su korisnice

² Eleftherios Antonopoulos and John Bachtler, “The Role of EU Pre-Accession Assistance in the Establishment of National Coordination Structure for EU Funding: The Case of Croatia”, *Journal of Contemporary European Research*, Volume 10, Issue 2, 2014, p. 196.

³ Tamás Szemlér, “EU Financial Support for the Western-Balkans: Well-suited to Real Needs? Using IPA and Other EU Funds to Accelerate Convergence and Integration in the Western-Balkans”, *Center for EU Enlargement Studies Publication*, CEU, Budapest, 2008, p. 10.

⁴ Poljska i Mađarska: podrška privrednom restrukturiranju.

⁵ Zaključci Evropskog savjeta u Esenu, decembar 1994, http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_en.htm, pristupljeno: 18.12.2019.

ovog programa, te je on postao glavni finansijski instrument podrške za proces pristupanja EU. Određene države Zapadnog Balkana (Albanija, BiH i Sjeverna Makedonija) su, takođe, do 2000. i osnivanja CARDS-a mogle koristiti sredstvo posredstvom PHARE⁶. Cilj PHARE je bio pružanje podrške korisnicima u sprovođenju reformi nužnih za pristupanje Evropskoj uniji, promocija usklađivanja nacionalnih zakonodavstava s pravnom tekovinom EU, kao i ekonomska i socijalna kohezija. U posljednjem dijelu PHARE je oponašao mehanizme unutar EU i samim tim i pripremao kandidate za budući pristup Evropskom socijalnom fondu.

Program ISPA (Instrument za pretpristupne strukturne politike) postao je operativan 2000. godine. On je osiguravao finansijska sredstva za infrastrukturna ulaganja na području saobraćaja i zaštite životne sredine (ulaganja u putnu i željezničku infrastrukturu, upravljanje otpadnim vodama, upravljanje otpadom, vodovod itd.), i priprema državu kandidata za korištenje Kohezionog fonda EU, odnosno Evropskog regionalnog razvojnog fonda. Krajnji korisnici sredstava ISPA bila su državna ili preduzeća u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u pomenutim sektorima.

SAPARD (Specijalni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj) bio je usmjeren na ruralni razvoj, napredak u poljoprivredi i pripremu države kandidata za korištenje sredstava iz fondova Zajedničke poljoprivredne politike. Kao i ISPA, postao je operativan 2000, a njegova svrha je bila ulaganje u poljoprivredu i ruralnu infrastrukturu, stvaranje konkurentnog i efikasnog poljoprivrednog sektora, otvaranje novih radnih mjesta u nerazvijenim regijama, poboljšanje kvaliteta života ruralnog stanovništva i podrška transpoziciji pravne tekovine u nacionalna zakonodavstva korisnika. Za razliku od ostalih pomenutih programa, njegovi korisnici nisu javna uprava, nego je podrška išla direktno poljoprivrednicima.

U skladu sa zaključcima Evropskog savjeta u Berlinu, od marta 1999. godine,⁷ EU je više nego udvostručila pretpristupnu pomoć kandidatima od 2000: kako je predložila Evropska komisija u Agendi 2000. Tako je za period od 2000. do 2006. godine bilo predviđeno 3,12 milijardi evra svake godine kroz program PHARE, ISPA i SAPARD (1,587 milijardi evra za PHARE, 1,058 milijardi za ISPA i 529 miliona evra za SAPARD)⁸. Ipak, ne treba smetnuti s uma da ovi instrumenti nisu uvijek bili precizne alatke za izgradnju kapaciteta i institucija, a nesigurnost po pitanju pristupanja i stalne promjene u modalitetima rada su ponekad limitirali

⁶ "The Phare Programme Annual Report 1997", 18.05.1999 COM (1999) 234 final, Brussels, 1997, p. 5.

⁷ Zaključci Evropskog savjeta u Berlinu, mart 1999, https://www.europarl.europa.eu/summits/ber1_en.htm, pristupljeno: 18.12.2019.

⁸ "Report from the Commission, General Report on Pre-Accession Assistance (PHARE – ISPA – SAPARD) in 2000", European Commission, Brussels, 9.1.2003. p. 3.

efektivnost programa.⁹ Pored toga, EU se prvi put suočavala s pristupanjem tako velikog broja novih država u članstvo, te nije ni mogla imati razrađene mehanizme i strukture za podršku.

Konačno, 2000. je formiran i instrument Podrška Zajednice za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju – CARDS,¹⁰ kao finansijska i tehnička podrška procesu stabilizacije i pridruživanja na Zapadnom Balkanu. Programi CARDS obuhvatili su period 2001–2006, a njegova primjena trajala je do kraja 2009. Imao je nacionalnu, ali i regionalnu komponentu koja je bila usmjerena na jačanje saradnje među državama regiona, što je bio jedan od osnovnih ciljeva u periodu nakon završetka konflikata na Balkanu. CARDS je zamijenio raniji program OBNOVA, koji je uspostavljen Regulativom Savjeta još jula 1996.¹¹ kako bi se podržalo pomirenje i spriječili novi sukobi u regionu, postigao ekonomski i socijalni napredak, pomoglo civilnom društvu i izbjeglim licima da se vrate. Ukupna podrška za Zapadni Balkan u periodu 1991–1999. uključujući podršku EU, država članica i Evropske investicione banke iznosila je 7,953 milijarde evra (od čega 4,7 milijarde samo pomoć EU), pri čemu je najviše pomoći dobila Bosna i Hercegovina, gotovo 2,6 milijarde evra, zatim Albanija 1,57 milijardi i Hrvatska 1,51 milijardu evra.¹²

CARDS je za period 2000–2006. predvidio finansijsku podršku od 4,650 milijardi evra. Uspostavljen je strategijski okvir za ovo razdoblje i postavljeni prvi dugoročni ciljevi programa i prioritetna područja djelovanja. Izrađeni su i višegodišnji indikativni programi za razdoblja od tri godine za svaku zemlju, i oni su predstavili reforme koje treba sprovesti i indikativne iznose. Počeli su se donositi i godišnji akcioni programi s preciznim detaljima o ciljevima, područjima djelovanja i budžetu, kao i konkretnim projektima koji će se finansirati. Podrška EU se tako ostvarivala kroz program investicija i kroz izgradnju institucija na jedan novostrukturirani način.

⁹ Pavlina Nikolova, "The implementation of PHARE, ISPA and SAPARD in Bulgaria, Using IPA and Other EU Funds to Accelerate Convergence and Integration in the Western-Balkans", *Center for EU Enlargement Studies Publication*, CEU, Budapest, 2008, pp. 107-108.

¹⁰ "Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC", *Official Journal of the European Communities* L 306/1, 7. 12. 2000.

¹¹ "Council Regulation (EC) No 1628/96 of 25 July 1996 relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia", *Official Journal of the European Communities* L 204/1, 14.8.1996.

¹² Angelos Kotios, "The European Union's Balkan development policy", *Intereconomics*, Volume 36, issue 4, 2001, p. 197.

3) RAZLOZI I CILJEVI OSNIVANJA INSTRUMENTA ZA PRETPRISTUPNU PODRŠKU EU

Donošenjem Regulative br. 1085/2006 od 17. jula 2006. godine o uspostavljanju Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) potvrđeno je da sve zemlje Zapadnoga Balkana treba smatrati potencijalnim državama kandidatima, s tim što se jasno napravila razlika između država kandidata, te potencijalnih država kandidata. Dotad su Turska, Hrvatska i Makedonija već dobile statuse kandidata, tako da se IPA mogla koristiti u ovim trima državama. Uz određene razlike u pristupu pojedinačnim komponentama, IPA se sprovodila i u ostalim državama u procesu pristupanja, u skladu s razvojnom politikom Zajednice u skladu s članom 181a Ugovora iz Nice¹³ o načinu na koji će EU, komplementarno sa politikom svojih država članica, sprovoditi ekonomska, finansijska i tehnička saradnja sa trećim zemljama. Podrška državama kandidatima, kao i potencijalnim državama kandidatima, trebalo je da podrži njihove napore u jačanju demokratskih institucija i vladavine prava, u reformi javne uprave, sprovođenju ekonomskih reformi, poštovanju ljudskih prava. Takođe, cilj joj je bio da osnaži razvoj civilnog društva i bolju regionalnu saradnju, kao i pomirenje i obnovu, da doprinese održivom razvoju i smanjenju siromaštva, kao i da kreira ceo niz mjera za izgradnju institucija.

U skladu sa procesom pristupanja ova podrška je imala poseban fokus na usvajanje i primjenu cjelokupne pravne tekovine Unije, kao i da pripremi kandidate za sprovođenje poljoprivredne i kohezione politike Unije. Podrška potencijalnim državama kandidatima je, svakako, uključila i djelimično usklađivanje s pravnom tekovinom Unije, kao i pomoć za investicione projekte, posebno u cilju jačanja upravljačkog kapaciteta u područjima regionalnog, ruralnog i razvoja ljudskih potencijala. Određeno je i da se podrška daje na temelju sveobuhvatne višegodišnje strategije koja odražava prioritete procesa stabilizacije i pridruživanja, kao i strategijske prioritete pristupnog procesa. IPA je, takođe, osmišljena kako bi se napravila jasna korelacija u ciljevima, principima i metodama upravljanja fondovima između pretpristupne podrške i Strukturnog, odnosno Kohezionog fonda koji važi za države članice EU.¹⁴

¹³ "Treaty of Nice Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts", *Official Journal of the European Communities* C 80/1, 10.3.2001.

¹⁴ Ognjen Mirić, "The Regional Policy of the European Union as an Engine of Economic Development", *European Movement in Serbia*, 2010, p. 56.

4) UKUPNI PREDLOŽENI IZNOSI FINANSIJSKE PODRŠKE 2007–2027.

Finansijska podrška Evropske unije od 2007. do danas i nadalje do 2027. odvija se kroz instrumente za pristupnu podršku (IPA I 2007–2013, IPA II 2014–2020. i IPA III 2021–2027), odnosno kroz koherentan i uređen sistem pružanja finansijske podrške kandidatima i potencijalnim kandidatima za pripremu za buduće članstvo u Evropskoj uniji. Ova finansijska podrška je konsekutivno rasla u svakoj novoj finansijskoj perspektivi; EU je kroz IPA I opredijelila 11,5 milijardi evra, za IPA II je određeno ukupno 11,7 milijardi. Istovremeno, za IPA III je indikativno najavljeno 14,5 milijardi evra,¹⁵ što je 13% povećanja u odnosu na prethodnu planiranu alokaciju.

Najjasnije podatke trenutno imamo za IPA I i možemo biti sigurni po pitanju iznosa koji su dodijeljeni različitim korisnicima, pa čak i utrošeni jer su gotovo svi projekti pri kraju, već za IPA II, stvari postaju kompleksnije. Naime, treba uzeti u obzir da je u planiranju IPA II za Bosnu i Hercegovinu (kolona IPA II) određen iznos samo za period 2014–2017. u iznosu od 165,8 miliona evra, jer BiH nisu ispunili prvi kriterijum sektorskog pristupa – postojanje sektorskih strategija na nivou cijele države, pa nisu mogli dobiti pomoć za sektore: poljoprivreda i ruralni razvoj, transport, životna sredina i energija dok ih nisu usvojili. Kasnije je prilikom revizije 2018. određen pun iznos za svih sedam godina 2014–2020. od 552,1 miliona evra. U reviziji je, takođe, bitno smanjen i iznos za Tursku, za gotovo 921 milion evra, kao i iznosi za Sjevernu Makedoniju, Kosovo* i Albaniju, dok su Crna Gora, Srbija i fond za višekorisničku IPA dobili povećanje alokacije. Stoga su u tabeli niže predstavljeni i iznosi za prvobitnu, ali i revidiranu IPA II. Svim ovim iznosima treba dodati i šest milijardi evra koje su opredijeljene za Instrument za izbjeglice u Turskoj, od čega je 2,7 milijarde već isplaćeno. Sve u svemu, Evropska unija je za 20 godina svoje finansijske podrške kandidatima i potencijalnim kandidatima opredijelila gotovo 44 milijarde evra (37,7 milijardi evra IPA plus šest milijardi za izbjeglice u Turskoj).

¹⁵ “Proposal of a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA III)”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0465&from=EN>, European Commission, Brussels, 14. 6. 2018; pristupljeno: 18.12.2019.

Tabela 1 – prikaz alokacija po korisnicima u IPA I, IPA II i ukupni predloženi iznos za IPA III¹⁶

Korisnik	IPA I	IPA II	REVIDIRANA IPA II	IPA III
TURSKA	4872,9	4453,9	3533 ¹⁷	
VIŠEKORISNIČKA IPA	1161,38	2958,6	2980,2	
SRBIJA	1394,1	1508	1539,1	
KOSOVO*	538,8	645,5	602,1	
SJEVERNA MAKEDONIJA	623,1	664,2	608,7	
ALBANIJA	594,92	649,4	639,5	
HRVATSKA	1023	0	0	
BOSNA I HERCEGOVINA	660,71	165,8 ¹⁸	552,1	
CRNA GORA	236,16	270,5	279,1	
ISLAND	28	0	0	
TOTAL	11.133	11.316	10.734	14.500

5) IPA I 2007–2013.

Regulativa Savjeta (EZ) br. 1085/2006 od 17. jula 2006. o uspostavljanju Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA), kojom je osnovan ovaj instrument naglašava da je njegov glavni cilj da poboljšanje efikasnosti eksterne podrške EU kao „podrška državama kandidatima kao i potencijalnim državama kandidatima koje treba nastaviti podržavati u naporima za jačanje demokratskih institucija i vladavine prava, reformi javne uprave, sprovođenju ekonomskih reformi,

¹⁶ Informacije i podaci su pribavljeni iz višegodišnjih indikativnih planskih dokumenata (pojedinačni za svakog korisnika) i višekorisničkih višegodišnjih indikativnih planskih dokumenata za IPA I. Za IPA II su korišteni izvori iz pojedinačnih indikativnih stratejskih dokumenata (ISD), kao i revidiranih ISD za svakog korisnika pojedinačno, i iz višekorisničkog indikativnog stratejskog dokumenta i revidiranog višekorisničkog indikativnog stratejskog dokumenta. Iznos za IPA III je pribavljen iz predloga Regulative o uspostavljanju IPA III.

¹⁷ Ovaj iznos ne uključuje Instrument za izbjeglice u Turskoj u iznosu od šest milijardi eura.

¹⁸ Planiran je samo iznos za period od prve četiri godine finansijske perspektive 2014–2017.

poštovanju ljudskih i manjinskih prava, promociji rodne ravnopravnosti, podupiranju razvoja civilnog društva i unapređenju regionalne suradnje, pomirenju i obnovi, te doprinosu održivom razvoju i smanjenju siromaštva u tim zemljama, pa bi ga stoga trebalo usmjeriti na podršku širokog spektra mjera za izgradnju institucija¹⁹. Regulativa je posebno istakla i potrebu da se ova pomoć usmjeri na potpuno usklađivanje s pravnom tekovinom Unije, kao i da kandidate pripremi na sprovođenje poljoprivredne i kohezione politike Unije.

Ova pravna tekovina Unije je postavila i osnove za pružanje podrške na višegodišnjim osnovama kroz višegodišnji indikativni finansijski okvir, kojim se prikazuju namjere Evropske komisije za raspodjelu sredstava, raščlanjene po komponentama, državama i aktivnostima više država. Predviđena je i razrada na temelju niza objektivnih i transparentnih kriterijuma, uključujući procjenu potreba, sposobnost apsorpcije, poštovanje uslova i sposobnost upravljanja. Dakle, EU je uslovlila korisnike da ne mogu računati na sigurna sredstava ako ne pokažu sposobnost da osnuju kvalitetan sistem za programiranje, planiranje, sprovođenje i nadgledanje projekata.

Korisnici IPA su tako dobili mogućnost da pristupe podršci za tranziciju i izgradnju institucija, što će postati komponenta 1, te raznim projektima u okviru programa prekogranične saradnje u okviru komponente 2. Pored toga, komponenta 3 se fokusirala na regionalni razvoj, a komponenta 4 na razvoj ljudskih resursa. Završna peta komponenta se bavila ruralnim razvojem. Ipak, samo su prve dvije komponente bile otvorene za sve korisnike. Za preostale tri su se morali ispuniti dodatni uslovi i napredovati prije svega u kandidatskom statusu za članstvo, kao i dobiti akreditaciju za decentralizovani sistem upravljanja. Sistem upravljanja je strukturiraniji, iako i dalje fleksibilan; predviđa mapu puta prema uspostavljanju decentralizovanog sistema sprovođenja u svakoj upravi, što je krajnji cilj za sve ciljne zemlje.

Član 14 predmetne Regulative je predvidio i uspostavljanje Odbora za IPA koji su sačinjavali predstavnici država članica EU i kojim je predsjedavao predstavnik Evropske komisije. Glavni zadatak ovog Odbora bio je da pomogne Evropskoj komisiji da koordinira i ostvari koherentnost podrške koja se daje po svih 5 komponentata. Pored toga, različite generalne direkcije EK bile su zadužene za različite komponente, što će kasnije biti izmijenjeno, i u IPA II će Generalna direkcija Evropske komisije za susjedsku politiku i pregovore o proširenju dobiti ključnu koordinatorsku ulogu za rad na instrumentu.

Države korisnici su u tom kontekstu donijele pravne akte (obično na nivou uredbe) o decentralizovanom upravljanju, po kojoj su uspostavljene ključne funkcije

¹⁹ "Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)", *Official Journal of the European Union*, L 210/82, 31.7.2006.

odnosno tijela u skladu s Regulativom IPA 718/2007.²⁰ Prije svega, nacionalni IPA koordinator koji je bio odgovoran za cjelokupnu koordinaciju podrške u okviru IPA, osiguravanje partnerstva između Evropske komisije i države korisnika i blisku vezu između opšteg procesa pristupanja Evropskoj uniji i korištenja pretpristupne podrške u okviru IPA. Zatim je bilo predviđeno i imenovanje službenika nadležnoga za akreditaciju (CAO) odgovornog za izdavanje, nadgledanje, obustavu ili povlačenje akreditacije, kao i nacionalnog službenika za odobravanje/ovjeravanje (NAO) odgovoran za efikasno funkcionisanje sistema upravljanja i kontrole u okviru IPA, zakonitost i ispravnost transakcija i opravdanost troškova i za izradu i podnošenje izjava o potvrđivanju troškova i zahtjeva za isplatu sredstava od Evropske komisije. Za komponente III i IV imenovan je strateški koordinator. Osnovan je i nacionalni fond, kako bi podnosio zahtjeve za isplatu sredstava od Evropske komisije, obavljao prijem, kontrolu i vodio evidenciju sredstava primljenih od Evropske komisije; te potvrđivao da postoje planirana sredstva namijenjena za finansiranje programa iz budžeta. Ovom složenom sistemu treba dodati i operativne strukture po komponenti koje su upravljale i sprovodile podršku u okviru pojedinačne komponente ili programa IPA. Takođe, važno tijelo u sistemu IPA, odgovorno za provjeru efikasnog i valjanog funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole, koje je uspostavljeno u skladu sa zahtjevima Evropske komisije, je i revizijsko tijelo.

Meta-revizija pretpristupne podrške EU na ZB,²¹ koju je sproveo Evropski revizorski sud 2016, ocijenila je da je IPA I bila djelotvorna i da je djelimično ojačala administrativne kapacitete u regionu. Ipak, pokazalo se da su procjene nekih korisnika u sektoru vladavine prava imale znatne nedostatke, kao i da je apsorpcija sredstava iz IPA I bila spriječena slabim administrativnim kapacitetima u nekim zemljama. Ocijenjeno je i da Evropska komisija nije uvijek imala specifične i mjerljive ciljeve u IPA I, da nije sistemski primjenjivala stroge uslove i pratila ih, iako je bila efikasna u nadzoru sprovođenja projekata i uspjela je podržati koordinaciju donatora. Takođe, već su u procjenama učinaka IPA I problem uvođenja decentralizovanog upravljanja i kapaciteta za apsorpciju ocijenjeni kao najproblematičniji.²² Nalaze ove revizije, ali i mnogobrojna iskustva u sprovođenju prve IPA, pokušalo se zatim ugraditi u

²⁰ "Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)", *Official Journal of the European Union*, L 170/1, 29.6.2007.

²¹ "Special Report, EU pre-accession assistance for strengthening administrative capacity in the Western Balkans: A meta-audit by the European Court of Auditors" <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=EU+pre-accession+assistance+for+strengthening+administrative+capacity+in+the+Western+Balkans:A+meta-audit&ie=UTF-8&oe=UTF-8>, pristupljeno: 18.12.2019.

²² Davide Denti, "Did EU candidacy differentiation impact on the performance of pre-accession funds? A quantitative analysis of Western Balkan cases", *CIRR XIX* (68), 2013, p. 3.

arhitekturu nove IPA kako bi se izbjegli problemi i poboljšalo i korištenje prepristupne podrške, ali i uloga Evropske komisije.

6) IPA II 2014–2020.

Regulativa o IPA II²³ donijeta je marta 2014. i time je zamijenjena prethodno važeća Regulativa Savjeta iz 2006. Glavni cilj IPA II bio je pružanje efikasne i mjerljive motivacije za sprovođenje reformi orijentisanih na rezultate u procesu pristupanja, bilo kroz direktno (ranije centralizovano) sprovođenje od strane EK (odnosno delegacija EU u najvećem broju slučajeva), bilo indirektno (ranije decentralizovano) kroz rad samih nacionalnih administracija. IPA II je za cilj imala da pojednostavi pravila i procedure u odnosu na raniju IPA I. Takođe, cilj joj je bio se odrede sektori u kojima će se pokrivati oblasti javnih politika povezani sa Strategijom proširenja (npr. demokratija i upravljanje, vladavina prava, rast i konkurentnost).

Prije svega, IPA II je postala otvorena u potpunosti za potencijalne kandidate jednako kao i za kandidate. Ovaj pristup je dao i veću ulogu i vlasništvo nad procesom korisnicima od kojih se očekuje da imaju jasne dugoročne ciljeve i strategije, da jasno definišu svoje prioritete i da ih isprogramiraju na osnovu indikativnih strategijskih dokumenata. Dodatno je pojednostavljen sistem rada kroz smanjenje funkcija, pa je tako ukinuta pozicija službenika za akreditaciju i strateškog koordinatora.

Pored glavne novosti IPA II – sektorskog pristupa, uvedeni su programi sektorske budžetske podrške za različite sektore kako bi se pratio razvoj javnih politika. Evropska komisija je odlučila primijeniti mehanizme koje je razvila kroz svoju podršku koju je ranije davala u drugim dijelovima svijeta, odnosno da pruži direktnu budžetsku podršku kao sredstvo za jačanje vlasništva države, finansiranje nacionalnih razvojnih strategija i promovisanje zdravih i transparentnih javnih finansija. Budžetska podrška uključuje direktan prenos sredstava u budžet zemlje partnera, u kojoj se njime može upravljati pomoću nacionalnih sistema. U okviru sektora regionalna saradnja i teritorijalna saradnja nastavljeno je sprovođenje programa prekogranične i transnacionalne saradnje koji imaju za cilj promovisanje i jačanje dobrosusjedskih odnosa, podsticanje društvenog i ekonomskog razvoja i sticanje iskustva u korišćenju sredstava Evropske unije i dostizanju evropskih standarda. Kada su u pitanju ovi programi u finansijskoj perspektivi 2014–2020, prvi put se sprovode dva trilateralna programa prekogranične saradnje, a uspostavljena su i tri transnacionalna programa saradnje, Jadransko-jonski

²³ "Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)" *Official Journal of the European Union* L 77/11, 15.3. 2014.

(ADRION) i Dunavski program, koji značajno doprinose implementaciji makroregionalnih strategija, Strategije EU za jadransku i jonsku regiju (EUSAIR) i Strategije Evropske unije za Dunavski region (EUSDR), uključujući podršku njihovim upravljačkim strukturama, te program Balkan–Mediteran.

Eksterna evaluacija, koja je sprovedena za IPA II²⁴ tokom 2017, ocijenila je da IPA postaje sve prikladniji za postizanje ciljeva predviđenih ovim instrumentom – pripremu kandidata i potencijalnih kandidata za pristupanje EU, kao i da je sektorski pristup, iako je i dalje u prelaznoj fazi, omogućio ovom mehanizmu da ostvari svoj cilj pripreme za članstvo u EU. Procijenjeno je da, iako su korisnici započeli raditi na višegodišnjim programima i dalje preovlađuje tradicionalni godišnji programski pristup. Pozdravljen je i novi instrument sektorske budžetske podrške u smislu poboljšanja dijaloga o javnim politikama. Prelaz sa direktnog na uvođenje indirektnog načina upravljanja, odnosno kako se u IPA I zvao decentralizovanog, istovremeno se pokazao ne u potpunosti uspješnim, jer se stepen ugovaranja u indirektnom sistemu pokazao sporijim u odnosu na direktno upravljanje.

7) IPA III 2021–2027.

Po Predlogu regulative za IPA III,²⁵ ovaj instrument će zadržati određeni kontinuitet sa prethodnim instrumentima. Možda će najveća razlika biti u tome što u odnosu na prethodne dvije IPA više neće biti određenih, odnosno fiksnih alokacija po korisnicima, nego će sistem preferirati konkurenciju kroz koju će spremnost i sposobnost apsorpcije igrati glavnu ulogu. Prelazak sa direktnog na indirektno upravljanje treba da se nastavi u skladu sa odgovarajućim kapacitetima korisnika, i posebno tamo gdje se kandidat sprema za buduće upravljanje strukturnim fondovima. EU će svoju podršku ubuduće planirati kroz tzv. programski okvir, odnosno jedan zajednički strategijski dokument za korisnike koji će se fokusirati na prioritete procesa pristupanja za sve korisnike IPA i za aktivnosti na višekorisničkom nivou.

Programiranje će biti organizovano kroz tzv. pet tematskih „prozora“, koji će pregrupisati sektore iz IPA II u skladu sa specifičnim ciljevima IPA III i šest vodećih inicijativa Strategije proširenja za Zapadni Balkan.²⁶ Korisnici će, s druge strane, umjesto strategijskih planskih dokumenata morati pripremiti takozvane

²⁴ “External Evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 – mid 2017) Final Report Volume 1: Main report June 2017”, https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_en, pristupljeno: 18.12.2019.

²⁵ “Proposal of a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA III)”, op. cit.

²⁶ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, a credible enlargement

„strategijske odgovore“, u kojima će opisati kako namjeravaju iskoristiti mogućnosti finansiranja ponuđene u okviru prozora. Pritom, ovi odgovori će morati biti zasnovani na prioritetima Strategije proširenja EU i nacionalnih sektorskih strategija, što će zahtijevati da korisnici iskažu jasnu viziju i razumijevanje svog razvoja u svakom od relevantnih sektora. Komisija će odabrati prvo najrelevantnije, a onda u drugoj fazi i dovoljno zrele predloge projekta (akcije) i uključiti ih u godišnje ili višegodišnje planove. EK će donijeti odluke o finansiranju za godišnje i višegodišnje predloge projekta grupisane po prozorima, koji će sadržavati predloge projekta koje predlažu različiti korisnici. Kako je jedan od glavnih izazova IPA I i IPA II bio dug proces programiranja, to je predložen drukčiji pristup u IPA III. Strategijski odgovori će sadržati predloge projekata, pa tek nakon ocjene njihove relevantnosti i zrelosti krenuće se sa pripremom konkretnih dokumenata ili će se ti projekti ostaviti za kasniju godinu programiranja.

Treba dodati da je u oba najnovija dokumenta koji govore o potrebi reformiranja pregovaračkog procesa dotaknuto i pitanje pretprijetne podrške. Francuski predlog²⁷ iz novembra 2019. iskazuje potrebu da se poveća finansijska podrška tako što će se povećati finansijska koverta IPA, ali i kroz dozvoljavanje pristupa strukturnim fondovima za kandidate u skladu sa postepenim prelaskom pregovaračkih nivoa i reformama koje su sproveli. U Non pejperu (*non-paper*)²⁸ devet država članica EU iz decembra 2019, ukazano je da je potrebno poboljšati koordinaciju finansijske podrške za region i da treba povećati saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama kako bi se povećala ulaganja, ali se ne govori o otvaranju strukturnih fondova za kandidate. Svakako, treba sagledati kako će se ove nove inicijative pretočiti u novi strategijski pristup Evropske komisije i hoće li, i u kojoj mjeri, imati uticaja na finalizaciju strukture i okvira za IPA III.

8) ZAKLJUČAK

Gotovo 14 godina nakon što je IPA I predložena i započeta nova faza strukturiranog pristupa pružanja podrške kandidatima i potencijalnim kandidatima, možemo govoriti o generalnim učincima, naučenim iskustvima i viziji za naredni period. Imajući u vidu da će proces pristupanja za sve države koje se trenutno nalaze u njemu zasigurno potrajati još jedan period koji će obuhvatiti

perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf, European Commission, Strasbourg, 6.2.2018, pristupljeno: 18.12.2019.

²⁷ “Non-paper Reforming the European Union accession process”.

²⁸ “Elements for an enhanced enlargement process and sustained and accelerated integration of the Western Balkans, Joint non-paper by: AT, CZ, EE, IT, LT, LV, MT, PL, SI”.

trošenje sredstava IPA II, ali i tek isplanirane IPA III, potrebno je raditi na dugoročnim perspektivama i svakako bolje razjasniti planiranje sektorskih pristupa/ predloženih prozora sa svim relevantnim stranama. Uzimajući u obzir lekcije naučene iz prethodnih proširenja, trebalo bi predvidjeti postupan i nesmetan prelaz iz pretpristupnog statusa u status države članice kako bi se omogućio razvoj potrebnog kapaciteta za apsorpciju budućih strukturnih i investicionih fondova. To bi trebalo podrazumijevati i fleksibilnost za povećanje novog višegodišnjeg finansijskog okvira Instrumenta pretpristupne pomoći prije pristupanja kako države budu napredovale prema članstvu. Države korisnice moraju poboljšati ukupni kvalitet dokumenata koji se koriste za planiranje sektorskog pristupa, imati spremnu projektnu dokumentaciju i pokazati jasniju viziju svog razvoja i pripreme za članstvo.

IPA se pokazala, prije svega, kao koherentan, strukturiran i veoma finansijski značajan instrument za pomoć kandidatima i potencijalnim kandidatima u smislu njihove pripreme za članstvo, postizanja što većeg nivoa konvergencije, ali je imala uticaja i na održavanje stabilnosti i ekonomskog napretka jer je finansijski podržavala razne politike korisnika u ovom kontekstu. U momentu pripreme za treću finansijsku perspektivu u primjeni IPA, treba pažljivo pristupiti strategiji njenog daljeg razvoja i omogućiti da ona bude što adaptivniji, korisniji i efikasniji instrument za pripremu za članstvo, uz nadu da će IPA III biti posljednji pretpristupni mehanizam finansijske podrške za neke od kandidata za članstvo u EU.

9) LITERATURA

- Antonopoulos, Eleftherios and Bachtler, John, "The Role of EU Pre-Accession Assistance in the Establishment of National Coordination Structure for EU Funding: The Case of Croatia", *Journal of Contemporary European Research*, Volume 10, Issue 2, 2014.
- Denti, Davide, "Did EU candidacy differentiation impact on the performance of pre-accession funds? A quantitative analysis of Western Balkan cases", *CIRR XIX* (68), 2013.
- Kotios, Angelos, "The European Union's Balkan development policy", *Intereconomics*, Volume 36, issue 4, 2001.
- Mirić, Ognjen, "The Regional Policy of the European Union as an Engine of Economic Development", *European Movement in Serbia*, 2010.
- Nikolova, Pavlina, "The implementation of PHARE, ISPA and SAPARD in Bulgaria, Using IPA and Other EU Funds to Accelerate Convergence and Integration in the Western-Balkans", *Center for EU Enlargement Studies Publication*, CEU, Budapest, 2008.
- Szemlér, Tamás, "EU Financial Support for the Western-Balkans: Well-suited to Real Needs? Using IPA and Other EU Funds to Accelerate Convergence and

Integration in the Western-Balkans”, *Center for EU Enlargement Studies Publication*, CEU, Budapest, 2008.

THE INSTRUMENT OF PRE ACCESSION ASSISTANCE (IPA)
OF THE EUROPEAN UNION 2007–2027

Summary: The Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) has been used as the main framework for the EU financial assistance to candidates and potential candidates since 2007. Now, at the moment of preparation of the third financial perspective, which is to provide more financial means for the preparation for membership for the beneficiaries, it is necessary to consider the experience with the support that has been provided up to now within the enlargement policy of the EU. This paper provides an insight into the earliest pre-IPA programmes (PHARE, ISPA, SAPARD, OBNOVA, CARDS), and presents the reasons for the introduction of IPA, the proposed financial amounts, and the basic features of IPA through the previous, present and future financial perspectives. EU. The paper also points to the positive and negative experiences of using the financial support programmes available so far, as well as presents recommendations for the preparation and the best use of IPA III in the light of the fact that the enlargement process will take some time, therefore creating the need for the sustainable mid-term policies to be carefully thought about in the context of using the pre-accession support for the membership preparation as efficiently and effectively as possible.

Keywords: IPA, European Union, Western Balkans, pre-accession support, funds.